

PROVINCIA DEL NEUQUÉN



**CONSEJO FEDERAL
DE INVERSIONES**

**ACTUALIZACIÓN DE LA PROPUESTA DE
ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE MOQUEHUE**

INFORME FINAL

Octubre de 2018

Instituto INDETRA S.R.L.

CONTRAPARTE PROVINCIAL TÉCNICA DEL TRABAJO

Directora Provincial de Planificación Territorial:

Lic. Ana Servidio

Intendente Municipal de Villa Pehuenia-Moquehue:

Sr. Sandro Badilla

Secretaría de Planificación y Acción para el Desarrollo Municipalidad de Villa Pehuenia-Moquehue:

Lic. Natalia Fenizi

FUNCIONARIOS PROVINCIALES DE ENLACE:

Representante Titular de la Provincia del Neuquén ante el CFI

Secretario de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADE):

Lic. Sebastián González

Representante Alterno de la Provincia del Neuquén ante el CFI

Directora Provincial de Cooperación Técnica

Ing. Miriam Viviana Robino

Instituto INDETRA S.R.L.

Equipo de consultores:

Coordinador: Arq. Demián Rotbart

Experto en Planificación Urbana: Arq. Alfredo Garay

Experto en Gestión Urbana: Arq. Carlos Verdecchia

Experto en Ambiente: Lic. Víctor Leonardo Fernández

Experto en Economía Urbana: Dr. Luis Báer

Experto en Derecho Urbanístico: Dr. Hernán Petrelli

Cartografía, investigación y edición: Arq. Julián González Durán y Arq. Facundo Núñez

CONTENIDOS

Introducción.....	8
1. Etapa 1. Caracterización.....	11
1.1 Antecedentes para el ordenamiento territorial de Moquehue	11
2. Etapa 2. Diagnóstico.....	22
2.1 Introducción.....	22
2.2 Diagnóstico Socio Territorial.....	22
2.3 Diagnóstico Físico Ambiental.....	50
2.4 Diagnóstico Económico Productivo	72
2.5 Diagnóstico urbano.....	92
2.6 Diagnóstico jurídico institucional	105
2.7 Ejes problemáticos	133
3. Etapa 3. Pronóstico y prospectiva	135
3.1 Ejes problemáticos	135
3.2 Dilemas	142
3.3 Construcción de escenarios:.....	146
3.4 Evaluación de escenarios.....	149
3.5 Escenario Estratégico.....	153
3.6 Proyección de crecimiento demográfico y demanda de suelo	156
4. Etapa 4. Propuesta	169
4.1 Ejes problemáticos y Líneas de Acción.....	169
4.2 Fichas de proyectos.....	171
4.3 Modelo propositivo espacial	186
4.4 Principios rectores para la regularización de Moquehue	192
4.5 Propuesta de Ordenamiento Territorial	193
4.6 Prefactibilidad económico financiera del proyecto urbano	215
4.7 Ingresos.....	220
4.8 Etapabilidad y flujos de ingresos y egresos.....	231
4.9 Propuesta de regularización de las ocupaciones y tenencias existentes	241
4.10 Criterios para la asignación de tierra.....	243
5. Etapa de Instrumentación	247
5.1 Secuencia de implementación.....	247
5.2 Instrumentos de urbanismo	256
5.3 Desarrollo institucional	267
5.4 Transformación de la capacidad operativa municipal	269
5.5 Escenarios Alternativos Jurídico-Institucionales.....	270
5.6 Introducción.....	270

5.7	La decisión de disponer de las tierras	272
5.8	Introducción a alternativas sobre el modelo de gestión institucional	275
5.9	Modelos posibles para la implementación de la gestión	289
5.10	Propuesta de zonificación para Moquehue	294
5.11	Propuesta de instrumentos territoriales de gestión	303
6.	Anexo I Pronóstico y prospectiva sobre el modelo de desarrollo económico	309
7.	Anexo II: Lineamientos para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) de Moquehue	320
8.	Anexo III: Ingresos, Egresos y flujos de caja	326
9.	Anexo IV: Cartografía	327
9.1	a-b. Proyecto Urbano	327
9.2	a-b. Código Urbano propuesto	327
9.3	a-b. Jerarquía Vial	327
9.4	a-b. Barrios	327
9.5	Recorrido transporte público	327
9.6	Recurrencia 100 Años Arroyo Quillahue.....	327
9.7	a-b. Precios de venta de parcelas por m ²	327
9.8	Equipamiento.....	327
9.9	Áreas de Protección.....	327
9.10	Recurrencia 5 Años Arroyo Quillahue	327
9.11	a-b. Espacios Públicos.....	327
9.12	a-b. Ocupaciones existentes en relación a las parcelas propuestas.....	327
9.13	a-b. Estado Actual	327
10.	Anexo V: Conformación de una base de información georreferenciada.....	328

Índice de Tablas

Tabla 1. Población para el municipio de Villa Pehuenia–Moquehue entre 1991 y 2010.....	24
Tabla 2. Población para el núcleo urbano de los municipios de referencia entre 1991 y 2010.....	25
Tabla 3. Población según lugar de residencia anterior 2001.....	26
Tabla 4. Tamaño promedio de hogar 2001 y 2010, municipio de Villa Pehuenia - Moquehue.....	28
Tabla 5. Tamaño promedio de hogar 2001 y 2010.....	29
Tabla 6. Hogares con NBI y Hacinamiento Crítico 2001 - 2010.....	32
Tabla 7. Evolución de Población, Hogares y Viviendas 2001- 2010.....	38
Tabla 8. Evolución de Hogares 2001 – 2010.....	38
Tabla 9. Viviendas 2001-2010.....	39
Tabla 10. Evolución de tamaño del hogar y la vivienda 2001-2010.....	39
Tabla 11. Evolución de tamaño del hogar 2001-2010.....	40
Tabla 12. Viviendas por tipo, municipio Villa Pehuenia-Moquehue 2010.....	40
Tabla 13. Viviendas por tipo, municipio Villa Pehuenia-Moquehue 2001.....	41
Tabla 14. Capacidad de carga del suelo de Moquehue, según el 1er. criterio.....	56
Tabla 15. Capacidad de carga del suelo de Moquehue, según el 2o. criterio.....	56
Tabla 16. Contribución de los Sistemas Sépticos.....	57
Tabla 17. Evaluación ambiental de Moquehue.....	59
Tabla 18. Sistemas y vulnerabilidad.....	61
Tabla 19. Crecimiento poblacional en Villa Pehuenia y Moquehue entre 1991 y 2010.....	76
Tabla 20. Condición de actividad en Villa Pehuenia y Moquehue. Año 2010.....	76
Tabla 21. Establecimientos turísticos y campamentos habilitados.....	80
Tabla 22. Establecimientos y plazas habilitados s/clase y categoría, Villa Pehuenia y Moquehue. Año 2016.....	81
Tabla 23. Cantidad de plazas y establecimientos por categoría en Villa Pehuenia y Moquehue. Año 2016.....	82
Tabla 24. Factor de ocupación promedio en plazas de alojamiento de Villa Pehuenia y Moquehue.....	83
Tabla 25. Evolución de la población del municipio Villa Pehuenia. Años, 1991, 2001 y 2010.....	85
Tabla 26. Cantidad de población, hogares y vivienda en el del municipio Villa Pehuenia. Años 2001 y 2010.....	85
Tabla 27. Tipos de construcción.....	99
Tabla 28. Destino de la edificación por lote.....	100
Tabla 29. Ejes problemáticos y Dilemas.....	144
Tabla 30. Ejes problemáticos y escenarios.....	146
Tabla 31: Evolución de la población del Municipio de Villa Pehuenia-Moquehue.....	158
Tabla 32: Evolución de la población del Sector de Villa Pehuenia.....	159
Tabla 33: Evolución de la población del Sector de Moquehue.....	160
Tabla 34: Evolución de la población de los aglomerados Villa Unión, Villa Italia, La Angostura y espacio rural.....	161
Tabla 35: Proyecciones de población.....	162
Tabla 36 Proyecciones de evolución del tamaño de los hogares en Moquehue.....	163
Tabla 37: Proyecciones de la participación de las viviendas con ocupación temporaria dentro del total de viviendas.....	164
Tabla 38: Proyecciones de suelo ocupado. Hipótesis 1.....	167
Tabla 39: Proyecciones de suelo ocupado. Hipótesis 2.....	168
Tabla 40. Ejes problemáticos y Líneas de Acción.....	169
Tabla 41. Lineamientos, Programas, Proyectos.....	170
Tabla 42. Matriz de lineamientos ecológicos para cada unidad de gestión territorial.....	189
Tabla 43. Características de la estructura vial a construir.....	217
Tabla 44. Costo estructura vial desagregado por jerarquía vial e ítems correspondientes.....	217
Tabla 45. Costo de referencia de redes de servicios.....	218
Tabla 46. Costo de referencia de espacios verdes y equipamientos.....	218
Tabla 47. Costos de administración y gestión.....	219
Tabla 48. Estructura general de costo global de regularización dominial y construcción de infraestructura.....	219
Tabla 49. Concentración de la tierra.....	225
Tabla 50. Distribución de precios de referencia de módulos tipo.....	226
Tabla 51. Volumen de ingresos por combinación de variables de Uso, Localización y Cantidad de MT.....	227
Tabla 52. Matriz de lineamientos ecológicos para cada unidad de gestión territorial.....	303

Índice de Figuras

Figura 1 Macrozonificación Lote 100.....	18
Figura 2. Plano general de la Propuesta de Ordenamiento Territorial.....	19
Figura 3. Evolución de la población en el municipio de Villa Pehuenia-Moquehue entre 1991 y 2010.....	24
Figura 4. Pirámide poblacional, Municipio Villa Pehuenia-Moquehue, 2010.	26
Figura 5. Población según nivel educativo 2010	27
Figura 6. Hogares según cantidad de personas 2010.....	30
Figura 7. Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas 2010.....	31
Figura 8. Hogares con Hacinamiento 2010.....	31
Figura 9. Hogares con NBI en el Municipio Villa Pehuenia – Moquehue, 2010	32
Figura 10. Viviendas según calidad de conexiones a servicios básicos	33
Figura 11. Hogares según procedencia del agua para beber y cocinar.....	34
Figura 12. Hogares según procedencia del agua para beber y cocinar, municipio Villa Pehuenia - Moquehue.....	34
Figura 13. Hogares según desagüe inodoro 2010.....	35
Figura 14. Hogares según desagüe inodoro 2010, municipio Villa Pehuenia - Moquehue.....	35
Figura 15. Hogares según combustible usado para cocinar 2010.....	36
Figura 16. Hogares según combustible usado para cocinar 2010, municipios Villa Pehuenia - Moquehue.....	36
Figura 17. Hogares según régimen de tenencia 2010.....	37
Figura 18. Hogares según régimen de tenencia 2010, municipio Villa Pehuenia – Moquehue.....	37
Figura 19. Evolución de viviendas recuperables e irrecuperables, Municipio de Moquehue-Villa Pehuenia 2001	42
Figura 20. Evolución de viviendas recuperables e irrecuperables, Municipio de Moquehue-Villa Pehuenia 2010	42
Figura 21. Viviendas por tipo. Municipios 2010	43
Figura 22. Viviendas según CALMAT, Municipios 2010	44
Figura 23. Viviendas según calidad constructiva de la vivienda, municipio Villa Pehuenia-Moquehue, 2010	45
Figura 24. Viviendas según calidad constructiva de la vivienda. Municipios 2010	45
Figura 25. Viviendas según calidad de conexión a servicios básicos. Municipios 2010.....	46
Figura 26. Viviendas habitadas y deshabitadas, municipio Villa Pehuenia-Moquehue, 2010.....	47
Figura 27. Viviendas habitadas y deshabitadas, por municipio 2010.....	47
Figura 28. Viviendas según condición de ocupación, municipios 2010.....	48
Figura 29. Mapa de circuitos desde Villa Pehuenia	50
Figura 30. Categorías de conservación y usos de los Bosques Nativos. Provincia del Neuquén	53
Figura 31. Zonificación de aptitud para el tratamiento de efluentes	60
Figura 32. Efectos de dispersión de ceniza volcánica en los últimos 80 años.....	64
Figura 33. Grados de amenaza por remoción en masa.....	65
Figura 34. Grados de amenaza por erosión eólica.....	67
Figura 35. Mapa síntesis de amenazas	68
Figura 36. Mapa de vulnerabilidad social.....	70
Figura 37. Mapa síntesis de riesgos.....	72
Figura 38. Localidades y asentamientos aglomerados del Municipio Villa Pehuenia.....	74
Figura 39. Distribución porcentual de unidades económicas por rama de actividad. Año 2017	78
Figura 40. Composición del gasto municipal. Año 2017	89
Figura 41. Composición del ingreso municipal general. Año 2017.....	90
Figura 42. Composición de los ingresos genuinos o recursos propios del Municipio. Año 2017.....	91
Figura 43. Red vial general.....	94
Figura 44. Cantidad de lotes según rangos de superficie	96
Figura 45. Distribución de los lotes por superficie	97
Figura 46. Superficie ocupada por lote.....	98
Figura 47. Tipos de construcción (por lote)	99
Figura 48. Destino de la edificación por lote.....	100
Figura 49. Provisión de agua	101
Figura 50. Descarga sanitaria	102

Figura 51. Titularidad.....	103
Figura 52: Proyección de población de Moquehue	162
Figura 53. Trazado propuesto.....	196
Figura 54. Estructura vial propuesta.....	199
Figura 55. Propuesta de recorrido de transporte público de pasajeros	202
Figura 56. Equipamientos públicos.....	203
Figura 57. Ocupaciones actuales	206
Figura 58. Moquehue. Estado Actual.....	207
Figura 59. Moquehue. Trazado de calles existentes y cursos de agua	208
Figura 60. Piezas de protección ambiental.....	209
Figura 61. El trazado de la Ruta Provincial 11.....	210
Figura 62. Barrios actuales de Moquehue	211
Figura 63. Esquema de vialidades propuestas.....	212
Figura 64. Barrios propuestos	213
Figura 65. Trazado vial propuesto	214
Figura 66 Estructura de costos de urbanización	220
Figura 67. División actual del suelo con ocupantes permanentes y otros ocupantes	221
Figura 68. División actual del suelo en área de Valle, Ladera y Lago	223
Figura 69 Concentración de la tierra.....	226
Figura 70. Precios del suelo	228
Figura 71. Distribución de la cantidad de módulos tipo, superficie e ingresos.....	229
Figura 72. Distribución de precios del suelo según combinación de variables por uso, localización y cantidad de MT	231
Figura 73 Ingresos por año en el Escenario 1.....	232
Figura 74 Ingresos por año en el Escenario 2.....	233
Figura 75 Ingresos por año en el Escenario 3.....	233
Figura 76 Ingresos y Egresos por año en el Escenario 1	234
Figura 77 Ingresos y Egresos acumulados por año en el Escenario 1.....	234
Figura 78 Sectores sobre los que se desarrollan las etapas de obra.....	235
Figura 79. Gasto por rubro y año en el Escenario 1	236
Figura 80 Etapas de Vialidades.....	237
Figura 81 Etapas de Agua y cloaca.....	238
Figura 82 Etapas de Electricidad	239
Figura 83 Etapas de Gas.....	240
Figura 84. Plano de Zonificación de la localidad de Moquehue	295

Introducción

Se presenta a continuación el informe final de la consultoría para la Actualización de la Propuesta de Ordenamiento Territorial de la localidad de Moquehue, estructurado en 5 etapas, conforme a los términos de referencia acordados oportunamente.

En el primer tramo de trabajo se desarrollaron las Etapas 1 Caracterización y Etapa 2 Diagnóstico (Informe Parcial 1).

En la primera etapa se buscó recolectar y leer críticamente los documentos de planeamiento elaborados para la localidad de Moquehue en particular, el municipio de Villa Pehuenia-Moquehue y para el territorio de la región Pulmarí en general (T1), centrando la atención en comprender los acuerdos alcanzados con la comunidad y las diferentes instancias de gobierno y los proyectos formulados, evaluando si lograron concretarse o no y los motivos que lo impidieron. Se recopiló información cartográfica y se conformó una base de información geográfica (T2) que sirvió de base para la instancia de Diagnóstico. Se trabajó en un taller con la comunidad sobre la situación actual de Moquehue y las consideraciones de los pobladores respecto a la tarea de ordenamiento que se plantean (T3).

La segunda etapa combinó los resultados del estudio realizado en la primera parte con información sobre la evolución de la localidad y el municipio proveniente de fuentes locales y externas para elaborar un Diagnóstico expeditivo (T4) que permitió elaborar los ejes problemáticos que caracterizan al territorio. Esto incluyó entrevistas con funcionarios, evaluación de datos estadísticos, informes de organismos provinciales y nacionales y el compendio de legislación vigente que afecta la regularización dominial en la localidad de Moquehue (T5).

En el segundo tramo del trabajo se desarrollaron las Etapas 3: Pronóstico y prospectiva y 4: Propuesta (Informe Parcial 2).

La Etapa 3 se basó en la construcción de una mirada prospectiva. Para ello, se configuraron *Escenarios Alternativos* (T6), que presentan la evolución probable de la localidad de Moquehue, es decir de las 505 has que conforman el Lote 100, en base a los resultados de la Etapa 2 de Diagnóstico, buscando identificar los aspectos desencadenantes de los procesos sobre los cuales será determinante actuar y monitorear en su evolución. Para ello, se redefinieron y ajustaron los *Ejes Problemáticos* identificados en la etapa de diagnóstico.

Esta caracterización de los ejes problemáticos sirvió de base para elaborar un conjunto de *Dilemas*, es decir, de pares de opciones a las que la localidad se enfrenta ante las problemáticas detectadas. Una vez expuestos los Ejes Problemáticos y los Dilemas, se confeccionó un conjunto de *Escenarios* y, para cada uno, se desarrolló su evolución probable, y se definió un *Escenario Estratégico*, en base al cual se establecieron los *Lineamientos Estratégicos* para Moquehue. Esta etapa fue presentada y debatida con los funcionarios municipales y provinciales y luego con

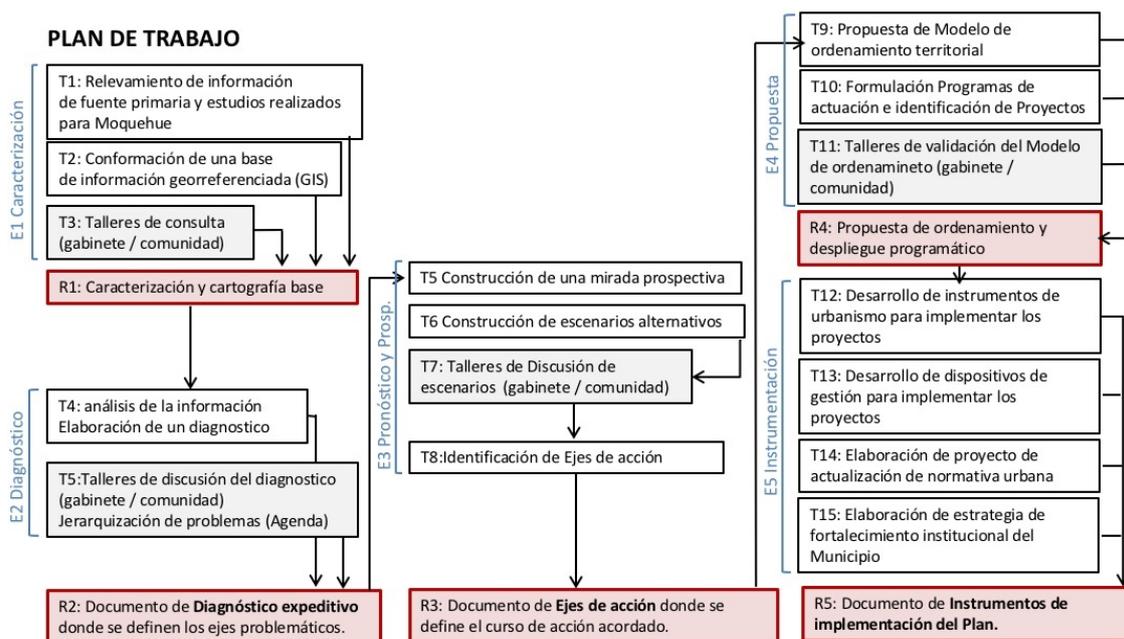
representantes de la Comunidad (T7), junto con la propuesta de Ejes de Acción (T8), expresados en Lineamientos Estratégicos, estableciendo así el Modelo de Ordenamiento Territorial para la localidad de Moquehue (T9).

La Etapa 4 consistió en el desarrollo de una Propuesta, tanto física (proyecto de urbanización del Lote 100) como de gestión para la regularización dominial, para lo cual se formularon *Programas y Proyectos* específicos (T10). En base a esta apertura programática, se elaboraron Fichas descriptivas de los principales proyectos propuestos. En esta instancia, se realizaron reuniones con el gabinete municipal, los representantes provinciales y la comunidad a fin de validar el Programa de Ordenamiento Territorial propuesto (T11).

La Etapa 4 se amplía en el presente Informe Final con el desarrollo de una propuesta de plan para la regularización del Lote 100, que comprende un proyecto urbano de subdivisión y asignación de parcelas, la incorporación progresiva de infraestructuras urbanas, equipamientos comunitarios y espacios públicos, incluidas áreas de reserva ambiental y corredores verdes en torno a los cursos de agua que atraviesan la localidad.

La Etapa 5 comprende las instancias de Instrumentación del Plan de Regularización que se compone de una propuesta de instrumentos urbanísticos para la aplicación del plan y la implementación de los proyectos (T12), el desarrollo de dispositivos de gestión para la instrumentación de la regularización (T13), la elaboración de una propuesta de actualización de la normativa urbana específica para la localidad de Moquehue (T14) y una propuesta de estrategia para el fortalecimiento institucional del municipio (T15) a los fines de poner en marcha el Plan de Ordenamiento Territorial y de Regularización Dominial del Lote 100.

Tareas desarrolladas según Términos de Referencia



Si bien el trabajo de ordenamiento territorial se circunscribe a la localidad de Moquehue, se presentó la necesidad de estudiar la escala municipal para dar cuenta de muchos fenómenos que no se explican a escala de la localidad. Así, el sistema de toma de decisiones locales encabezado por el Intendente municipal y su gabinete, la definición de usos del suelo y su regulación, la legislación urbanística, las actividades productivas y sus perspectivas de evolución, las dinámicas sociodemográficas y las restricciones ambientales para el desarrollo se estudiaron a escala del municipio Villa Pehuenia-Moquehue.

Este trabajo se inscribe en los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 aprobados en septiembre de 2015 por las Naciones Unidas, particularmente en el Objetivo 11 *Ciudades y Comunidades Sostenibles*, en el que las naciones miembro acordaron “*Conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles*”. En particular, la Provincia del Neuquén ha priorizado una serie de metas para Moquehue y Villa Pehuenia que se sintetizan.

- Objetivo 6 Agua limpia y saneamiento. Meta 6.2. De aquí a 2030, lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos y poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones de vulnerabilidad.

- Objetivo 8 Trabajo decente y crecimiento económico. Meta 8.6 De aquí a 2020, reducir considerablemente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación. Meta 8.9 De aquí a 2030, elaborar y poner en práctica políticas encaminadas a promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales

- Objetivo 11 Ciudades y comunidades sostenibles. Meta 11.7 De aquí a 2030, proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad

- Objetivo 17 Alianza para lograr los objetivos. Meta 17.17 Fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas

También adscribe a los objetivos de la Nueva Agenda Urbana adoptada por las Naciones Unidas en el encuentro Hábitat III, celebrado en Quito en octubre de 2017 del que Argentina es miembro firmante. En esta carta, las naciones participantes se comprometen a trabajar en pos de ciudades sostenibles social, ambiental y económicamente, donde la seguridad en la tenencia de la tierra, las oportunidades de desarrollo económico de la población y el cuidado del ambiente son objetivos centrales.

1. Etapa 1. Caracterización

1.1 Antecedentes para el ordenamiento territorial de Moquehue

Se presenta a continuación un análisis de los antecedentes de Ordenamiento Territorial desarrollados para el Municipio de Villa Pehuenia-Moquehue en el último decenio.

Plan de Desarrollo Estratégico y Ordenamiento Territorial de las Localidades de Villa Pehuenia y Moquehue (2010)

Este proyecto fue realizado en 2010 por la Fundación Nodus con la dirección del Lic Daniel Molina y financiamiento del Consejo Federal de Inversiones. Se trata de un plan estratégico cuyo alcance territorial es el Municipio de Villa Pehuenia y Moquehue, con el objetivo general de:

“Promover el Desarrollo Local de Villa Pehuenia–Moquehue, a partir de realizar el Plan Estratégico de las localidades que permitan alcanzar su Visión, sustentado en los principios de sustentabilidad social, económica, política, de gestión y con los aprendizajes y desarrollos necesarios.”

El documento comienza con una caracterización a modo de diagnóstico sucinto, luego de la cual construye una visión para Villa Pehuenia y otra para Moquehue en conjunto con la comunidad: Villa Pehuenia: “Aldea en Armonía con nuestros sueños” y Moquehue: “Naturalmente en armonía”. lo que sumado al Análisis de Potencialidades y Conflictos sustenta el desarrollo de las Actuaciones posibles que se desagregan en programas y proyectos. Se realizó también un Plan de Ordenamiento Territorial que concluye en un proyecto de revisión del Código Urbano y de Edificación de Villa Pehuenia-Moquehue.

- Perspectiva Social
- Perspectiva Económica-financiera
- Perspectiva Política
- Perspectiva de Gestión
- Perspectiva de Aprendizaje y desarrollo

Como decisión metodológica no se realizó un Diagnóstico:

“Teniendo en cuenta que hay que buscar una imagen de futuro deseado de la Comunidad no se partió de un diagnostico ya que ello centraría la discusión de lo que está pasando HOY; por ello se partió de un relevamiento en base a entrevistas (Conceptos trabajados: valores, deseos individuales y

grupales y Visión) a los principales actores locales.”

En consecuencia, el apartado inicial del trabajo para entender el territorio es de carácter eminentemente descriptivo, no llegando a problematizar los temas abordados. Comienza con una breve reseña histórica sobre la conformación de ambas localidades y sus características principales actuales y conformación demográfica. No se analiza información censal y estadística para dar cuenta del perfil de las localidades en estudio, sus déficits y proyecciones.

Se desarrolla un apartado de Atractivos Turísticos y analizan estadísticas sobre el perfil de turistas que recibe el Municipio y el Plan de Competitividad Turística - Corredor de Los Lagos desarrollado por la Secretaría de Turismo de La Nación. No se aborda el turismo desde una perspectiva de actividad económica, estudiado el volumen de ingresos que representa, generación de empleo y posibilidades de expansión, como tampoco de las otras actividades que contribuyen al PGB. Tampoco se indaga en las finanzas del Municipio (ingresos y egresos) para entender la capacidad fiscal y de ejecución de proyectos.

Es de señalar que este Plan no desarrolla una evaluación de los aspectos y problemas ambientales, urbanos y jurídico institucionales.

Las etapas de trabajo en base a talleres participativos fueron 5:

1. Desarrollo de la idea fuerza del Plan: LA VISIÓN y los VALORES que la sustentan.
2. Alternativas del desarrollo local desde Cinco Perspectivas (Social, Política, Económico-Financiera, de Gestión y de Aprendizaje y Desarrollo): construcción de una idea fuerza por perspectiva LA MISIÓN y las Estrategias de cada una de ellas para, entre todas, alcanzar la VISIÓN.
3. Análisis de los CONFLICTOS que obstaculizan lograr los objetivos propuestos y las POTENCIALIDADES que ayudarían a lograrlos.
4. Definición de las ACTUACIONES posibles para alcanzar la VISIÓN
5. En base a las actuaciones definidas, se ajustan en PROGRAMAS y PROYECTOS y se consolidan teniendo como referencia el soporte económico-financiero para concretarlos.

Según explican los autores del Plan Estratégico:

“el objetivo de trabajar sobre lo que la comunidad entiende o tiene incorporado conceptualmente es debido a que se puede trabajar y cambiar conceptos con un porcentaje muy bajo de la comunidad y las decisiones la comunidad no las va a tomar sobre lo que el Equipo Técnico piensa que son las cosas, sino sobre sus propias convicciones. Por esto se adapta la metodología a estos procesos mentales, aumentando las posibilidades de que un plan de este tipo sea aprehendido por la comunidad.”

El riesgo de este abordaje es trabajar con una mirada parcial y sesgada por el doble rol que se le pide a la población de ser protagonista de la realidad que vive y analista objetiva de la misma. Si bien se comparte la necesidad de que la comunidad participe en el proceso de planificación y validación de las acciones a emprender, con el objetivo de que la sociedad adopte el resultado del Plan como propio y lo sostenga en el tiempo, este abordaje necesita complementarse con abordajes técnicos y una mirada ajena a intereses particulares que no

puede ni debe exigirse a los ciudadanos.

Se detectaron en talleres participativos los conflictos para cada Perspectiva:

Los principales conflictos detectados desde la Perspectiva Social son:

- Falta de valores, comunicación y compromiso sobre los valores
- Falta de integración social
- Falta de interrelación entre las comunidades. División
- Falta de cuidado y de conciencia ambiental

Los principales conflictos detectados desde la Perspectiva Política son:

- Falta de valores, comunicación y compromiso sobre los valores
- Pérdida de valores. Incoherencia entre lo que se dice y se hace
- Debilidad institucional
- Exceso de dependencia de un estado paternalista
- Falta de responsabilidad ciudadana.
- Escasa responsabilidad y formación de algunos dirigentes sociales

Los principales conflictos detectados desde la Perspectiva Económica Financiera son:

- Ordenamiento legal.
- Jurisdicciones territoriales distintas.
- Ordenamiento territorial.
- Falta de fuentes de financiamiento

Los principales conflictos detectados desde la Perspectiva de Gestión son:

- Falta de integración e interacción de relaciones institucionales
- No respeto de derechos y acuerdos e incumplimientos de obligaciones

Los principales conflictos detectados desde la Perspectiva de Aprendizaje y Desarrollo son:

- Falta de recursos tecnológicos en comunicaciones
- Diferentes escalas de valores.
- Falta de tecnología (saber cómo)
- Fragilidad del ambiente.

Luego se detectan las Potencialidades para cada perspectiva:

Las principales potencialidades detectadas desde la Perspectiva Social son:

- Recursos naturales
- Actividad Turística

Las principales potencialidades detectadas desde la Perspectiva Política son:

- Alta calidad de recursos naturales.
- Actividad privada importante y comprometida preponderantemente turística.
- Poder constituirse en Municipio Turístico.

Las principales potencialidades detectadas desde la Perspectiva Económica Financiera son:

- Desarrollo controlado.
- Calidad de recursos naturales.
- Actividad privada importante.
- Plan estratégico

Las principales potencialidades detectadas desde la Perspectiva de Gestión son:

- Recursos naturales
- Programas y proyectos
- Oportunidad de desarrollo
- Calidad de vida.

Las principales potencialidades detectadas desde la Perspectiva de Aprendizaje y Desarrollo son:

- Conocimiento de experiencias de desarrollo de otras localidades.

En la siguiente etapa se presentan Programas desagregados en Proyectos. Los Programas fueron agrupados en 7 Campos de actuación: Dinámica Comunitaria, Desarrollo Cultural, Educación y Desarrollo Local, Desarrollo Económico, Desarrollo Sustentable, Estructura y Equipamiento y Gestión del Territorio.

Los Proyectos se desarrollan en unas fichas cortas, dando cuenta del Objetivo, Descripción, Conflictos que soluciona, Potencialidades que aprovecha, Instituciones involucradas, Valores que exalta, Plazo y Estado de avance. El abanico de proyectos trabajado (aproximadamente 150) barre un amplio espectro de necesidades de la comunidad local, aunque no se desarrolla proyectos prioritarios con mayor extensión, dando mayor cuenta de la situación de base, objetivos, su factibilidad, etapas de implementación, construcción, costo, fuentes de financiamiento posibles, beneficios esperados, actores involucrados.

Ejemplo de Proyecto Redefinición de uso de terrenos pista de aterriaje de Moquehue

CAMPO DE ACTUACIÓN:		Gestión del Territorio
PROGRAMA: Saneamiento Ambiental		
PROYECTO: Redefinición de Uso Terrenos Pista de Aterrizaje Moquehue		
OBJETIVO: Recuperar terrenos en la localidad de Moquehue. Dar un orden urbanístico a la localidad.	CONFLICTOS QUE SOLUCIONA - Ordenamiento territorial	Instituciones Involucradas: Municipalidad, Pulmarí, Comunidad Mapuche.
DESCRIPCIÓN: Relocalizar pista de aterrizaje ya que la misma no puede ser habilitada para el uso regular. Determinar nuevos usos a los terrenos que permitan el adecuado crecimiento de la localidad.	POTENCIALIDADES QUE APROVECHA - Recursos naturales. - Actividad turística.	Valores que exalta: Responsabilidad, Urbanismo, Coherencia, Seguridad.
		PLAZO: Corto ESTADO: Idea Proyecto

Fuente: Plan de Desarrollo Estratégico y Ordenamiento Territorial de las Localidades de Villa Pehuenia y Moquehue", 2010

Por último se desarrolla el apartado “Fuentes de Financiamiento Posibles para las Actuaciones” donde en un cuadro de doble entrada se listan los títulos de los proyectos desarrollados en el apartado anterior y se indica las fuentes de financiamiento que encuentran posibles entre: Municipio; Provincia; Nación; Organismo internacional; Privado. Faltaría mayor desarrollo para conocer el presupuesto de estos proyectos y las líneas de financiación posibles dentro de los actores señalados como posibles fuentes de financiamiento.

Ejemplo de Fuentes de Financiamiento Posibles para las Actuaciones

CAMPO DE ACTUACIÓN: Gestión del Territorio	Municipio	Provincia	Nación	Organismo internacional	Privado
PROGRAMA: Saneamiento Ambiental					
Saneamiento de Costas de Lagos	X	X	Sec. Ambiente	X	
Estudio Hídrico Cuenca del Quillahue			Sec. Ambiente	CFI/ UNPRE	
Saneamiento Cuenca del Quillahue			Sec. Ambiente	X	
Redefinición de Uso Terrenos Pista de Aterrizaje Moquehue	X	X			
Puesta en Valor Camping Municipal El Verde (Moquehue)	X	X			Consecionario

Fuente: Plan de Desarrollo Estratégico y Ordenamiento Territorial de las Localidades de Villa Pehuenia y Moquehue", 2010

Por último el Plan Estratégico desarrolla un Plan de Ordenamiento Territorial con los siguientes objetivos específicos:

- Establecer las bases del ordenamiento territorial de Villa Pehuenia-Moquehue.
- Adecuación del Código de gestión urbana de las localidades de Villa Pehuenia-Moquehue.

Respecto al 1º objetivo retoma los temas trabajados en el Plan Estratégico: vuelve sobre los problemas y potencialidades estudiados como base de la estrategia. Luego se mencionan los Escenarios: Pretendido (por la Comunidad); Mixto y; el Tendencial, aunque no se avanza en el desarrollo de cada uno. La propuesta normativa propone ordenar el territorio en Células, para lo que explican que

“En la revisión del código urbano se plantea el sistema de células en reemplazo de la zonificación tradicional. Este sistema permite independizar el concepto de una zona con una característica al de similares características que pueden estar distribuidas en distintas ubicaciones.”

Según la definición se intentaría separar el concepto de zona con una característica homogénea (célula) de lo que se permite construir en ella, pudiendo no coincidir los bordes de células e indicadores – usos. De la lectura de la definición de las células surge que tienen caracterización, usos permitidos, indicadores y normas de tejido aplicables, medidas mínimas de subdivisión y densidad admisible, de forma similar a las zonas en una zonificación tradicional. Se

caracterizan las siguientes células:

1. Célula Perilago
2. Célula Borde de Ruta
3. Célula Borde de Río
4. Célula Comercial Mixta
5. Célula Comercial
6. Célula Institucional
7. Célula Residencial
8. Célula Parque Urbano
9. Célula Rural
10. Célula Servicios
11. Célula Turística

Por último, se hace una caracterización de las localidades del municipio y se repasa qué células las comprende:

“Villa Pehuenia con una planificación que desde sus orígenes se llevó adelante, la cual solo se actualizó en función de su problemática actual y en el tratamiento de lo que en el anterior código eran zonas grises, como las costas de lagos y ríos, el espacio rurales y adyacencias de rutas.”

“En Moquehue la situación es distinta ya que no existía código de ordenamiento propio para la localidad. Por lo cual a partir de la solución de los problemas que ocasiona recurrentemente el Río Quillahue y dar uso a los terrenos de la ex pista de aterrizaje, se propone una localidad con un futuro urbanístico ordenado.”

Respecto al 2º objetivo proponen una “Revisión del Código Urbano y de Edificación de Villa Pehuenia – Moquehue y área de influencia”. Se presenta un texto completo de un Código de Ordenamiento Urbano con reglamentación acerca de regulación urbanística (indicadores, normas de tejido, espacio urbano, etc.) y de construcción (procedimiento de presentación de planos, medidas mínimas, materiales y técnicas admitidas, etc.). Este proyecto incorpora la zonificación en Células propuesta en la primera etapa del Plan de Ordenamiento.

Si bien el proyecto es completo, en cuanto a que permite la regulación del desarrollo urbano y da cuenta de los procedimientos para la aprobación de planos y otorgamiento de permisos de construcción, no presenta un desarrollo de herramientas de urbanismo modernas: reparto de cargas y beneficios del proceso de urbanización; reconocimiento de la actividad pública como generadora de plusvalía urbana y mecanismos de recuperación; compra prioritaria de terreno por parte del estado, expropiación administrativa; procedimientos de regularización

de suelo por prescripción dominial; Planes Parciales o de Sector; fondos de desarrollo urbano.

Se destaca que el Plan de Desarrollo Estratégico y Ordenamiento Territorial fue aprobado por Ordenanza 135/12 y en la actualidad es utilizado por la gestión municipal como herramienta que ordena y convalida las políticas que se implementan. No así la “Revisión del Código Urbano y de edificación de Villa Pehuenia-Moquehue y área de influencia” que no fue la versión utilizada al sancionar el Código Urbano y de Edificación, texto ordenado en 2016 por Ord 410/16.

El presente trabajo deberá retomar los temas no desarrollados en el diagnóstico que se consideran fundamentales para entender el desarrollo del Municipio en general y de Moquehue en particular, es decir encontrar los problemas urbanos existentes, para poder estudiar su evolución y proyección a futuro.

Propuesta de Ordenamiento Territorial Local para el Lote 100 (2011)

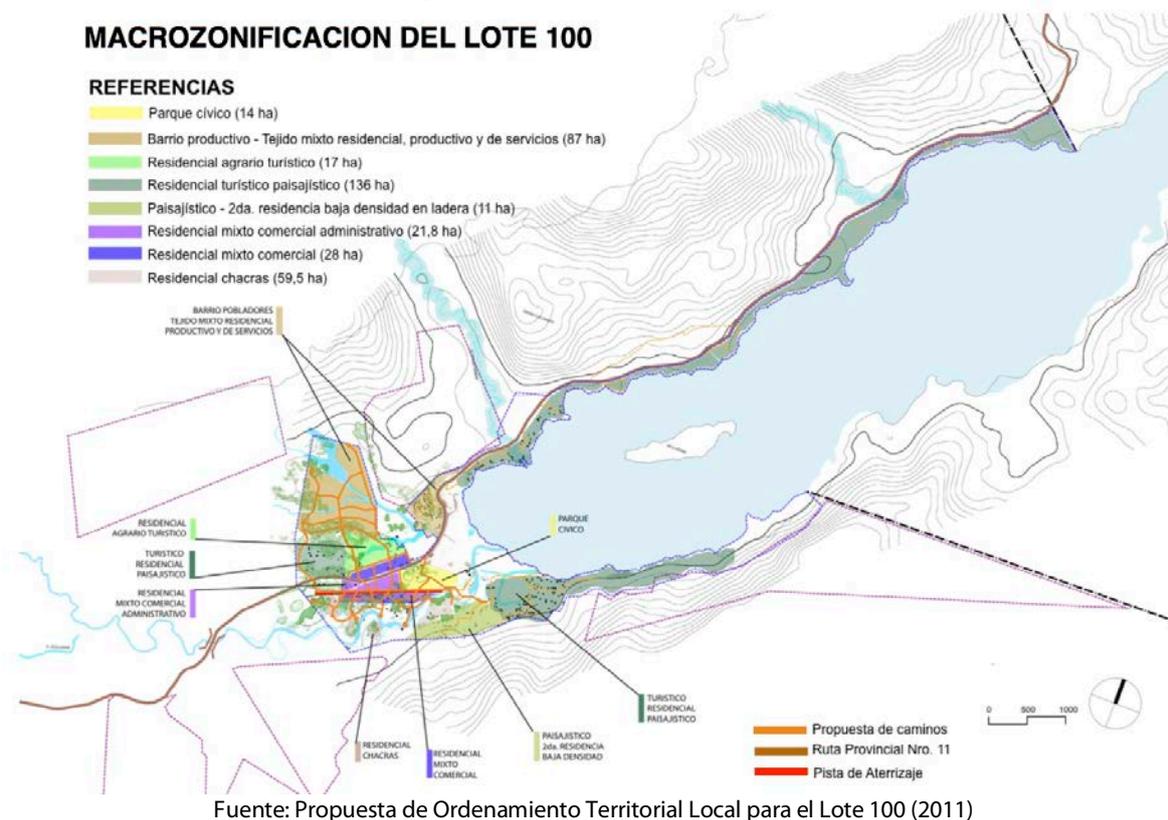
Este proyecto fue realizado entre marzo y noviembre de 2011 por el Colegio de Arquitectos de Neuquén (CAN) con la dirección del Arq. Pablo Beitía y financiamiento del Consejo Federal de Inversiones. Se trata de un proyecto urbano cuyo alcance espacial es la localidad de Moquehue (específicamente el Lote 100), precedido de instancias de diagnóstico y análisis de antecedentes.

La propuesta se basa en:

“[...] las siguientes pautas de Ordenamiento Territorial y Ambiental: recuperación del contacto entre la Ruta 11 y el perilago, estableciendo caminos de acceso a situaciones escénicas en el área costera; asentamiento poblacional en sitios no afectados por cauces hídricos, pendientes extremas u otras situaciones de riesgo ambiental; respeto por las formaciones boscosas nativas existentes, minimización de los desplazamientos de población y de la afectación de construcciones e infraestructuras existentes, previsión de una estructura de asentamientos barriales, articulada a partir de criterios de equidad socio-territorial, inserción respetuosa de la edificación en el paisaje y jerarquización de centralidades, equipamientos, residencia y aprovechamiento turístico.”

Se destaca la integralidad del proyecto de urbanización, que contempla todo el Lote 100 con definición de trazado, parcelamiento, cesiones para espacio público y equipamiento comunitario. Alcanza un gran nivel de desarrollo de la normativa propuesta para cada *macrozona* (que se corresponden con los barrios) en cuanto a indicadores urbanísticos y normas de tejido. También elaboran un catálogo de vialidades, desarrollando una jerarquía vial y especificando las características para cada tipo y una norma de protección de los ejemplares de pehuenes existentes.

Figura 1 Macrozonificación Lote 100



Como apoyo a este trabajo se realizó un relevamiento conducido por la Agr. Ana María Susana Cangiano para determinar las existencias en Moquehue, generando una suerte de catastro de hecho en el que se reconocen 417 parcelas y 370 casas construidas. Este trabajo fue actualizado en el Relevamiento 2017 (ver más adelante).

Un estudio ambiental a cargo del Lic. Horacio Botta llevó a desestimar la localización de un área residencial paisajística en la cabecera del Lago por ser área de mallines, proponiéndola como zona de reserva. También determinó la capacidad de carga del terreno natural, que con un sistema individual de tratamiento de excretas permitiría una población de 5.000 habitantes en la localidad, lo que podría aumentar hasta 15.000 habitantes con un sistema de tratamiento colectivo. En este sentido cobra importancia las tratativas actuales entre el EPAS y la Universidad de Neuquén para realizar un plan de saneamiento de Moquehue, ya que de hacerse la obra se habilitaría el segundo escenario de crecimiento. Si bien la población actual de la localidad es de aproximadamente 300 habitantes permanentes, muy lejos de cualquiera de los dos horizontes, la implicancia de realizar las obras de saneamiento es que podría construirse con densidad permitida por este sistema, que es en promedio el triple que la admitida con el tratamiento de excretas parcela a parcela.

También se determinó que en las localidades turísticas neuquinas se repite una relación de 4 pobladores permanentes por cada cama de hospedaje hotelero, proporción que servirá para proponer los tamaños de las zonas de uso.

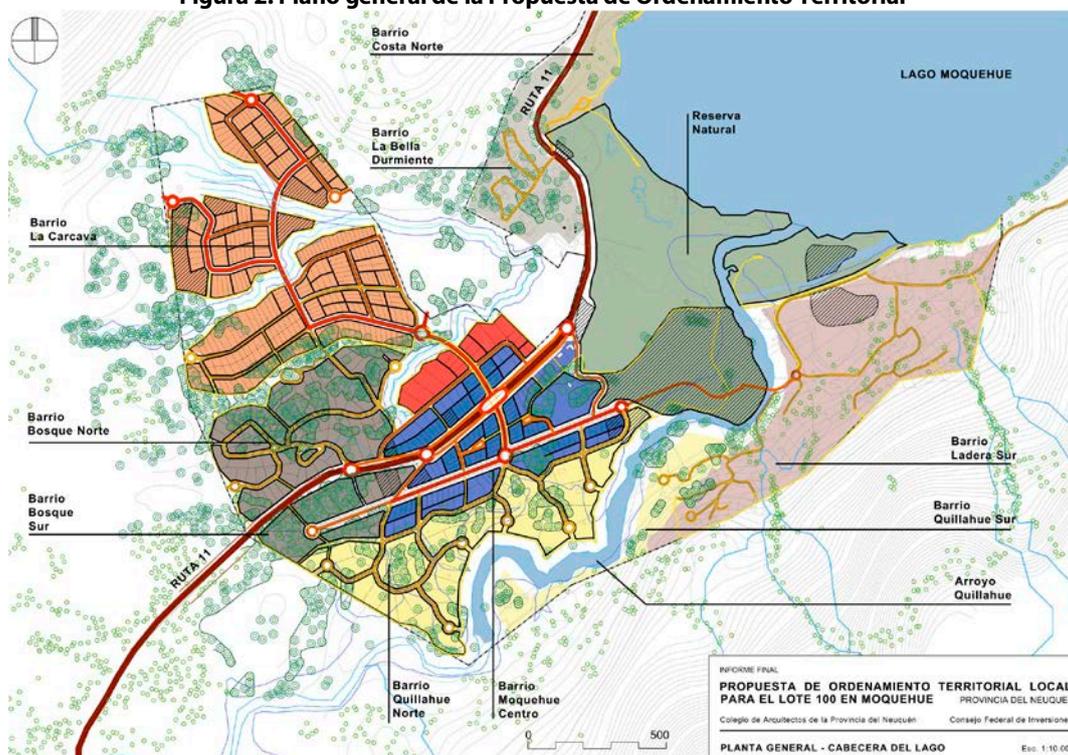
Consideraron "una proporción de superficie destinada a usos residenciales estimada en

un 40% de la superficie total de suelo urbano, correspondiente a estándares nacionales e internacionales de urbanización”, lo que representa 200 has de las 500 has que conforman el Lote 100. En base a esta superficie distribuyen la tierra según los usos necesarios. Para una población máxima calculada en función de los condicionantes ambientales de 5.000hab, se calcula una capacidad turística de 1.000 plazas; las superficies necesarias para equipamiento comunitario, público y comercial en base a estándares usados en distintas ciudades; y las superficies de espacio verde recreativo y deportivo, llegando al siguiente cuadro.

Uso	Superficie en hectáreas	Observaciones
Vivienda	80	11.250 habitantes con una densidad bruta de 140 hab/ha
Hotelería	22,5	
Educación	6	
Salud	1,5	
Comercio	9	Puede superponerse parcialmente con usos residenciales
Oficinas	1,8	
Otros usos	9	
Recreación	22,5	
Total superficie parcelada	142,3	
Espacio público	22,5	
Vialidades e infraestructuras	55	33% de la superficie parcelada + espacios públicos
Total	220,3	

Fuente: Propuesta de Ordenamiento Territorial Local para el Lote 100 (2011)

Figura 2. Plano general de la Propuesta de Ordenamiento Territorial



Fuente: Propuesta de Ordenamiento Territorial Local para el Lote 100 (2011)

Se mencionan algunos lineamientos sobre la regularización de la tenencia, creación de un fondo de desarrollo y un consejo consultivo, pero no se llega a desarrollar el modelo de gestión del proyecto urbano y la normativa para su implementación. Esto es, partiendo de la situación actual cuál es el o los circuitos administrativos posibles para afianzar la tenencia de la tierra actual y obtener en última instancia el traslado dominial; quiénes son los actores a involucrar en dicho proceso; cómo reparcelar la tierra para llegar a la configuración parcelaria propuesta; cómo financiar y ejecutar las obras públicas necesarias (apertura de calles, completamiento de servicios, construcción de equipamiento); desarrollar la normativa urbana que de soporte al proyecto; y la forma de administrar la normativa en las parcelas ya ocupadas y en las parcelas a crear.

A diferencia del Plan de Desarrollo Estratégico y Ordenamiento Territorial de las Localidades de Villa Pehuenia y Moquehue (2010) ya reseñado, no se realizaron instancias participativas con la comunidad local, por lo que el conocimiento del proyecto entre los habitantes de Moquehue es bajo. Tampoco fue aprobado por ordenanza ni se incorporó la propuesta de normativa para Moquehue (zonificación con indicadores y normas de tejido) al Código Urbano y de Edificación, texto ordenado en 2016 por Ord 410/16.

El presente trabajo deberá actualizar el proyecto urbano realizado en 2011 por el CAN, en función de la evolución del territorio en los últimos años, e incorporar el desarrollo del modelo de gestión que permita a las autoridades locales conducir el proceso para su implementación.

Relevamiento Moquehue (2011)

Como apoyo a la Propuesta de Ordenamiento Territorial Local para el Lote 100 se realizó un relevamiento conducido por la Agr. Ana María Susana Cangiano para determinar las existencias en Moquehue, generando una suerte de catastro de hecho en el que se reconocen 417 parcelas con algunos de sus límites y 370 casas construidas. Fue un insumo fundamental para el proyecto de loteo realizado en ese momento sobre la base de las ocupaciones existentes.

Relevamiento Moquehue (2017)

Este trabajo contratado por el municipio actualizó en 2017 el Relevamiento de Moquehue de 2011, encontrando un total de 85 lotes y 170 construcciones nuevas, totalizando 502 lotes y 531 construcciones.

El presente trabajo sistematiza la información levantada en el censo que se hizo para poder estandarizarla y utilizarla en la construcción de cartografía temática que dé cuenta de la caracterización de la localidad y los problemas que presenta (ver Diagnóstico Urbano, más adelante).

Sistematización del Tramo Inferior del Arroyo Quillahue - Moquehue (2018)

En paralelo a este trabajo se inició una consultoría contratada por la Subsecretaría de Recursos Hídricos de Neuquén para realizar la sistematización del Tramo Inferior del Arroyo Quillahue, principal afluente del lago Moquehue. El objetivo general del proyecto es “estudiar y proponer soluciones estructurales y no estructurales a la vulnerabilidad a las inundaciones de la zona ribereña del lago Moquehue y el arroyo Quillahue, compatible con los objetivos de planificación urbanísticos para la zona. El presente trabajo”.

Se está trabajando con el equipo consultor de este proyecto para coordinar acciones ya que son dos trabajos complementarios sobre un mismo territorio.

Plan Director de saneamiento en Pehuenia y Moquehue (2018)

El Ente Provincial de Agua y Saneamiento de Neuquén (EPAS) y la La Universidad Nacional del Comahue se encuentran en tratativas para realizar un Plan Director de saneamiento, que involucra cloacas y agua, en Villa Pehuenia y Moquehue, que tiene un componente de ingeniería hidráulica, ingeniería sanitaria, estudios de aguas subterráneas y superficiales y de estudios poblacionales.

El presente trabajo servirá de insumo para la realización de un Plan de Saneamiento para Moquehue por prever en qué etapas crecerá la población y como ocupará el territorio. Por otro lado que se avance en ese Plan permite pensar en el escenario de mayor densificación, al no depender directamente de la capacidad de carga del terreno.

Otros antecedentes

Otros antecedentes ya fueron analizados e incorporados en la Propuesta de Ordenamiento Territorial Local para el Lote 100:

- Elaboración del ordenamiento urbano ambiental de la comarca de Moquehue. Dirección General de Infraestructura Urbana. Pcia. del Neuquén. (Septiembre 2002)
- Estrategia de ordenamiento urbano de Moquehue. Dirección General de Infraestructura Urbana. Pcia. del Neuquén. (2005)
- Estudio para el Desarrollo Sustentable de Pulmarí. CIP. (Marzo 2011)
- Plan Estratégico Territorial de la provincia del Neuquén

2. Etapa 2. Diagnóstico

2.1 Introducción

Se presenta a continuación el conjunto de los diagnósticos sectoriales desarrollados a fin de evaluar el estado del territorio de la localidad de Moquehue e identificar los problemas territoriales que presenta actualmente.

El capítulo se desarrolla en cinco títulos:

- Diagnóstico Socio Territorial
- Diagnóstico Físico Ambiental
- Diagnóstico Económico Productivo
- Diagnóstico urbano
- Diagnóstico jurídico administrativo
- Ejes problemáticos

2.2 Diagnóstico Socio Territorial

Introducción

Esta sección analiza las características sociodemográficas del municipio de Villa Pehuenia-Moquehue y, en particular y principalmente, el aglomerado de Moquehue en tres categorías principales: Población, Hogares y Viviendas. Interesa comprender, de este modo, la evolución temporal de las principales variables asociadas a estas categorías, su expresión territorial y ver cómo se comportan otros municipios cercanos de la región con características semejantes.

El aglomerado de Moquehue presenta un retraso en el desempeño social territorial marcado por indicadores de calidad de vida cuando se la compara con otros aglomerados de características similares. Dentro del espacio municipal, si bien Moquehue se encuentra en una fase previa de la registrada en Villa Pehuenia de acuerdo a los indicadores sociodemográficos, se encuentran características e indicadores en común: poca población permanente en relación al alto crecimiento del número de viviendas, crecimiento del tamaño de hogares, precariedad y vulnerabilidad en relación a la dotación de servicios públicos, baja calidad de la construcción de las viviendas y persistente déficit de viviendas adecuadas en relación a las viviendas registradas en el

crecimiento de los últimos años.

Como se ha visto, la evolución de Moquehue va desde sus orígenes como asentamiento aserradero, hasta su transformación reciente ligada a la actividad turística con un gran crecimiento del número de viviendas de segunda residencia. Esta característica principal será de importancia para comprender su comportamiento sociodemográfico específico en relación a los municipios semejantes y poder describir, de este modo, la presencia de diferencias en los indicadores sociodemográficos cuando se los compara, tanto a la localidad de Moquehue como al municipio de Villa Pehuenia-Moquehue, con otros municipios.

Para analizar particularmente los indicadores sociodemográficos de Moquehue optamos por estudiar su rol dentro del municipio Villa Pehuenia-Moquehue y luego de forma comparada con otros municipios del departamento de Aluminé o distritos de Neuquén con características similares, pero con un mayor grado de complejidad en su sistema urbano, a fin de tener un marco de referencia. Se incluye a Aluminé, localidad cabecera del municipio homónimo y del Departamento Aluminé; Villa La Angostura, localidad turística frente al lago Nahuel Huapi, rodeado de atractivos paisajes naturales y circuitos turísticos de esquí; y Copahue-Caviahue, en el departamento de Ñorquin.

La principal fuente de información consultada son los Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas realizados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Población

La población de Moquehue para el año 2010 era, según el Censo de Población, Hogares y Vivienda (INDEC), de 276 habitantes. Esta población está dentro de un ejido municipal mayor, Municipio Villa Pehuenia-Moquehue, que comprenden a los lagos Aluminé y Moquehue, con una superficie total de 15.573 has. La población total del municipio es de 1.611 habitantes, lo que representa una densidad de población bruta de 10 hab/km² (0,10 hab/ha). Si restringimos la población y superficie a los dos núcleos urbanos del municipio, nos encontraremos a Villa Pehuenia con 700 habitantes y 280 has. de núcleo urbano -densidad bruta aumenta a 250 hab/km² (2,5 hab/ha)- y a Moquehue con 276 habitantes y 505 has del núcleo urbano -densidad bruta aumenta a 55 hab/km² (0,55 hab/ha)-. Por fuera de estos dos núcleos urbanos se encuentra el resto del territorio dentro del ejido del municipio. Este tiene la mayor parte rural salvo tres pequeños asentamientos: La Unión, Villa Italia y La Angostura. Este tercer sector posee 635 habitantes y 6874 has¹ - densidad bruta aumenta a 9 hab/km² (0,09 hab/ha)-.

La población de Moquehue experimentó dinámicas de crecimiento con diferente intensidad en los dos últimos períodos intercensales. Entre 1991 y 2001 la población creció 114

¹ El municipio Villa Pehuenia-Moquehue está integrado por: aglomerado de Moquehue (505 has); aglomerado de Villa Pehuenia (280 has); lago Aluminé (5.822 has); lago Moquehue (2.092 has); y el sector rural, que incluye aglomerados Villa Italia, La Angostura y La Unión (6.874 has).

habitantes, lo que representó un crecimiento del 134,12%, mientras que entre 2001 y 2010 hubo un incremento poblacional de 77 habitantes, lo que representa un crecimiento del 38,69%. Como se ve en la Tabla 1 y en la Figura 1, estas tendencias se agudizan más en los otros sectores del municipio. Así, en sintonía lo visto en Moquehue, en el municipio en general la variación poblacional fue de 594 habitantes (247,50%) entre 1991 y 2001, y de 777 habitantes (93,17%) entre 2001 y 2010.

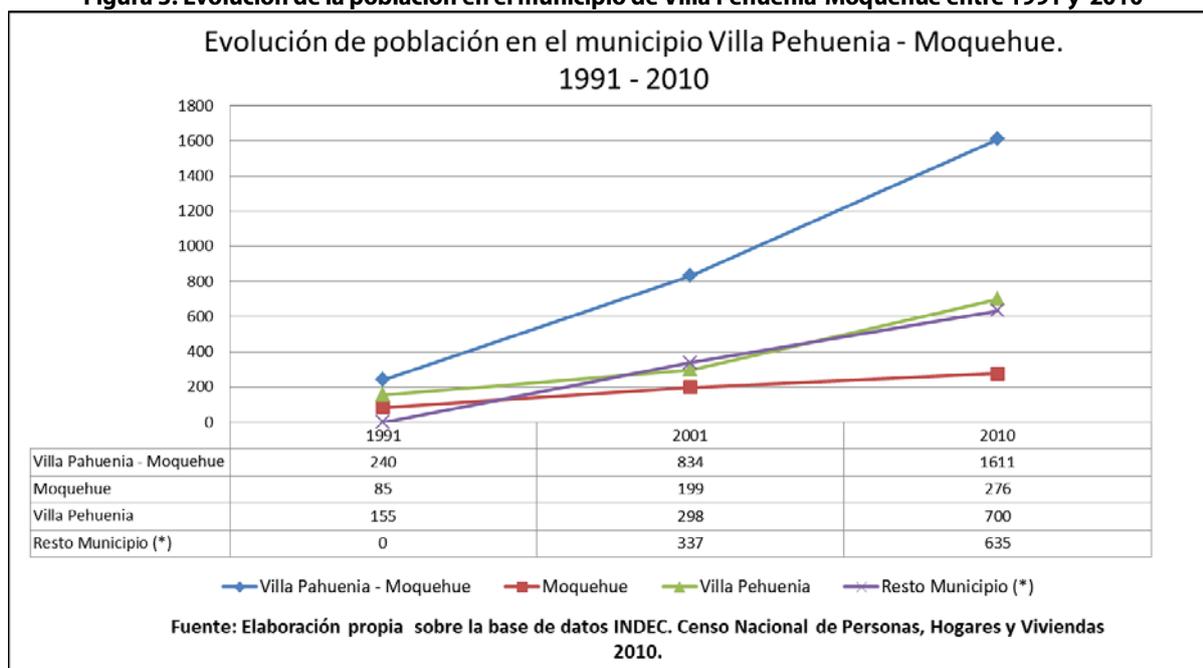
Tabla 1. Población para el municipio de Villa Pehuenia-Moquehue entre 1991 y 2010.

	Población total			Variación 1991 - 2001		Variación 2001 - 2010	
	1991	2001	2010	absoluta (hab)	relativa (%)	absoluta(hab)	relativa (%)
Villa Pahuena - Moquehue	240	834	1611	594	247,50	777	93,17
Resto Municipio (*)	s/ dato	337	635	s/ dato	s/ dato	298	88,43
Villa Pehuenia	155	298	700	143	92,26	402	134,90
Moquehue	85	199	276	114	134,12	77	38,69

(*) Incluye los aglomerados Villa Union, Villa Italia, La Angostura y el espacio rural dentro de los límites jurisdiccionales municipales.

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

Figura 3. Evolución de la población en el municipio de Villa Pehuenia-Moquehue entre 1991 y 2010



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 los mismos años, otros municipios de Neuquén con características comparables presentaron también variaciones de población positivas para los dos períodos intercensales, aunque con distintas tendencias: en Aluminé la tasa de crecimiento fue similar para el período 2001-2010 respecto a la tasa de 1991-2001, mientras que en Villa La Angostura la tasa de crecimiento para el período 2001-2010 fue mayor a la del período anterior, como en el caso de

Villa Pehuenia-Moquehue.

El crecimiento exponencial observado en las localidades de Moquehue, Villa La Angostura y Copahue-Caviahue en la década de 2001-2010 se asocia al avance del turismo en estas áreas, importante generador de empleo y dinamizador de la economía en el distrito y su complejidad.

Puede esperarse que la tendencia demográfica futura esté afectada por los ciclos de las actividades turísticas, en primera medida, y de las económicas principales, dependientes de condiciones regionales, nacionales e incluso internacionales, por lo que parece adecuado evaluar distintos escenarios que contemplen estas fluctuaciones en una próxima etapa de la consultoría.

Tabla 2. Población para el núcleo urbano de los municipios de referencia entre 1991 y 2010

	Población total			Variación 1991 - 2001		Variación 2001 - 2010	
	1991	2001	2010	absoluta (hab)	relativa (%)	absoluta(hab)	relativa (%)
Villa Pahuena - Moquehue	240	834	1611	594	247,50	777	93,17
Alumine Municipio	2537	3720	4861	1183	46,63	1141	30,67
Villa La Angostura (Los Lagos)	3500	7526	11063	4026	115,03	3537	47,00
Copahue - Caviahue (Ñorquin)	s/ dato	475	618	s/ dato	s/ dato	143	30,11

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.

Estructura de la población

Como se dijo más arriba, en el sector urbano de Moquehue se registra un crecimiento poblacional en el período intercensal 1991-2001 que pasa de 89 a 199 habitantes como también entre 2001 y 2010 que llega a 276 habitantes. Estas tasas de crecimiento se condicen con el municipio Villa Pehuenia-Moquehue en general y con municipios de similares características por la región, en particular.

Sin embargo, el censo 2010 registra que el 15,94% de la población que habita Moquehue nació en otro país. Este dato particulariza la población de Moquehue frente al resto del municipio y, principalmente, al aglomerado de Villa Pehuenia, en el que únicamente el 6% es población nacida en otro país. De un mismo modo, se registró en el censo 2001 que un 19,1% de la población es migrante reciente (últimos 5 años); por lo que podemos deducir que tuvo que producirse, en estos últimos dos periodos censales, un doble proceso de crecimiento poblacional: por un lado crecimiento vegetativo de la población ya residente y, por el otro, un saldo migratorio positivo. La hipótesis migratoria más fuerte se relaciona con el crecimiento del sector como un lugar turístico y de consolidación de viviendas de segunda residencia.

Tabla 3. Población según lugar de residencia anterior 2001.

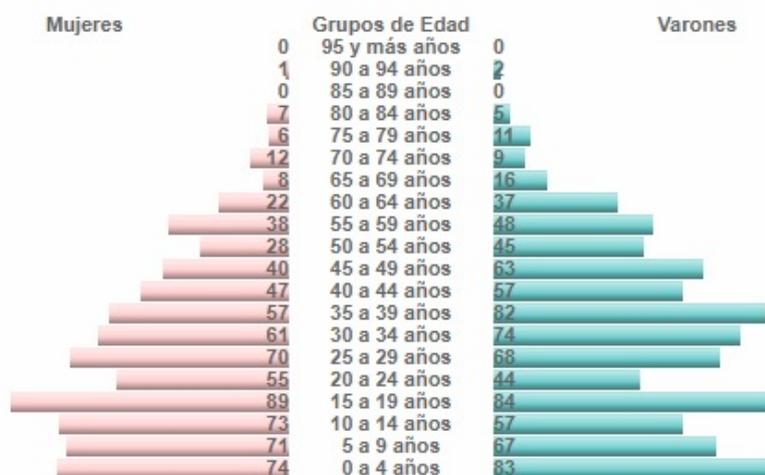
2001	Dónde vivía hace 5 años										
	Esta localidad o paraje		Esta provincia pero en otra localidad o paraje		Otra provincia		Otro país		No había nacido		Total
	Habitantes	%	Habitantes	%	Habitantes	%	Habitantes	%	Habitantes	%	
Moquehue	145	72,86	27	13,57	10	5,03	1	0,50	16	8,04	199
Resto Municipio (*)	210	62,31	68	20,18	19	5,64	4	1,19	36	10,68	337
Villa Pehuenia	100	33,56	122	40,94	51	17,11	3	1,01	22	7,38	298

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

Al observar la estructura de la población de Vila Pehuenia-Moquehue para 2010, en su pirámide de población (ver Figura 2) se evidencia una forma triangular a partir de los 10 años, dando cuenta de una población joven. Es notorio el achicamiento de la base en el rango 0-9 años (nacidos entre 2001y 2010), máxime cuando el período presentó un marcado crecimiento poblacional de un 93,17%, por lo que la natalidad sola no explicaría el aumento de población.

El engrosamiento de la pirámide en el rango 10-24 años, para ambos sexos, y entre los 30-39 años, para los varones, es compatible con un proceso inmigratorio. El desarrollo de la actividad turística, que fue el mayor generador de nuevos puestos de trabajo en el período y consecuente crecimiento de las ciudades de la región apalanca esta hipótesis.

Figura 4. Pirámide poblacional, Municipio Villa Pehuenia-Moquehue, 2010.



Fuente: Elaboración del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda en base a INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

Densidad de población

Considerando la población y superficie del núcleo urbano de Moquehue para 2010 (276 habitantes y 505 ha) la densidad bruta promedio es de 55 hab/km² (0,55 hab/ha). Al observar la distribución de esta población en el territorio denota un tejido de muy baja densidad incluso en el área central del aglomerado. Si bien se diferencian barrios en la configuración urbana, ninguno de ellos puede clasificarse por un rango de densidad creciente. Como se observa más adelante en el diagnóstico urbano, las parcelas en los barrios son de grandes dimensiones, gran parte de ellas se

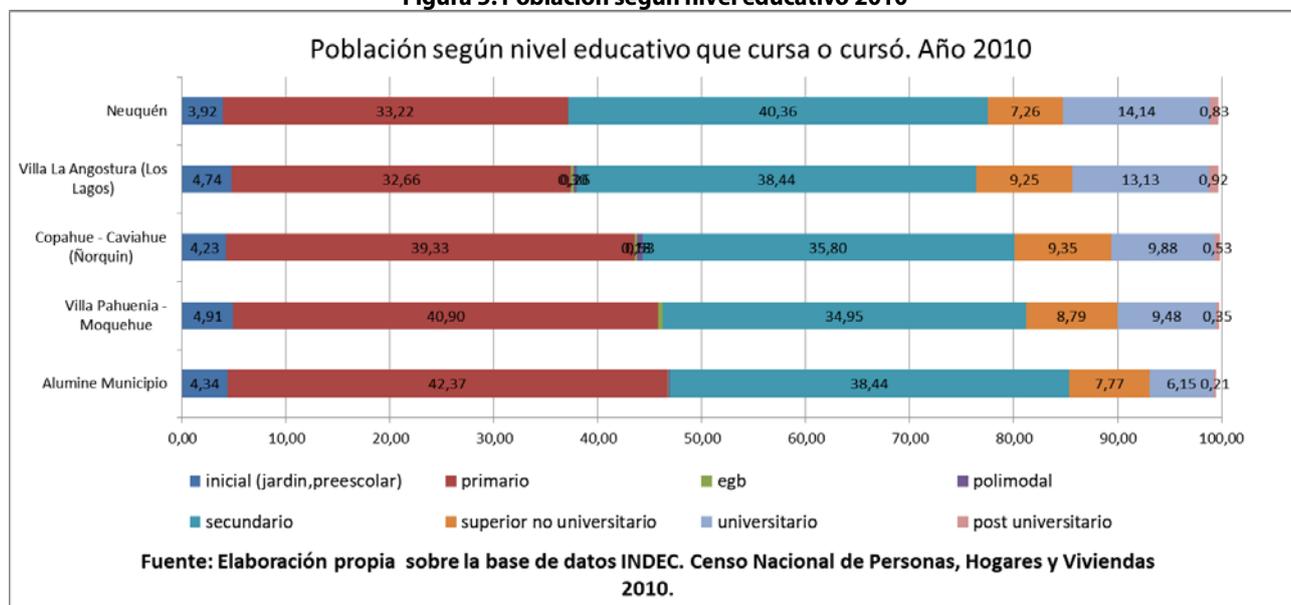
registran aún baldías y con gran parte de las viviendas construidas deshabitadas. En 2001, la densidad que presentaba la ciudad era aún más baja, entre 39 habitantes por km², lo que implica una ligera densificación urbana para 2010, pero aún en niveles muy bajos.

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

Nivel educativo

Al analizar el nivel educativo alcanzado por la población de los municipios del área se observa una primera categorización que nos servirá para comprender el estado de situación de las diferentes poblaciones. Así vemos, por ejemplo, a Villa La Angostura con el mayor porcentaje de universitarios (13,13%) comparable a ciudades de gran centralidad como la ciudad de Neuquén que posee un 14,14%. En un segundo escalón encontramos a los municipios de Copahue-Caviahue y el de Villa Pehuena-Moquehue. Aquí el porcentaje de universitarios se reduce a 9,88% y 9,48%, respectivamente, como también aumenta la proporción de población que no accedió todavía a la formación secundaria (44,27% y 46,23%, respectivamente). Por último, nos encontramos con el municipio de Aluminé. Este presenta los peores indicadores, con un 6,15% de la población universitaria y un 42,37% que cursa o únicamente cursó el nivel primario.

Figura 5. Población según nivel educativo 2010



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

Hogares

Tamaño de los hogares

Al estudiar la conformación de los hogares en este municipio se observa que el tamaño promedio de ellos para 2010 se encontraba en 3,98 habitantes por hogar. Al ver la evolución en el último período intercensal de este indicador se observa un marcado engrosamiento del tamaño de los hogares, cuyo promedio en 2001 era de 3,52 personas por hogar. Este comportamiento se observa por igual en los tres sectores que se diferencian del municipio. En el caso particular del sector urbano de Moquehue este crecimiento en el tamaño de los hogares significó pasar de 2,84 habitantes a 3,07 habitantes por hogar, un promedio bajo si se compara con el municipio en general y con otras localidades del sector y del país.

Tabla 4. Tamaño promedio de hogar 2001 y 2010, municipio de Villa Pehuenia - Moquehue

	2001			2010		
	Población	Hogares	Tamaño promedio de hogares (hab/hogares)	Población	Hogares	Tamaño promedio de hogares (hab/hogares)
Villa Pahunia - Moquehue	834	237	3,52	1611	405	3,98
Resto Municipio (*)	337	78	4,32	635	136	4,67
Villa Pehuenia	298	89	3,35	700	179	3,91
Moquehue	199	70	2,84	276	90	3,07

(*) Incluye los aglomerados Villa Union, Villa Italia, La Angostura y el espacio rural dentro de los límites jurisdiccionales municipales.

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

Sin embargo, este comportamiento, tanto de Moquehue como del municipio, es atípico en la región y en el país. En otros aglomerados la tendencia es contraria, todos los municipios analizados presentan en ambos cortes temporales hogares más chicos, con la característica de que en las ciudades más grandes esto se agudiza.

Estos datos dan cuenta de un proceso, también observable en otras regiones, como en el resto del país: la disminución generalizada en el tamaño de los hogares. Como hipótesis general, las nuevas configuraciones familiares, el incremento de los hogares unipersonales (familias monoparentales, trabajadores migrantes, por ejemplo), apalancados por una mayor capacidad económica general de la sociedad, habrían dado como resultado un incremento de los hogares que, en algunos casos, duplica al incremento poblacional. Esto no sucede, sin embargo, en el municipio de Villa Pehuenia-Moquehue.

El comportamiento de este municipio se puede asociar mejor con una etapa anterior a la analizada en los otros municipios. Los datos recopilados nos hablan de un comportamiento tardío de la población y la conformación de hogares en esta región. El mayor aumento de población respecto a la de los hogares estaría indicando, a contramarcha de la tendencia general a nivel provincial y nacional, un aumento del tamaño de los hogares que podría deberse a dos razones: fenómenos vegetativos y migratorios.

Por un lado, el traspaso de una economía de explotación ganadera y forestal, con trabajadores que tienden a conformar hogares unifamiliares por razones laborales, a una economía relacionada con el turismo de pequeña escala, que establece una relación directa entre la organización familiar y la organización de la explotación turística, puede dar un indicio sobre este crecimiento. Por otro lado, se puede pensar también, que los migrantes que llegan a esta área por razones sociales tienden a ser familias, en promedio, más numerosas que las preexistentes.

Tabla 5. Tamaño promedio de hogar 2001 y 2010

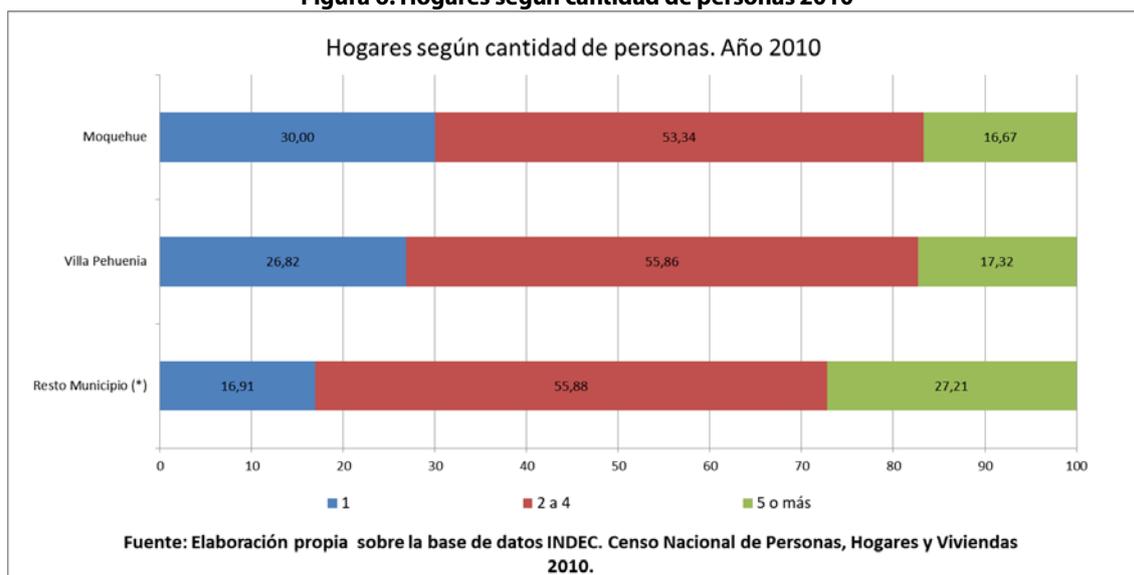
	2001			2010		
	Población	Hogares	Tamaño promedio de hogares (hab/hogares)	Población	Hogares	Tamaño promedio de hogares (hab/hogares)
Villa Pahuena - Moquehue	834	237	3,52	1611	405	3,98
Alumine Municipio	3720	921	4,04	4861	1451	3,35
Villa La Angostura (Los Lagos)	7526	2075	3,63	11063	3362	3,29
Copahue - Caviahue (Ñorquin)	475	125	3,80	618	183	3,38

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

En el municipio de Villa Pehuena-Moquehue encontramos que, según lo registrado en 2010, la gran mayoría de los hogares (55,03%) están integrados por 2, 3 o 4 personas. Si comparamos los sectores delimitados dentro del municipio veremos que esta tendencia continua, pero se generan variaciones en las otras clasificaciones. Por un lado, las dos aglomeraciones, Villa Pehuena y Moquehue, presentan más número de hogares unipersonales (26,82% y 30%, respectivamente) que el resto del municipio (16,91%). En este último, el número de hogares con 5 o más habitantes es mayor (27,21%).

Esta tendencia en los aglomerados más poblados, que suelen ser la primera opción para los migrantes, concuerda con la tendencia a un mayor porcentaje de hogares que son inquilinos y a un mayor incremento en el número de las viviendas.

Figura 6. Hogares según cantidad de personas 2010



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

Condiciones de vida

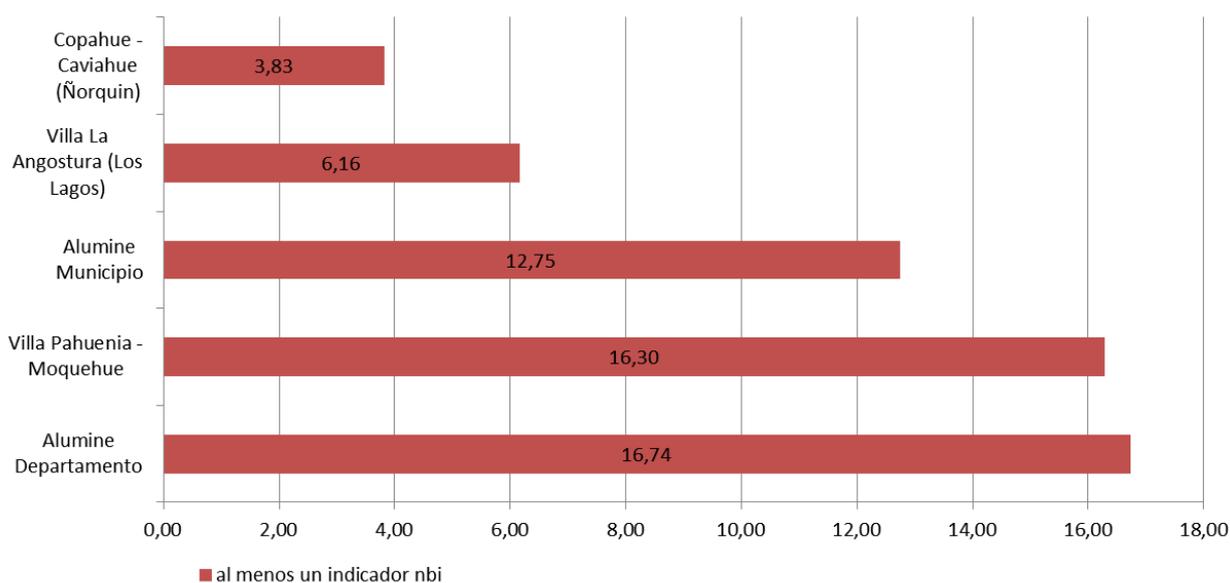
Como se mencionó en la introducción, Moquehue, y sobre todo el municipio de Villa Pehuenia-Moquehue en general, presenta un déficit en los mejoramientos que suceden en la región en términos de calidad de vida. Como veíamos al analizar la evolución del tamaño de los hogares, los datos sociodemográficos registrados en este sentido parecerían encasillar al municipio de Villa Pehuenia-Moquehue en un periodo previo al que están viviendo los municipios comparados con similares características a él en la región.

Respecto a las Necesidades Básicas Insatisfechas² (NBI), indicador compuesto que sirve para dar cuenta de la pobreza estructural, el municipio de Villa Pehuenia-Moquehue registraba en 2010 un 16,30% de hogares con NBI, lo que representa el mayor porcentaje entre los municipios de referencia que se ubican entre un 3,83% en Copahue-Caviahue hasta 12,75 en Aluminé. Únicamente es comparable con el promedio del departamento de Aluminé que es de un 16,74%.

² "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." Fuente: INDEC.

Figura 7. Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas 2010.

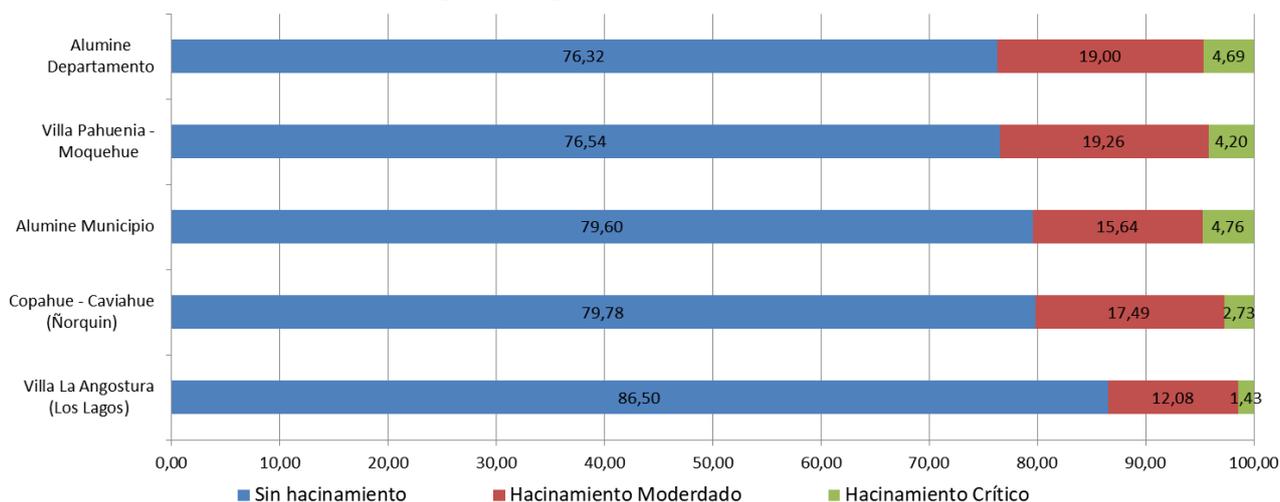
Hogares con NBI. Año 2010



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

Al observar los valores de hacinamiento crítico, nos encontramos con un panorama similar. El municipio en estudio presentaba los menores valores de hogares sin hacinamiento y el segundo mayor de hacinamiento crítico³ en 2010 (4,20%), luego del municipio de Aluminé (4,76%). Respecto a los municipios de referencia encontramos: 1,43% de los hogares en Villa La Angostura y 2,73% en Copahue-Caviahue, valores bajos en relación a la provincia y a nivel nacional.

Figura 8. Hogares con Hacinamiento 2010



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

³ 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.

Al observar la evolución de los indicadores de pobreza estructural en Moquehue se destaca un leve avance, en valores absolutos, de los hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), que pasan de ser 25 en 2001 a 11 hogares en 2010. Estas mejoras pueden asociarse a la mejora de las viviendas, la recomposición del ingreso familiar y las políticas de acceso a la educación.

El Hacinamiento crítico (más de 3 personas por cuarto), aunque su envergadura es menor, muestra una evolución similar; de 5 hogares registrados con hacinamiento crítico en 2001, se pasa a 2 hogares en 2010. En términos relativos disminuye un 4,92% el porcentaje de hogares afectados.

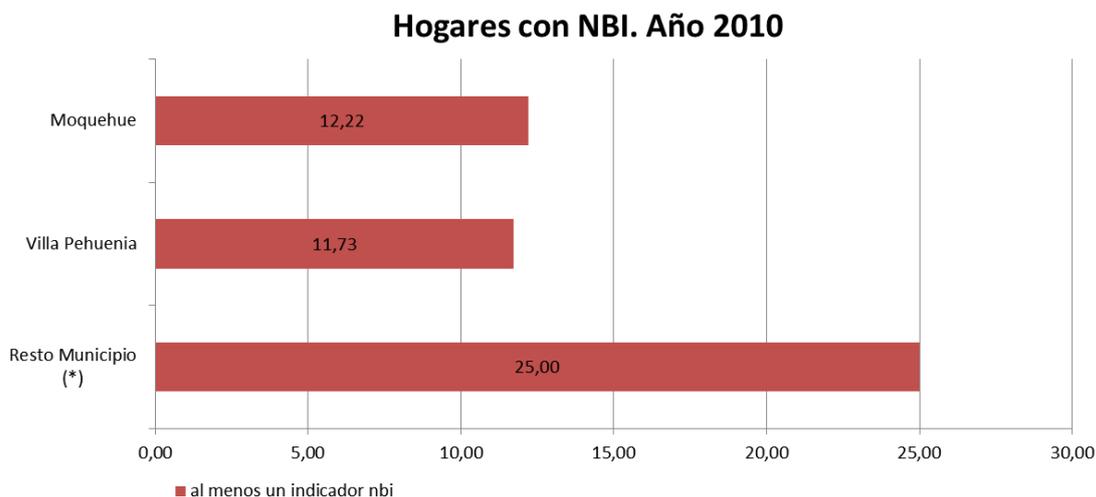
Tabla 6. Hogares con NBI y Hacinamiento Crítico 2001 - 2010

Hogares Moquehue				
Año	2001		2010	
	Hogares	%	Hogares	%
Total	70		90	
Con NBI	25	35,71	11	12,22
Con Hacinamiento Crítico	5	7,14	2	2,22

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

Al ver la distribución espacial de estos indicadores para 2010 en el municipio de Villa Pehuenia-Moquehue se destacan los aglomerados de Villa Unión, Villa Italia, La Angostura y todo el sector rural del municipio, con un 25% de los hogares con NBI. Sin embargo, no es menor el porcentaje de Moquehue, con un 12,22% de los hogares que representa 11 de los 90 hogares presentes en 2010 en la aglomeración.

Figura 9. Hogares con NBI en el Municipio Villa Pehuenia – Moquehue, 2010

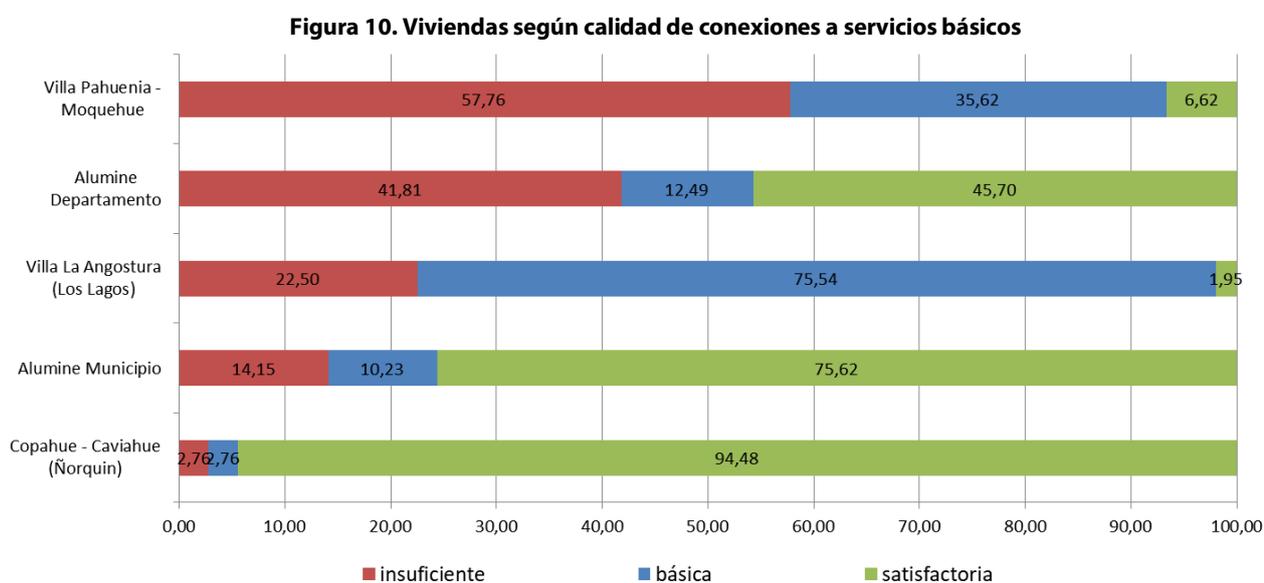


(*) Incluye los aglomerados Villa Union, Villa Italia, La Angostura y el espacio rural dentro de los límites jurisdiccionales municipales.

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

Calidad de los servicios básicos

En relación a la cobertura de servicios, el área presenta bajos niveles de cobertura cuando se lo compara con otras regiones de la región, de la provincia y del país. La calidad de estos servicios básicos en las viviendas son insuficientes en un 57,76%, básica en un 35,62% y satisfactoria únicamente el 6,62%. Al confrontar estos datos con los correspondientes a los municipios comparados se ve claramente el grado de retraso del área en cuestión.

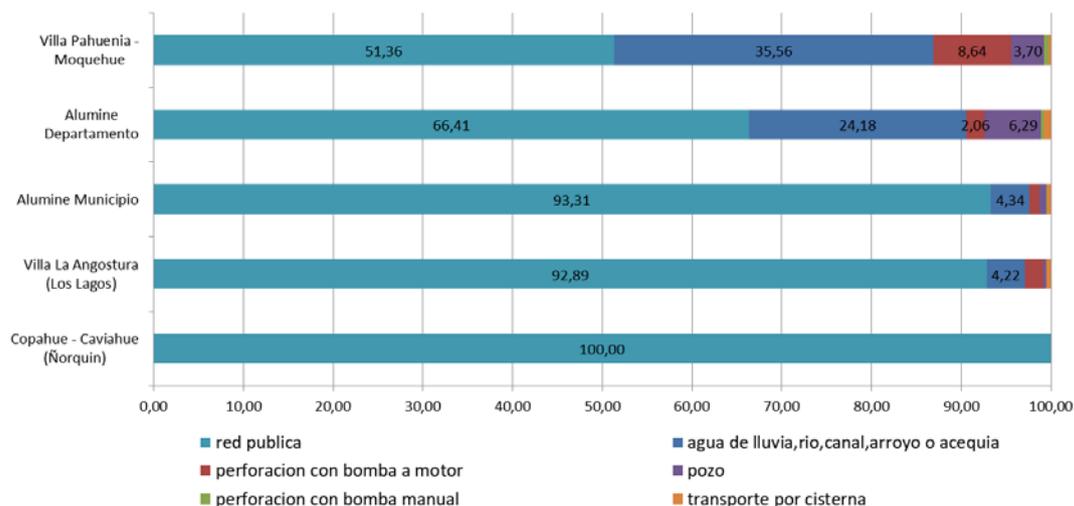


Fuente: Elaboración propia en base a INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

Respecto a la red de agua potable, los municipios comparados se encontraban en 2010 en un rango de entre 100% de hogares conectados a la red (Copahue-Caviahue) y 92,89% (Villa La Angostura). Villa Pehuénia-Moquehue queda muy por debajo con una cobertura de red pública del 51,36% de los hogares y una dependencia mayor (35,56%) del agua pluvial.

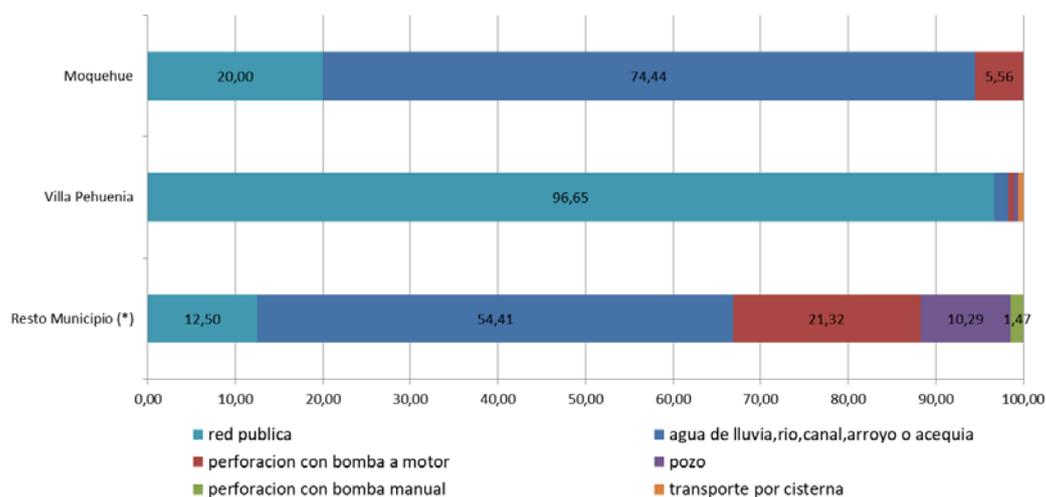
Sin embargo, estos datos del municipio de Villa Pehuénia-Moquehue no son representativos de todos sus sectores. Si se atiende a estas particularidades, veremos que los hogares que presentan conexiones a la red de agua potable son principalmente los ubicados en Villa Pehuénia. Moquehue, por su lado, registra únicamente un 20% de hogares conectados a la red y un 74,44% de las aguas provenientes de lluvias. El resto de los hogares del municipio, en otro contexto, se provee de aguas pluviales (54,41%) o de agua de napas (33,09%).

Figura 11. Hogares según procedencia del agua para beber y cocinar



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

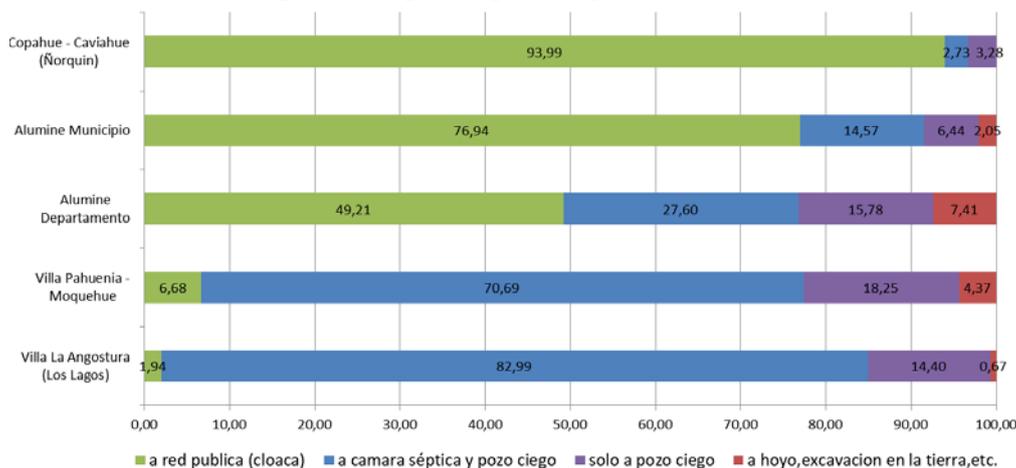
Figura 12. Hogares según procedencia del agua para beber y cocinar, municipio Villa Pehuena - Moquehue



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

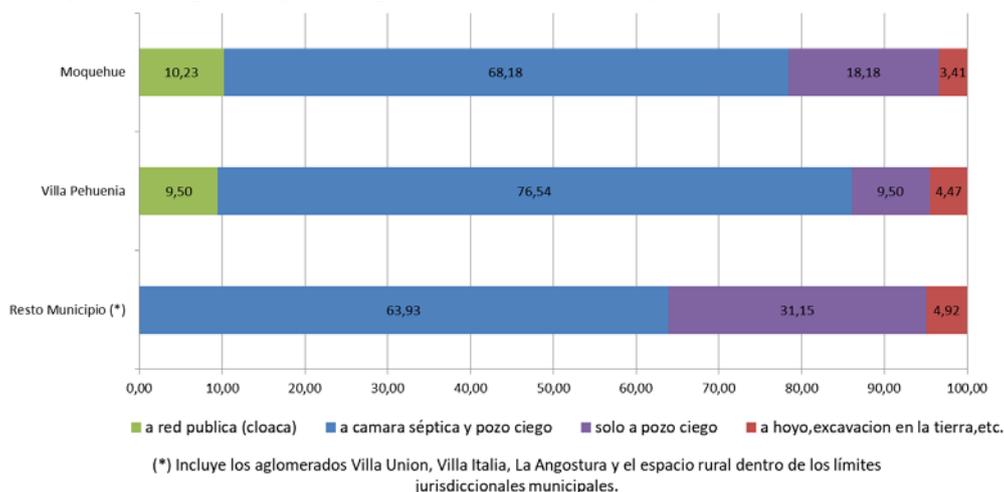
En cuanto a la red cloacal, los distritos estudiados se separan en dos grupos. Por un lado los que estructuran sus desagües mediante una red cloacal, entre ellos Copahue-Caviahue y Aluminé, y por el otro los que cuentan principalmente con cámara séptica y pozo ciego por hogar, entre ellos Villa La Angostura y Villa Pehuena-Moquehue. En este último, sin embargo, es preciso señalar que el 4,37% de hogares tiene descarga de inodoro a hoyo o excavación. En Moquehue específicamente encontramos estas mismas características: un 86,36% de los hogares cuenta con cámara séptica y pozo ciego o únicamente con pozo; un 10,2%, con conexión a red cloacal; y un 3,41%, a hoyo o excavación.

Figura 13. Hogares según desagüe inodoro 2010.



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

Figura 14. Hogares según desagüe inodoro 2010, municipio Villa Pehuena - Moquehue

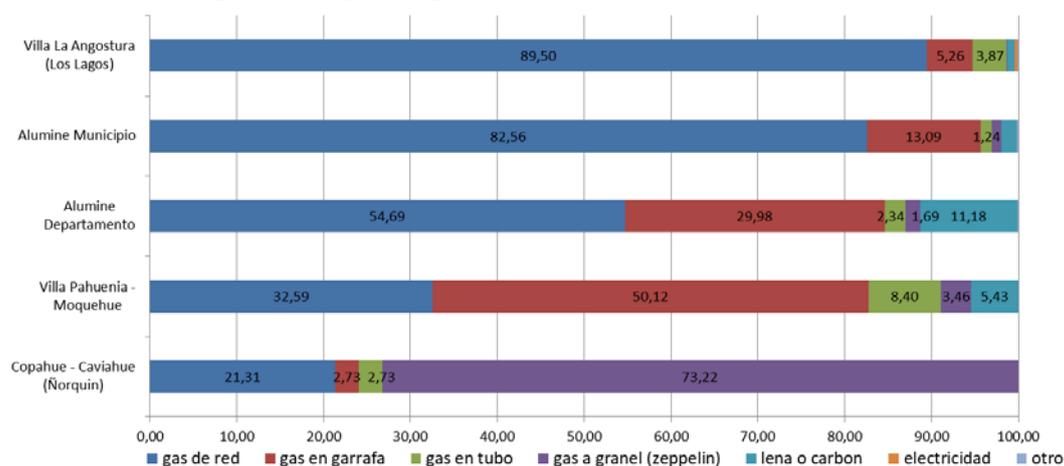


Fuente: Elaboración propia en base a INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010

En relación a la red de gas sucede algo similar. Los niveles de servicio se ubicaban en 2010 entre el 89,50% de hogares servidos en Villa La Angostura y un 32,59% en Villa Pehuena-Moquehue, obviando del análisis a Caviahue-Copahue que cuenta con un 22,31% de gas de red pero un 73,22% abastecido por gas a granel (zeppelín). Este rango ubica, entonces, al municipio de Villa Pehuena-Moquehue en el más dependiente de la garrafa para abastecer de gas a los hogares (50,12%), dentro de las localidades analizadas. Esto último se reduce consistentemente en Aluminé (13,09%), Villa La Angostura (5,26%) como también en Copahue-Caviahue (2,73%).

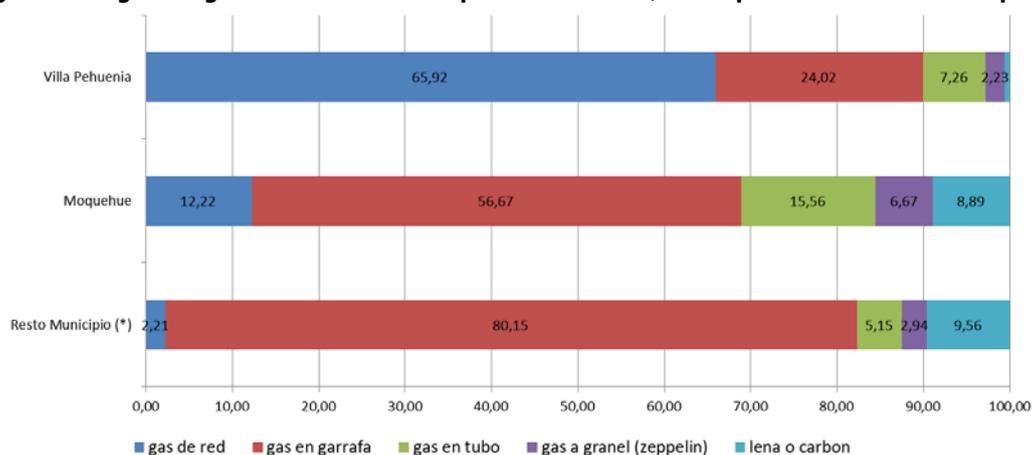
Dentro del municipio, podemos observar, como en el caso de la provisión de agua potable, una diferencia entre los tres sectores que delimitamos. Observamos así, que el aglomerado de Villa Pehuena se diferencia del resto al tener un 65,92% de los hogares con conexión a red de gas; Moquehue cuenta únicamente con un 12,22%, por lo cual un 56,67% de los hogares dependen de la provisión de gas por medio de garrafa.

Figura 15. Hogares según combustible usado para cocinar 2010



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

Figura 16. Hogares según combustible usado para cocinar 2010, municipios Villa Pehuenia - Moquehue



(*) Incluye los aglomerados Villa Union, Villa Italia, La Angostura y el espacio rural dentro de los límites jurisdiccionales municipales.

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

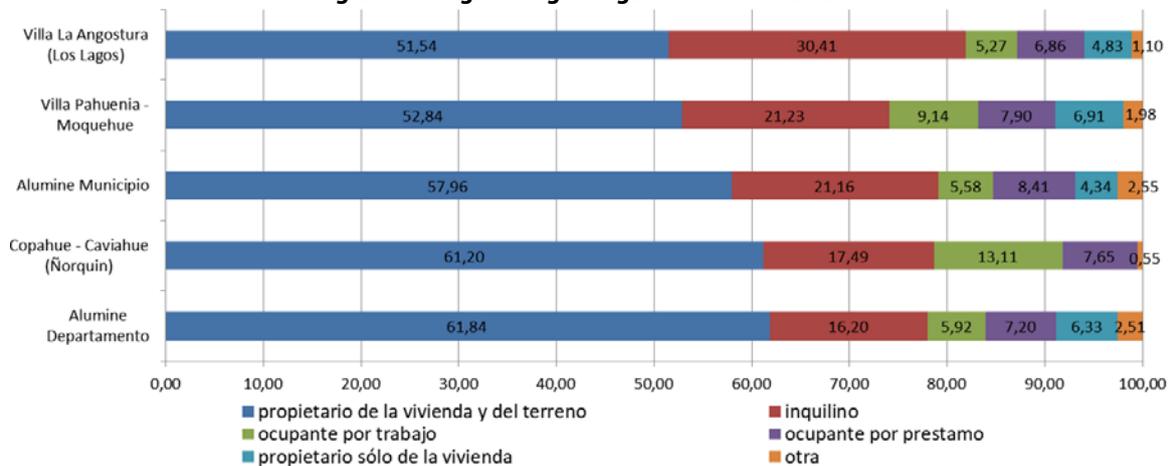
Régimen de tenencia de la vivienda

Al analizar el régimen de tenencia de la vivienda se observa una correlación entre la distribución y el tamaño de la localidad analizada. Los municipios más grandes presentan un mayor porcentaje de inquilinos que los municipios más chicos: en Villa La Angostura, el 30,41% de los hogares son inquilinos; en Aluminé, el 21,16%; en Villa Pehuenia-Moquehue, el 21,23%; mientras que en Copahue-Caviahue este número baja a 17,49%. Inversamente, las localidades de mayor población de la muestra presentan un porcentaje menor de propietarios de la vivienda y el terreno.

Sin embargo, dentro del municipio de Villa Pehuenia-Moquehue, esto no se verifica. Si analizamos los tres sectores que lo conforman veremos que el aglomerado de Villa Pehuenia es el que posee la mayor cantidad de inquilinos (35,20%), mientras que Moquehue presenta

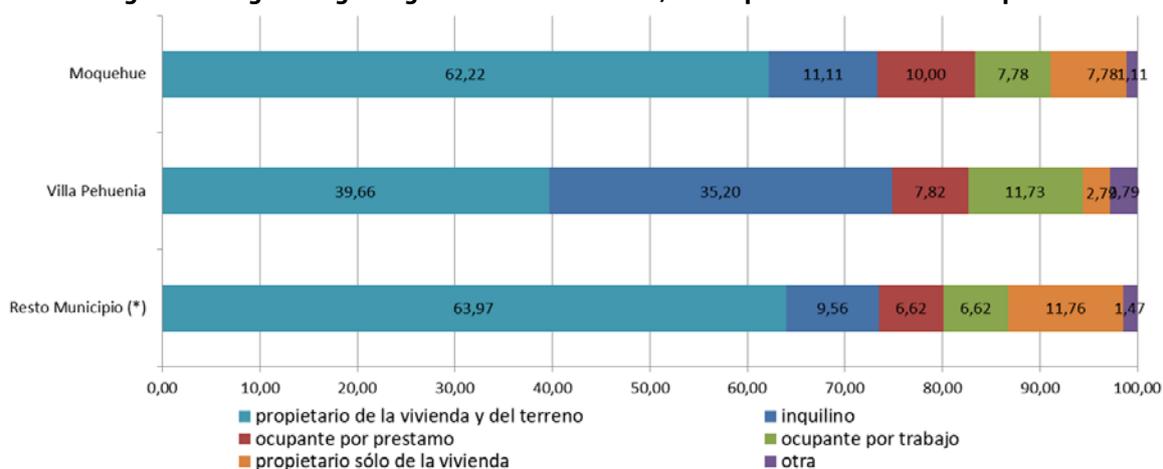
porcentajes inferiores a los citados anteriormente para otras ciudades: el 11,11% de los hogares son inquilinos. Es preciso remarcar, en este territorio, el porcentaje que refiere a los hogares que son dueños de la vivienda y no de la tierra, 7,78%, como también los ocupantes por trabajo o por préstamo, 17,78%.

Figura 17. Hogares según régimen de tenencia 2010



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

Figura 18. Hogares según régimen de tenencia 2010, municipio Villa Pehuena – Moquehue



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

El mayor porcentaje de inquilinos en los aglomerados con mayor población se relaciona con el mayor precio de la vivienda y mayor porcentaje de población nueva (migrante), como se registra en Villa Pehuena, que encuentra en el alquiler una primera forma de acceso a la vivienda.

Es esperable que aumente el porcentaje de inquilinos en Moquehue si la población crece a tasas altas por el saldo migratorio y el valor del suelo y la vivienda se aproximan a los de mercados inmobiliarios más grandes.

Relación entre Población, Hogares y Viviendas

Si se analiza la variación del número de hogares y de viviendas en los últimos dos periodos censales, podremos dilucidar la tendencia de crecimiento de la región y particularmente de Moquehue en los últimos años. De este modo podemos observar diferentes grados de variación intercensal dependiendo si observamos el crecimiento de la población, los hogares y las viviendas.

Tabla 7. Evolución de Población, Hogares y Viviendas 2001- 2010

	Moquehue					Villa Pahuena - Moquehue				
	1991	2001	2010	Variación 1991 - 2001	Variación 2001 - 2010 (%)	1991	2001	2010	Variación 1991 - 2001	Variación 2001 - 2010 (%)
Población	85	199	276	134,12	38,69	240	834	1611	247,50	93,17
Hogares	s/ dato	70	90	s/ dato	28,57	s/ dato	237	405	s/ dato	70,89
Viviendas	s/ dato	62	395	s/ dato	537,10	s/ dato	217	1017	s/ dato	368,66

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

Al observar la variación del número de habitantes se registra un crecimiento acelerado, tanto en el municipio en general como en Moquehue, entre 1991 y 2001. Se observa que se registró un crecimiento del 134,12%, pasando de 85 a 199 habitantes en 2001 en el aglomerado de Moquehue, y del 247,5% si tomamos la totalidad del municipio. Por otro lado, si observamos la variación registrada entre 2001 y 2010, el ritmo es otro. La diferencia entre el crecimiento del municipio y de Moquehue en particular fue mayor: en el primero se registró un crecimiento del 93,17%, y en Moquehue del 38,69%.

Tabla 8. Evolución de Hogares 2001 – 2010

	Hogares totales		Variación 2001 - 2010	
	2001	2010	absoluta (hab)	relativa (%)
Villa Pahuena - Moquehue	237	405	168	70,89
Resto Municipio (*)	78	136	58	74,36
Villa Pehuena	89	179	90	101,12
Moquehue	70	90	20	28,57

(*) Incluye los aglomerados Villa Union, Villa Italia, La Angostura y el espacio rural dentro de los límites jurisdiccionales municipales.

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

Con un comportamiento similar, aunque levemente inferior, podemos observar la variación intercensal (2001 – 2010) del número de hogares en el territorio. El crecimiento registrado en el caso de Moquehue va a ser del 28,57% y en el municipio en general del 70,89%. La diferencia, en ambos casos, con el crecimiento porcentualmente mayor de la población advierte el crecimiento en el tamaño de los hogares.

Tabla 9. Viviendas 2001-2010

	Viviendas totales		Variación 2001 - 2010	
	2001	2010	absoluta (hab)	relativa (%)
Villa Pahuena - Moquehue	217	1017	800	368,66
Resto Municipio (*)	71	231	160	225,35
Villa Pehuena	84	391	307	365,48
Moquehue	62	395	333	537,10
(*) Incluye los aglomerados Villa Union, Villa Italia, La Angostura y el espacio rural dentro de los límites jurisdiccionales municipales.				

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

Sin embargo, la evolución del número de las viviendas registradas en el territorio indica otro ritmo de crecimiento. Como se analizaba, si bien la población y los hogares registró un crecimiento entre 2001 y 2010, este es completamente superado por la variación en el número de viviendas -del 368,66%, si vemos la totalidad del municipio-, y del 537,10% en el caso de Moquehue. Esta tendencia particular nos da un resultado neto de 395 viviendas frente a los 90 hogares registrados y los 276 habitantes en Moquehue en 2010.

Tabla 10. Evolución de tamaño del hogar y la vivienda 2001-2010

	2001			2010		
	Población	Hogares	Tamaño promedio de hogares (hab/hogares)	Población	Hogares	Tamaño promedio de hogares (hab/hogares)
Villa Pahuena - Moquehue	834	237	3,52	1611	405	3,98
Resto Municipio (*)	337	78	4,32	635	136	4,67
Villa Pehuena	298	89	3,35	700	179	3,91
Moquehue	199	70	2,84	276	90	3,07
(*) Incluye los aglomerados Villa Union, Villa Italia, La Angostura y el espacio rural dentro de los límites jurisdiccionales municipales.						

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

Este dato particular en Moquehue da como consecuencia que la relación entre habitantes y hogares sea de 1 hogar cada 3,06 personas, y la relación de habitantes y viviendas sea del 1 vivienda cada 0,69 personas. Esto implicaría valores mínimos de hacinamiento por hogares (más de una familia viviendo en la misma casa) y la existencia de una gran parque de viviendas ociosas, con fines turísticos o utilizadas como segunda residencia que compense la situación antes descrita en el balance general. De este modo, viendo que el crecimiento de viviendas es 13 veces mayor al de población en Moquehue, es preciso evaluar el incremento de segundas residencias y la producción de unidades como reserva de valor.

Como se ha visto, este crecimiento marcado en el tamaño de los hogares registrado en los tres sectores del municipio entre 2001 y 2010 no se condice con los comportamientos de los municipios comparados, ni con la provincia en general o el comportamiento promedio a nivel país. Mientras que en todos los otros municipios se registra un decrecimiento del tamaño de los hogares (Villa La Angostura con un -9,37%, Copahue-Caviahue con un -11,05%, y Aluminé con un -82,92%), en Villa Pehuena-Moquehue observamos un crecimiento de 3,52 habitante por hogar a

3,98 habitantes (+13,06%).

Sin embargo, si analizamos estos datos en términos absolutos, y en particular el aglomerado de Moquehue, veremos que es el sector con niveles más bajos en el tamaño de hogares, registrando un 3,07%. Esto nos indica que, pese a su atípico crecimiento frente al comportamiento general, se mantiene aún con niveles que permiten catalogar su comportamiento como tardío respecto del que están atravesando otras regiones. No sucede así con los datos registrados en la parte rural y de pequeñas aglomeraciones (Villa Unión, Angostura y Villa Italia) que, representado casi al 40% de la población municipal, registran altos índices de crecimiento del tamaño de los hogares tanto en términos relativos (+8,10%) como en absolutos (de 4,32 habitantes por hogar en 2001 a 4,67 en 2010).

Tabla 11. Evolución de tamaño del hogar 2001-2010

	2001			2010		
	Población	Hogares	Tamaño promedio de hogares (hab/hogares)	Población	Hogares	Tamaño promedio de hogares (hab/hogares)
Villa Pahuénia - Moquehue	834	237	3,52	1611	405	3,98
Alumine Municipio	3720	921	4,04	4861	1451	3,35
Villa La Angostura (Los Lagos)	7526	2075	3,63	11063	3362	3,29
Copahue - Caviahue (Ñorquin)	475	125	3,80	618	183	3,38

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

Viviendas

En 2010 el parque habitacional de Moquehue contaba con 276 unidades de vivienda, distribuidas en un 92,91% de casas (87,06% tipo A y 5,83% tipo B⁴), 0,51% en departamento y todo el resto de unidades irrecuperables, con una presencia del 4,05% en ranchos y del 2,03% en casillas).

Entre las casas se cuentan 23 unidades de tipo B, que requieren algún grado de mejoramiento para ser consideradas viviendas adecuadas (déficit de viviendas recuperables) y 28 viviendas irrecuperables, que requieren de su reemplazo (viviendas irrecuperables).

Tabla 12. Viviendas por tipo, municipio Villa Pehuénia-Moquehue 2010

2010	Casa Tipo A		Casa Tipo B		Departamento		Casilla		Rancho		Otras Viviendas Irrecuperables		Total
	absoluto	relativo (%)	absoluto	relativo (%)	absoluto	relativo (%)	absoluto	relativo (%)	absoluto	relativo (%)	absoluto	relativo (%)	
Resto Municipio (*)	141	61,04	72	31,17	0	0,00	4	1,73	11	4,76	2	0,87	231
Villa Pehuénia	333	85,17	22	5,63	10	2,56	7	1,79	7	1,79	2	0,51	391
Moquehue	344	87,09	23	5,82	2	0,51	8	2,03	16	4,05	1	0,25	395

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

⁴ 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.

Al traer la evolución del stock construido en el último período intercensal se observa, como describíamos anteriormente, un crecimiento muy importante del 537,10%, pasando de 62 viviendas en 2001 a 395 en 2010. Esto se explica sobre todo por la construcción de Casas tipo A que aumentó de 16 casa en 2001, representando el 25,81%, a 344 (87,09%) en 2010. Las viviendas recuperables, casas tipo B, se mantuvo decreció levemente, en términos absolutos, en relación al gran crecimiento de viviendas; esto significó, en términos relativos, un decrecimiento del 48,39 del total de las viviendas en 2001 a una participación del 5,82% en 2010.

Tabla 13. Viviendas por tipo, municipio Villa Pehuenia-Moquehue 2001

2001	Casa Tipo A		Casa Tipo B		Departamento		Casilla		Rancho		Otras Viviendas		Total
	absoluto	relativo (%)	absoluto	relativo (%)	absoluto	relativo (%)	absoluto	relativo (%)	absoluto	relativo (%)	absoluto	relativo (%)	
Resto Municipio (*)	31	43,66	36	50,70	0	0,00	0	0,00	4	5,63	0	0,00	71
Villa Pehuenia	59	70,24	11	13,10	4	4,76	6	7,14	1	1,19	3	3,57	84
Moquehue	16	25,81	30	48,39	0	0,00	2	3,23	12	19,35	2	3,23	62

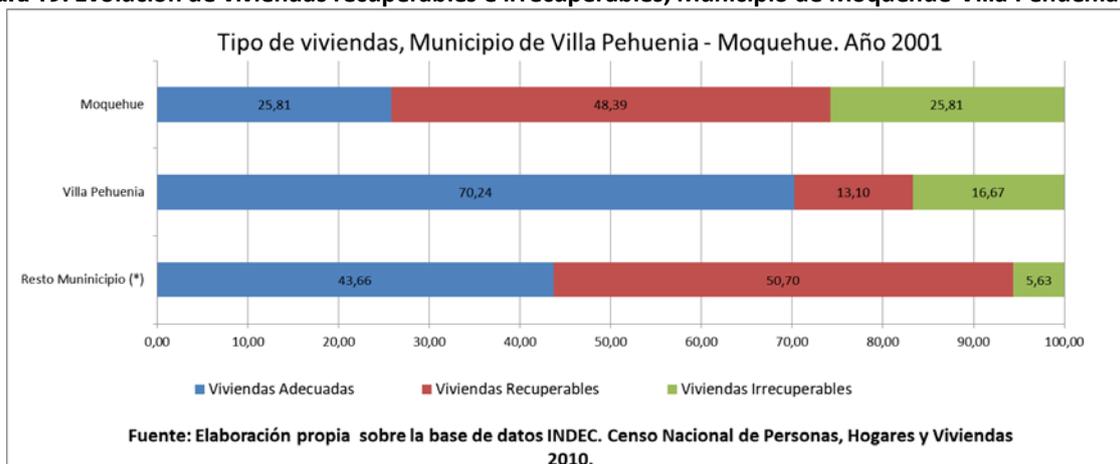
Fuente: Elaboración propia en base a INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010

Si observamos la evolución de las viviendas irrecuperables vemos que en 2001 representaban un porcentaje importante del stock residencial. En 2001 y 2010 los ranchos y casillas disminuyeron de una participación del 22,58% al 6,08%, pero esto no significó una reducción en términos absolutos, de 14 unidades a 24 en 2010. Los otros tipos de vivienda irrecuperables disminuyeron, también, de una participación del 3,23% al 0,25%, siendo igualmente irrelevante por la cantidad de unidades registradas. Este comportamiento singular se debió al crecimiento casi único del número de viviendas tipo A entre 2001 y 2010. En términos reales vemos que las tipologías de viviendas irrecuperables se mantienen casi intactas entre 2001 y 2010, las viviendas recuperables disminuyen levemente y las casas tipo A absorben todo el crecimiento en la cantidad de viviendas descripto anteriormente.

Hay que evaluar, igualmente, este dato en relación a la política de construcción de viviendas que se haya sostenido durante esos años para poder estimar cómo hubiera sido la evolución del déficit de vivienda sin políticas públicas activas. Igualmente, se puede intuir una ausencia de dichas políticas en el territorio y un crecimiento en cuanto a viviendas destinadas a segunda residencia o con otros fines.

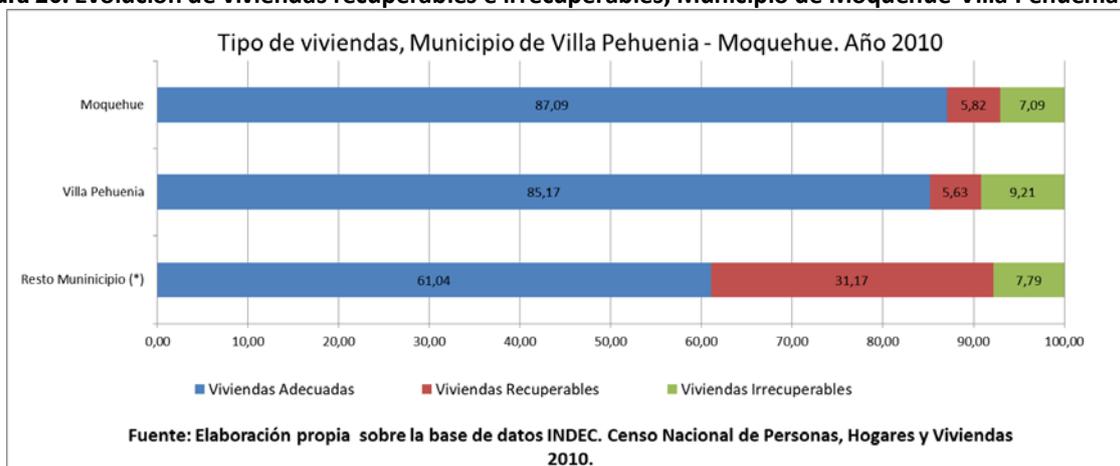
El déficit a remontar a 2010 consiste en 23 viviendas que necesitan algún tipo de mejora (Casas tipo B) y 25 viviendas que deben ser reemplazadas (irrecuperables). A este número hay que sumarle la proyección del déficit que se produciría a futuro sin política pública de construcción de vivienda, lo que será materia del próximo informe.

Figura 19. Evolución de viviendas recuperables e irrecuperables, Municipio de Moquehue-Villa Pehuenia 2001



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

Figura 20. Evolución de viviendas recuperables e irrecuperables, Municipio de Moquehue-Villa Pehuenia 2010



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

Al estudiar las viviendas deficitarias espacialmente en el municipio vemos una tendencia general de reducción en términos porcentuales mayor a la que se efectúan en términos reales. Esto confirma la caracterización realizada de una expansión en la cantidad de viviendas de tipo A casi exclusivamente entre los años 2001 y 2010. Respecto a las viviendas recuperables, el radio censal con mayor concentración presenta un 31,17% de estas viviendas y se trata del que abarca el sector rural y los aglomerados menores dentro del ejido municipal.

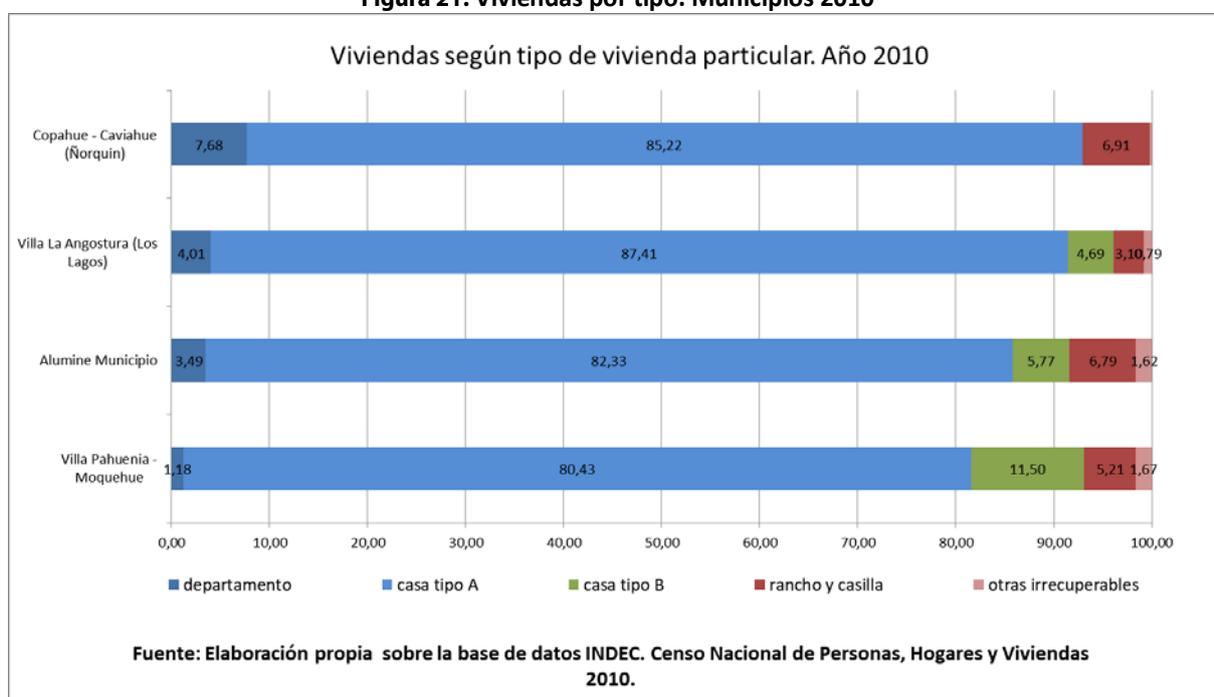
El stock de viviendas

Al comparar el stock de vivienda 2010 de Villa Pehuenia - Moquehue con el resto de los municipios de referencia resalta, a pesar del tipo de crecimiento descrito anteriormente en el último periodo censal, el bajo porcentaje de viviendas adecuadas que presenta la ciudad. Villa Pehuenia - Moquehue presenta un 81,61% de viviendas adecuadas (Casas tipo A más departamentos), distante del 85,82% de Aluminé, del 91,42% de Villa La Angostura, y del 92,90%

de Copahue-Caviahue.

Al revisar cómo se compone ese volumen de viviendas adecuadas en los municipios estudiados, vemos que Villa Pehuenia-Moquehue presenta el valor más bajo de departamentos (1,18%), mientras que en otras ciudades de similar población, como Caviahue – Copahue, representa un porcentaje mayor (7,68%). En las ciudades más grandes, los departamentos representan un porcentaje más importante del stock total: Aluminé 3,49% y Villa La Angostura 4,02%; lejos, igualmente, del porcentaje de ciudades centrales como Neuquén con un 24,4. Esto es compatible con el encarecimiento del suelo en estas ciudades y, como veíamos anteriormente, con 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 únicas por lote.

Figura 21. Viviendas por tipo. Municipios 2010



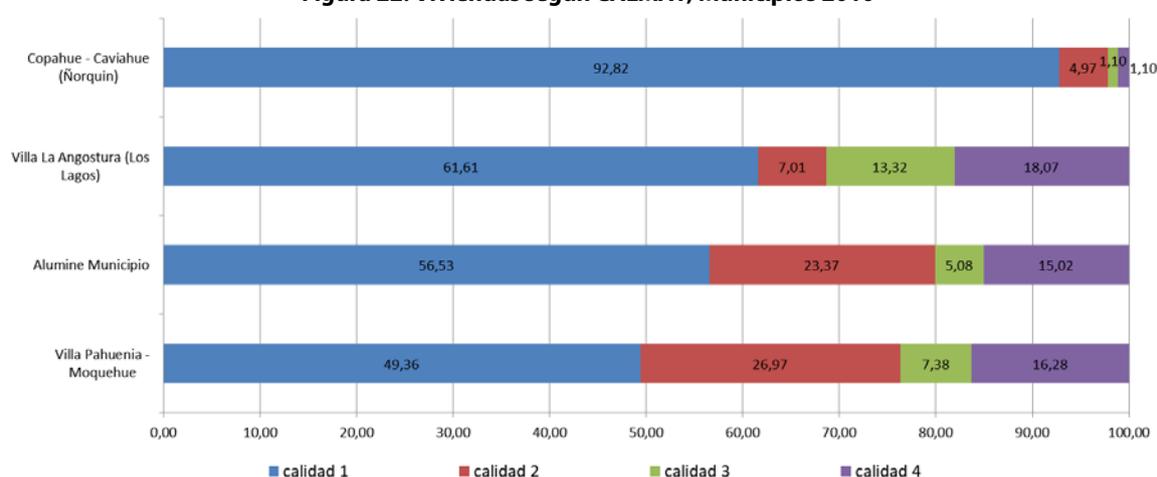
Fuente: Elaboración propia en base a INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010

Entre las viviendas deficitarias, que se dividen en recuperables (Casas tipo B) e irrecuperables (Ranchos, Casillas, otras). Villa Pehuenia-Moquehue poseía en 2010 el porcentaje más alto de recuperables sobre irrecuperables. El déficit total es del 18,38% de las viviendas; el déficit más bajo lo presenta Copahue-Caviahue con un 6,91%. Al recortar las viviendas irrecuperables, Villa Pehuenia-Moquehue presenta un valor promedio en relación a la región.

Calidad de las viviendas

Al mirar la Calidad de los materiales del stock de viviendas en 2010 (indicador CALMAT⁵, que da cuenta de la presencia o ausencia de elementos resistentes en todo o alguno de los componentes de la vivienda; y en la presencia o ausencia de elementos aislantes y terminaciones en alguno o todos sus componentes) se observa una correlato entre el porcentaje de viviendas adecuadas y el porcentaje de viviendas con Calidad 1 y 2 combinadas. Copahue-Caviahue es la ciudad con mayor porcentaje de viviendas en este rango de calidad (92,82% + 4,97%), seguida por Aluminé (53,56% + 23,37%) y Villa Pehuena-Moquehue (49,36% + 26,97%); al contrario de lo observado anteriormente, última se ubica Villa La Angostura con un 61,62% + 7,01% de viviendas Calidad 1 más Calidad 2. Sin embargo si se restringe la observación a las viviendas con Calidad 1, Villa Pehuena-Moquehue se ubica en el último lugar con un 49,36% y Villa La Angostura en un segundo lugar (61,62%).

Figura 22. Viviendas según CALMAT, Municipios 2010



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

El indicador Calidad constructiva de la vivienda⁶ evalúa de forma combinada la calidad de los materiales con las instalaciones internas de las viviendas. En este caso, Moquehue tiene un

⁵ CALMAT I: La vivienda presenta materiales resistentes en todos los componentes e incorpora todos los elementos de aislación y terminación.

CALMAT II: La vivienda presenta materiales resistentes en todos los componentes pero le faltan elementos de aislación o terminación al menos en uno de sus componentes pero no en todos.

CALMAT III: La vivienda presenta materiales resistentes en todos los componentes pero le faltan elementos de aislación o terminación en todos sus componentes, o bien presenta techos de chapa de metal o fibrocemento u otros sin cielorraso; o paredes de chapa de metal o fibrocemento.

CALMAT IV: La vivienda presenta materiales no resistentes al menos en uno de los componentes pero no en todos.

CALMAT V: La vivienda presenta materiales no resistentes en todos los componentes.

⁶ Calidad constructiva de la vivienda: este indicador se construye a partir de la calidad de los materiales con los que está construida la vivienda y las instalaciones internas a servicios básicos (agua de red y desagüe) de las que dispone.

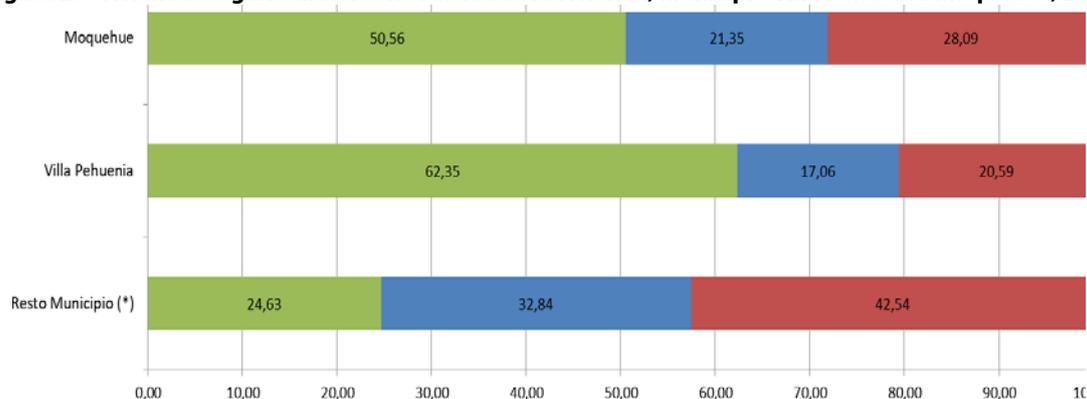
• Calidad satisfactoria: refiere a las viviendas que disponen de materiales resistentes, sólidos y con la aislación adecuada. A su vez también disponen de cañerías dentro de la vivienda y de inodoro con descarga de agua.

• Calidad básica: no cuentan con elementos adecuados de aislación o tienen techo de chapa o fibrocemento. Al igual que el anterior, cuentan con cañerías dentro de la vivienda y de inodoro con descarga de agua.

• Calidad insuficiente: engloba a las viviendas que no cumplen ninguna de las 2 condiciones anteriores.

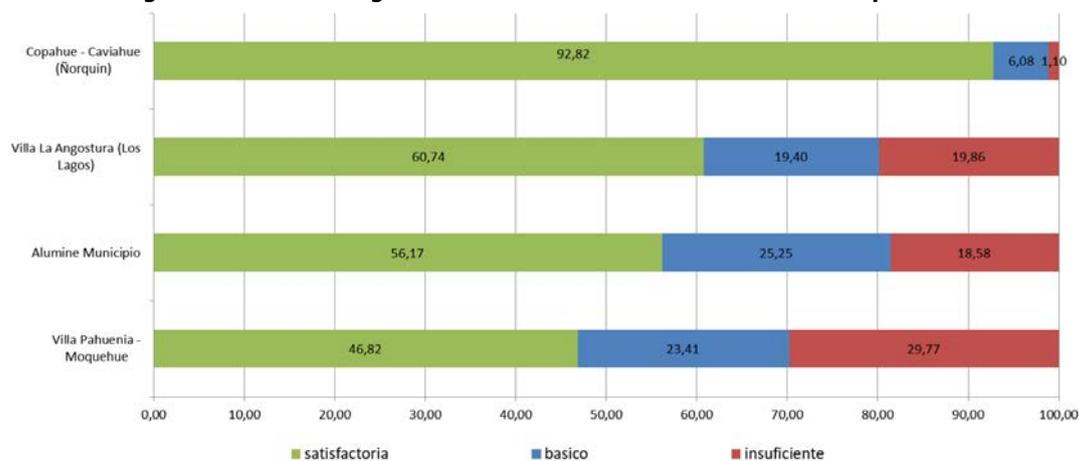
50,56% de sus viviendas con calidad constructiva satisfactoria y un 21,35% con calidad básica. Queda un 28,09% como insatisfecha, porcentaje alto comparándolo tanto con Villa Pehuenia (20,595) como con el resto de los municipios analizados. En calidad satisfactoria se encuentra, en primer lugar, Copenhue-Caviahue (92,82%), le sigue Villa La Angostura (60,74%), y en el extremo opuesto se encuentra Villa Pehuenia - Moquehue con un 46,82% de viviendas (70,23% sumando calidad básica); todos los parámetros superiores a los registrados en Moquehue.

Figura 23. Viviendas según calidad constructiva de la vivienda, municipio Villa Pehuenia-Moquehue, 2010



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

Figura 24. Viviendas según calidad constructiva de la vivienda. Municipios 2010



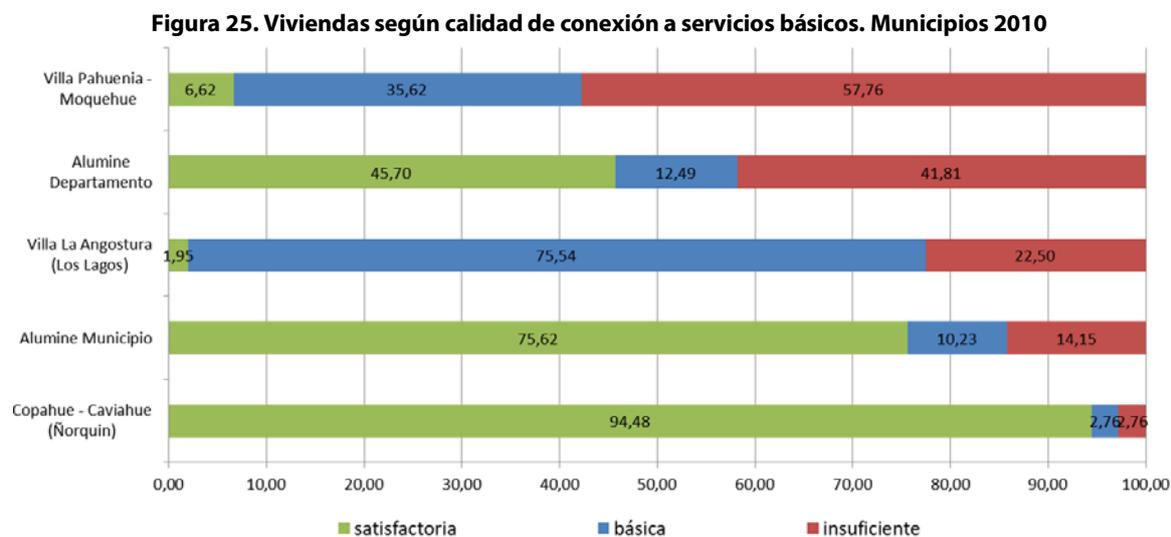
Fuente: Elaboración propia en base a INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010

En relación a la Calidad de conexiones a servicios básicos⁷, que da cuenta de la conexión a redes de servicios, Villa Pehuenia-Moquehue presenta el más alto nivel de conexiones

⁷ Calidad de conexión a servicios básicos (INCALSERV): refiere al tipo de instalaciones con que cuentan las viviendas para su saneamiento. Para este indicador, se utilizan las variables procedencia del agua y tipo de desagüe. Las categorías clasificatorias son: Satisfactoria, Básica e Insuficiente.

- Calidad satisfactoria: refiere a las viviendas que disponen de agua a red pública y desagüe cloacal.
- Calidad básica: describe la situación de aquellas viviendas que disponen de agua de red pública y el desagüe a pozo con cámara séptica.
- Calidad insuficiente: engloba a las viviendas que no cumplen ninguna de las 2 condiciones anteriores. Fuente: Definiciones de la base de datos. Base de datos REDATAM. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 Censo del Bicentenario. INDEC.

insuficientes (57,76% de la viviendas) y el más bajo de conexiones satisfactorias básicas combinadas (42,24%), seguido por Aluminé con 41,81% y 58,19% respectivamente.



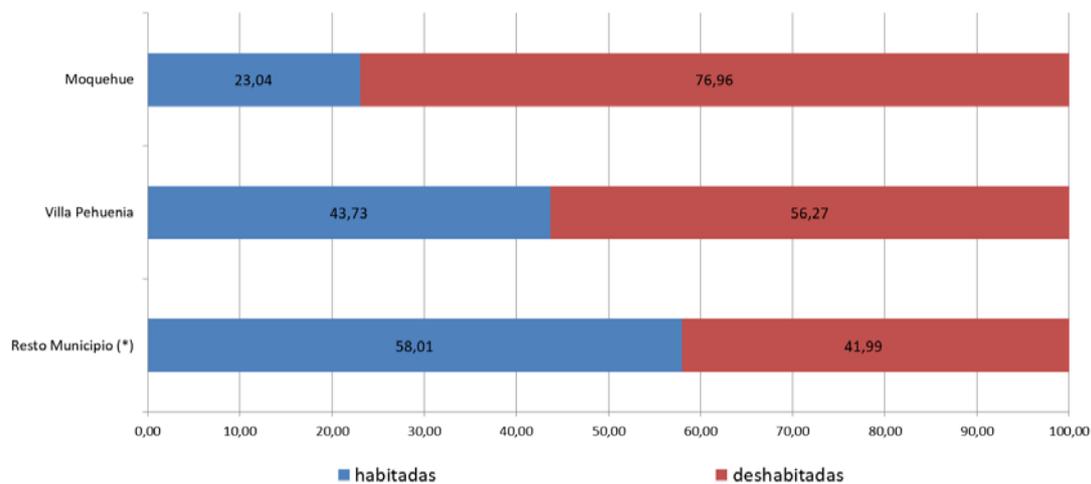
Fuente: Elaboración propia en base a INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010

Viviendas deshabitadas

Moquehue presentaba en 2010 un porcentaje alto de viviendas deshabitadas en relación con las localidades analizadas de la región. La disociación que hubo entre el crecimiento de hogares y el de viviendas en el último periodo censal da cuenta del gran porcentaje de viviendas sin habitar que se registraron en 2010 en el territorio. Así vemos que únicamente el 23,04% de las viviendas registradas están habitadas. Esto es inferior a Villa Pehuena que registra a 2010 43,73% de las viviendas habitadas y el 56,27% restante, deshabitadas.

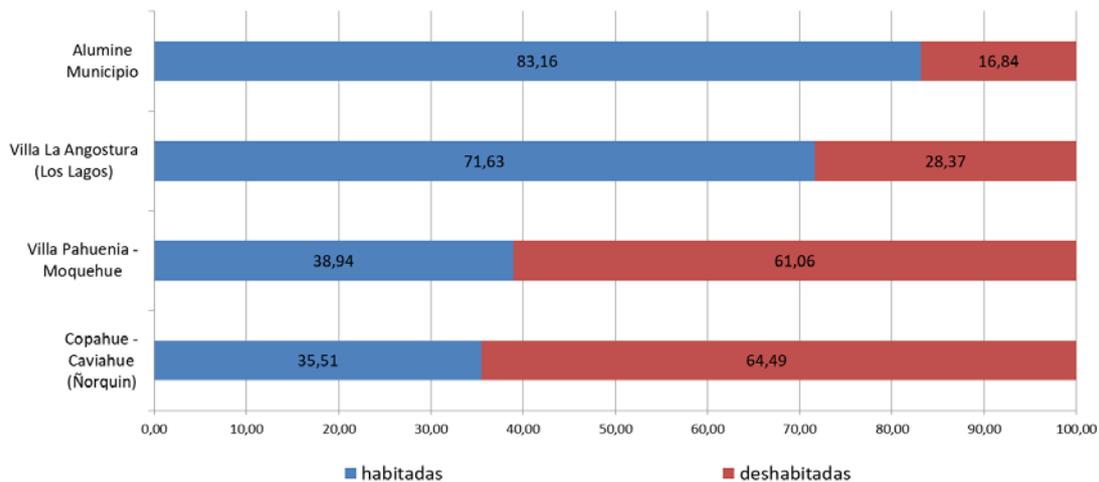
Si estos datos se comparan a nivel municipal con otras ciudades, vemos que Villa Pehuena-Moquehue tienen una similitud con Copahué-Caviahué. En estos casos, encontramos un bajo porcentaje de las viviendas habitadas (38,94% y 35,51%, respectivamente). En el extremo opuesto se encuentra el municipio de Aluminé, con un 83,16% de las viviendas habitadas, y Villa La Angostura con un 71,63%. Así, las localidades más grandes de la muestra presentan los mayores porcentajes de vivienda habitadas, lo que se va reduciendo según el carácter turístico de cada una de estas. Dado que en la categoría “deshabitada” se incluyen las viviendas ociosas junto a las viviendas en construcción y las destinadas a otros usos (como servicios) es esperable la mayor proporción de viviendas deshabitadas en localidades con mercados inmobiliarios más activos y una mayor densidad de comercio y servicios.

Figura 26. Viviendas habitadas y deshabitadas, municipio Villa Pehuena-Moquehue, 2010



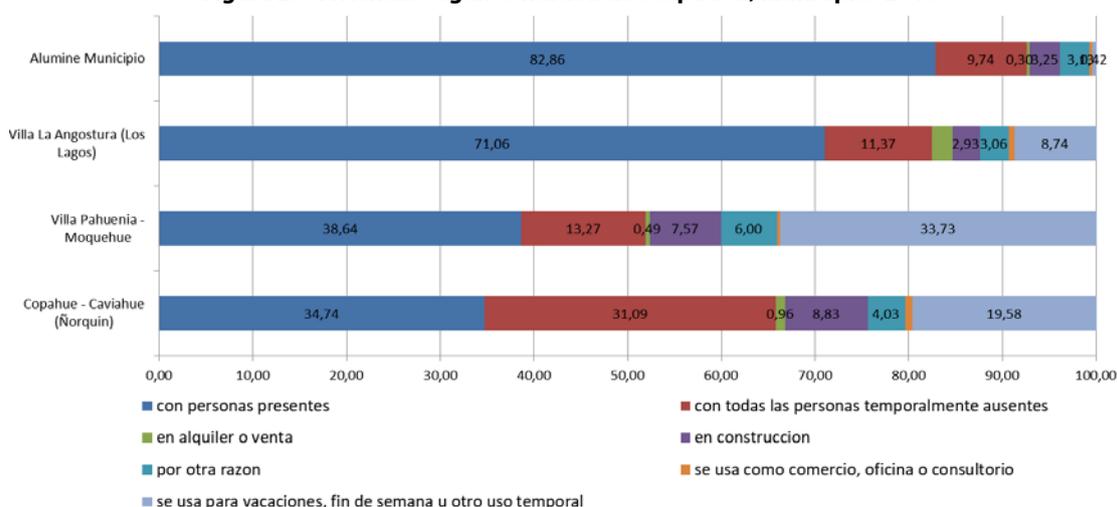
Fuente: Elaboración propia en base a INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

Figura 27. Viviendas habitadas y deshabitadas, por municipio 2010



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

Figura 28. Viviendas según condición de ocupación, municipios 2010.



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

Observaciones finales

Como se puede inferir del análisis presentado, Moquehue registra un ‘desfasaje’ con respecto a las aglomeraciones semejantes en algunos indicadores fundamentales: registra crecimiento en el tamaño de hogares, precariedad y vulnerabilidad en relación a la dotación de servicios públicos, baja calidad de la construcción de las viviendas y persistente déficit de viviendas adecuadas en relación a las viviendas registradas en el crecimiento de los últimos años. Sin embargo, a nivel general, los niveles de NBI y de hacinamiento crítico no son preocupantes, ni porcentualmente ni de forma absoluta; la reducida cantidad de población y de hogares hace que su problemática habitacional pueda ser abordada con relativa garantía de éxito.

Dentro del espacio municipal, Moquehue se encuentra en una fase previa de la registrada en Villa Pehuénia de acuerdo a los indicadores sociodemográficos del desempeño social en cuanto a la calidad de vida. La evolución reciente de la población en Moquehue se caracterizó por un gran crecimiento del 134,12% en el período 1991-2001, y de un 38,69% en el período 2001-2010. De forma inversa, en Villa Pehuénia se registró un crecimiento del 92,26% en el primer periodo, un crecimiento más acelerado del 134,90% a 2010. Dentro de esta dinámica, se advierte un componente migratorio importante compartido con la región, conjunto a un crecimiento vegetativo relacionado con el asentamiento de estos núcleos familiares. En consecuencia, el futuro de la actividad que prevalezca en Moquehue y en el municipio en general será fundamental para explicar la magnitud que tendrá la evolución de la población, los hogares y las viviendas en Moquehue.

Al contrario de la región, la provincia y el promedio nacional, en Moquehue los hogares están creciendo en número de personas. Sin embargo, éstos se registran aún en niveles bajos (3,07 hab/hogar) en comparación con la región. Esto se debe a la consolidación de los grupos familiares luego de las migraciones registradas en el censo 2001. En el periodo intercensal 2001-2010, esta población migrante se asentó y produjo un crecimiento de los hogares en conjunto al

crecimiento poblacional.

Por otro lado, en el crecimiento acelerado en el número de viviendas registrado se observan factores involucrados que lo alteraron frente a esta combinación de crecimiento poblacional mediante el crecimiento por migraciones, en un primer momento, y por crecimiento vegetativo, en un segundo lugar. En el territorio de Moquehue se registró en 2010 un alto crecimiento del número de viviendas (537,10%) completamente alejado al crecimiento poblacional y de los hogares. Esto se relaciona con el crecimiento en la participación de las viviendas registradas como segunda residencia o utilizadas con fines turísticos de pequeña escala o de vacaciones.

Si se analizan las cualidades de estas viviendas, sin embargo, no se encontrará con los mejores índices. En comparación con los poblados de similares características, las viviendas y los hogares de Moquehue presentan déficits en cuanto a la calidad de los servicios básicos. De este modo, el censo del 2010 registró la deficiencia causada por la dotación de redes de agua, cloacal y de gas en el aglomerado.

La baja densidad de población que registra la ciudad en la actualidad (0,55 hab/ha en el núcleo urbano) y su ubicación geográfica 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 menor aprovechamiento del equipamiento instalado.

Al ver la evolución del stock de viviendas resalta, a pesar del tipo de crecimiento descrito anteriormente en el último periodo censal, el bajo porcentaje de viviendas adecuadas que presenta la ciudad. Villa Pehuenia-Moquehue presenta un 81,61% de viviendas adecuadas (Casas tipo A más departamentos), frente al 92,90% de Copahue-Caviahue. Sin embargo, Villa Pehuenia-Moquehue poseía en 2010 el porcentaje más alto de recuperables sobre irrecuperables; el déficit total de recuperables era del 18,38% de las viviendas (11,50% recuperables y 6,88% irrecuperables).

En la siguiente etapa de esta consultoría se evaluará la proyección de este déficit para contar con datos que permitan prever la política de mejoramiento y construcción de vivienda necesaria para los próximos años.

En resumen, el aglomerado de Moquehue presenta en la actualidad un déficit en el mejoramiento de los niveles de 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 poblacional que impacta en la localidad, sobre todo en el crecimiento del número de viviendas, el mayor desafío en término de políticas urbanas es adoptar las medidas necesarias para conducir ese incremento de forma tal que, en lugar de deteriorar los estándares de vida actuales, contribuya a mejorarlos.

2.3 Diagnóstico Físico Ambiental

2.3.1 Contexto

El área de estudio es la localidad de Moquehue, que se encuentra emplazada en plena Cordillera de los Andes, al Oeste de la provincia del Neuquén, en el departamento de Aluminé, formando parte del ejido de la municipalidad de Villa Pehuenia-Moquehue.

Cuenta con dos vías de comunicación al Este: por Zapala (Ruta Provincial 13) o por Aluminé (Ruta Provincial 23). La Ruta Provincial 11 atraviesa la localidad y la comunica, al Norte, con Villa Pehuenia y con el paso internacional Icalma y hacia el Sur, la comunica con la localidad de Ñorquinco.

Moquehue constituye uno de los primeros asentamientos del área y su origen se encuentra relacionado a la actividad maderera y agropastoril. Se estima que la población actual aproximada se ha incrementado a unos 300 habitantes permanentes, en comparación con los datos oficiales obtenidos en el Censo Nacional de 2010, cuando la población permanente de la localidad alcanzaba aproximadamente los 200 habitantes.

El ejido municipal se compone de dos extensos lagos, el Aluminé y el Moquehue ocupando la mayor parte de la superficie, rodeado de tierras que definen el perilago.



El sector presenta un gran potencial turístico por su singularidad geográfica: enclavado en el ecotono meseta-cordillera, sobre la cabecera del Lago Moquehue, de origen glaciario.

En el período de verano las condiciones climáticas más favorables aumentan considerablemente el número de habitantes de residencia transitoria y de turistas en general. Sobre sus costas, varios complejos posibilitan una estadía con vistas al lago. Campings, cabañas

y hosterías conforma una oferta en alojamientos capaz de satisfacer todas las preferencias.

En cambio, durante los fuertes inviernos se producen grandes nevadas y bajas temperatura, el turismo se reduce por las dificultades de accesibilidad que presenta el lugar.

2.3.2 Ecosistema Moquehue. Patrimonio forestal

El lago Moquehue es un espejo de agua rodeado por bosque andino patagónico, con abundante presencia de pehuenes. Desagua por un estrecho paso en el Lago Aluminé. No forma parte de las áreas protegidas por Parques Nacionales, a diferencia de muchos de los lagos de la región. No obstante, el paisaje circundante no ha sido aún modificado en profundidad por la acción humana. De hecho, hay que señalar que toda la zona se encuentra indicada bajo criterios de protección la Ley de Bosques.

Se destaca en el área un gradiente muy pronunciado de las precipitaciones de Oeste a Este. Al occidente, las precipitaciones superan los 2.000 mm anuales y disminuyen hacia el oriente a 900 mm (Barros et al., 1983), que se producen sobre todo en los meses invernales. La temperatura media anual es de 10,2°C, siendo la del mes más caluroso (enero) de 18,5°C, y la del mes más frío (julio) de 4,3°C. El viento dominante es del cuadrante Oeste-Noroeste y los meses primavera-estivales son los más ventosos.

El área se caracteriza por la presencia de formaciones boscosas nativas de pehuén y, más recientemente, por plantaciones de pinos. El pehuén es una conífera siempre verde, majestuosa y emblemática, que se encuentra ampliamente distribuido en el área Pulmarí, formando parte de tres tipos de fisonomía vegetal:

- Bosques mixtos de pehuén y *Nothofagus* spp.
- Bosques abiertos de pehuén sobre matorrales de ñire.
- Bosques abiertos de pehuén sobre estepa.

Estos tres tipos constituyen el núcleo principal de la vegetación en el área. Su distribución responde a dos gradientes principales, uno longitudinal asociado con las precipitaciones, y otro altitudinal, asociado con las temperaturas. A éstos se agregan tipos de vegetación derivados, por acción del fuego, de la tala, del pastoreo y principalmente por la combinación de estos factores. La vegetación se complementa hacia el Este con la estepa patagónica, y por encima de los 1.700-1.800 msnm con el semidesierto alto-andino.

Las especies dominantes son el "ñire" (*Nothofagus antarctica*) y "lenga" (*Nothofagus pumilio*) en las partes altas. El "ciprés de la cordillera" (*Austrocedrus chilensis*) y la "araucaria" forman bosques densos hacia el extremo Oeste. La vegetación se desarrollan en tres maneras; los bosque mixtos de Pehuén y *Nothofagus*, los bosques abiertos de Pehuén sobre matorrales de

ñires y los bosques abiertos de la estepa. Prefieren ubicarse entre los 900 y 1.800 m de altura en zonas frías y húmedas. Los piñones, su semilla rica en almidones, es aprovechada por los animales y por los nativos de la región.

El tipo de suelo está constituido por andosoles húmicos y la vegetación se encuentra muy deteriorada por incendios y talas. Son evidentes los procesos de erosión.

2.3.2.1 *Ley de Bosques en Moquehue*

La Ley Nacional 26.331 de presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos (Ley de Bosques) fue sancionada en 2007 y reglamentada en 2009 y obliga a las provincias a actualizar el mapa de ordenamiento territorial de bosques nativos cada cinco años. La Provincia de Neuquén la reglamenta y homologa por su Ley Provincial 2780. El artículo 13° de esta ley provincial establece que el mapa de zonificación de bosques nativos puede ser modificado por la autoridad de aplicación ante la presentación de estudios de mayor análisis o errores que sea necesario ajustar, según la resolución ministerial. Los fundamentos de la ley establecen: a) moratoria a la autorización de nuevos desmontes y b) elaborar un Ordenamiento Territorial de sus Bosques Nativos (OTBN). Este ordenamiento debe reunir una serie de características metodológicas, asegurar un proceso participativo, realizarse bajo criterios ambientales, económicos y sociales, e incluye la obligatoriedad de realizar estudios ambientales (EIA) y audiencia pública, entre otras. Actualmente 18 provincias han aprobado su OTBN, entre las que se encuentra Neuquén. Sin embargo, en muchas jurisdicciones estas aplicaciones han suscitados rechazos y conflictos de grupos ambientalistas, población urbana en áreas de bosques, productores forestales y comunidades rurales e indígenas.

Las categorías de la zonificación del OTBN son las siguientes:

a) Rojo, sectores de muy alto valor de conservación y sustentación de servicios ecosistémicos, que no deben transformarse. Comprende áreas que por sus características como su ubicación relativas a reservas, su valor de conectividad, la presencia de valores ambientales que presta y la presencia de cabeceras de cuencas) y conforme los criterios aprobados por ley, ameriten su persistencia como bosques a perpetuidad, pudiendo estos sectores estar habitados por comunidades originarias y pobladores rurales.

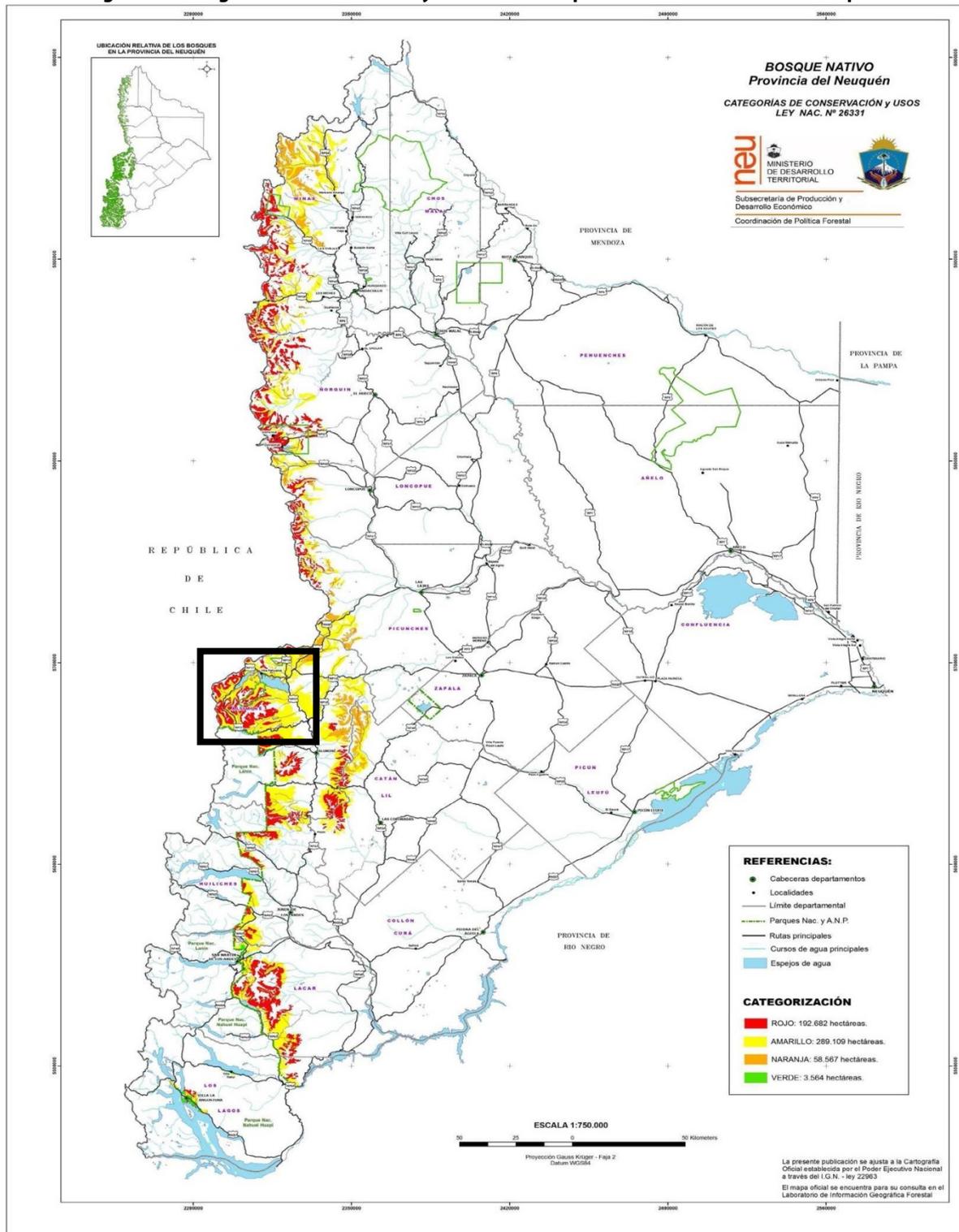
b) Amarillo, son sectores de mediano valor de conservación. Comprende bosques nativos que, por sus características y criterios aprobados, podrán ser sometidos a usos sustentables. Podrán incluir bosques nativos degradados que, a juicios de la autoridad de aplicación, admitan usos sustentables, con la complementación de actividades de restauración. Esta categoría presenta la subcategoría naranja: que por sus características ameritarían ser clasificados como rojo (categoría 1) pero actualmente se encuentran en uso, estimándose que esta situación podría ser reversible en el mediano y largo plazo y, por lo cual, merecen especiales restricciones para su uso.

c) Verde, son sectores de valor de conservación menor, que pueden transformarse

parcialmente o en su totalidad, dentro de los alcances y según los criterios de la ley.

La zonificación elaborada para el OTBN se realizó bajo criterios técnicos y biológicos (altitud, pendiente, composición de especies, regeneración, estado sanitario, estado de conservación, etc.) pero, respecto a los usuarios de dichas áreas, esta fue parcializada o directamente nula.

Figura 30. Categorías de conservación y usos de los Bosques Nativos. Provincia del Neuquén



Fuente: Laboratorio de Información Geográfica Forestal, provincia del Neuquén

Tal como dictan ambas leyes, la categoría de conservación, sea roja o amarilla, implica restricciones al uso del recurso bosque y, por lo tanto, en especial a los pobladores que encuentran en ellos su medios de vida.

El OTBN se recorta al sur de la provincia, en su límite occidental, ya que la Ley de Bosques 2780 se aplica sobre jurisdicción provincial y no así en tierras bajo la Administración de Parques Nacionales.

Cabe destacar en el siguiente mapa en recuadro que la zona de Moquehue se encuentra prácticamente zonificada en rojo y amarillo, es decir de conservación, en el área que está precisamente bajo dominio de la Corporación Interestudual Pulmarí (CIP).

La CIP se conforma en el año 1988 de la fusión de una superficie de 67.900 hectáreas por parte del Estado Nacional y 45.000 hectáreas de la Provincia, en tierras en el Departamento de Aluminé, con el fin de promover el desarrollo de la región y, en particular, de las comunidades mapuches. Sin embargo, ya habitaban pobladores con anterioridad a la conformación del territorio nacional del Neuquén, actual provincia del Nuequén a partir de 1955. Al conformarse la CIP los pobladores criollos debieron acogerse a las normativas impuestas por la nueva administración territorial quedando en términos jurídicos en una situación aún más precaria que las comunidades mapuches, que obtuvieron otras reivindicaciones. Si bien algunos pobladores habían avanzado en el reconocimiento de sus parcelas por parte de la Dirección de Tierras de la Provincia, estos perdieron su vigencia en 1989 ante el Directorio de la CIP. Estos pobladores desarrollan sus actividades domésticas y agrarias en una zona que cuenta con la mayor superficie de bosques de la provincia, con el agravante de que la mayoría de estas zonas fueron categorizadas en Rojo (categoría 1). Al igual que muchos productores de la región y propietarios de áreas de bosques no destinadas a la producción, iniciaron procesos de modificación de la ley para su reajuste. Sin embargo, fueron rechazados por la autoridad de aplicación. Entre los motivos argumentados fue que "el titular de tierra es la CIP".

En 2018 el jefe comunal de Villa Pehuenia presenta un documento con la propuesta de conformar el Consejo Consultivo Local de Bosques Nativos, cuyas funciones serán, entre otras, "la de verificar en detalle la zonificación propuesta por la Ley 2780, proponer, si correspondiese, modificaciones y/o ajustes para el nuevo Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN) de categorías de bosque nativo", entre otros. El director de Gestión de Bosques Nativos de la provincia, Mauricio Mazzuchelli presentó ante la Legislatura neuquina una nota que comunica la modificación del ordenamiento territorial de bosques nativos en las localidades de Villa La Angostura, Villa Traful, Villa Pehuenia y Moquehue, de acuerdo a la resolución del Ministerio de Desarrollo Territorial 410/2014 y bajo las categorías de conservación de la ley 2780. El camino de la modificación comenzó en marzo de 2012 con el taller "Establecimiento de pautas para el mapeo de bosques nativos", realizado por el COFEMA, donde todas las provincias se comprometieron a avanzar en el tema. En primera instancia, la Secretaría de Ambiente nacional en abril de 2012 solicitó excluir de la categoría I de la ley 2780 a las zonas costeras que no poseen bosques nativos, las que son de uso urbano intensivo y no incluir como tipo II a las

forestaciones exóticas que serán reconvertidas.

2.3.3 Capacidad de Carga del suelo 2011 y su actualización 2018⁸

En Moquehue se ha evaluado la "capacidad de carga"⁹ para recibir los impactos ambientales relacionados con la urbanización y las alternativas más adecuadas para el tratamiento y disposición de los efluentes. Precisamente existe un estudio de referencia que estima la capacidad de carga utilizando el contenido de nitratos y de fósforo como indicadores del impacto de los sistemas sépticos sobre los recursos naturales. Entre los resultados alcanzados establece parámetros de la densidad óptima de pobladores con sistemas individuales, que permitan un efectivo manejo de los recursos naturales, mitigando la degradación ambiental. En este sentido, se realiza una actualización de los parámetros de ponderación siguiendo la pauta población actual y los escenarios que se formularon.

2.3.3.1 Modelo de nitratos

El uso del suelo y actividades en las cuencas impactan directamente sobre la calidad del agua subterránea. La cantidad de vivienda y su densidad influencia en la cantidad y calidad de la recarga fréatica debido al ingreso de nutrientes de los sistemas sépticos. En este sentido es posible estimar la carga de nitratos por medio de métodos basados en el uso del suelo, producción de efluentes, tipo de suelo, concentración de nitratos, coeficientes de recarga y otras condiciones de la cuenca.

La concentración Objetivo de Nitratos es la máxima concentración deseable en la recarga. The World Health Organization and USEPA han adoptado un estándar para agua potable de 10 mg/l de nitrato medido como nitrógeno (*NJDEP's. Ground Water Quality Standards. Target Nitrate concentration in ground water, 2002*). En este sentido, se incluyen dos factores que afectan la concentración de nitratos en las aguas subterráneas:

- 1er. criterio: El valor de 10 mg/l es un criterio basado en la salud, valores límite para agua potable. Usando como fuente de agua potable. **Criterio utilizado.**
- 2do. criterio: Antidegradación, es una concentración objetivo, no mayor que la diferencia entre la concentración base de las aguas subterráneas y el criterio de 10

⁸ En base a los estudios del Lic. Horacio Botta. "Análisis de la Capacidad de carga". Estudio Ambiental Villa Pehuenia – Moquehue. Provincia del Neuquén, 2011.

⁹ La capacidad de carga es la habilidad de absorber los contaminantes sin degradar la calidad del agua. Cada cuerpo de agua tiene una capacidad finita de asimilar contaminantes, los lagos en áreas desarrolladas reciben una gran cantidad de sustancias que tienden a empobrecer su calidad, en este trabajo se tratará de buscar indicadores que permitan un uso del suelo sustentable. Fijando límites cuando los estándares son superados. Los nitratos son usados como un buen indicador del impacto de los sistemas sépticos.

mg/l . Si no hay nitratos en el agua superficial, la concentración objetivo es de 5 mg/l.
Si la concentración base es de 1 mg/l el objetivo será de 5,5 mg/l.9

Los resultados de la aplicación de los diferentes métodos para un valor de referencia de 10 mg/l. (1er. criterio) son:

Tabla 14. Capacidad de carga del suelo de Moquehue, según el 1er. criterio

Superficie mínima m2	Cantidad de Población (habitantes)	Método	Nombre
1945,52	10.382	EPA	Regulación Nitrógeno para áreas sensibles
2226	9074,57	Hantzche Finnemore, 1992	Balance de Masa
2088	9578	Crites & Tchobanougus	Determinación del área necesaria por habitante
2177	9279	New Jersey Geological Survey's. Hoffman and Canace (2004)	Resumen del Modelo de Dilución aplicado a la Planificación de uso del suelo

Lic. Horacio Botta. "Análisis de la Capacidad de carga". Estudio Ambiental Villa Pehuenia – Moquehue. Provincia del Neuquén, 2011

Población máxima adoptada: Calculo más conservador 9.074,57 personas.

Tomando el 2do criterio, Antidegradación, con una concentración base de 1 mg/l el objetivo será de 5,5 mg/l.

Tabla 15. Capacidad de carga del suelo de Moquehue, según el 2o. criterio

Superficie mínima m2	Cantidad de Población (habitantes)	Método	Nombre
4937	4091	Hantzche Finnemore, 1992	Balance de Masa
3253	6208	Crites & Tchobanougus	Determinación del área necesaria por habitante
3949	5115	New Jersey Geological Survey's. Hoffman and Canace (2004)	Resumen del Modelo de Dilución aplicado a la Planificación de uso del suelo

Lic. Horacio Botta. "Análisis de la Capacidad de carga". Estudio Ambiental Villa Pehuenia – Moquehue. Provincia del Neuquén, 2011

Población adoptada: Promedio de población adoptada para el segundo criterio (antidegradación) 5.138 personas.

2.3.3.2 Modelos de Fósforo

El uso del suelo y actividades en las cuencas de los lagos impactan directamente sobre la calidad del agua. En este sentido es posible estimar el ingreso de nutrientes por medio de coeficientes basados en el uso del suelo, tipo de suelo y otras condiciones de la cuenca. El uso del suelo influencia en la cantidad y calidad de las escorrentías superficiales y el análisis de los sistemas sépticos influyen en la calidad del agua subterránea. En este caso el fósforo:

- Es el nutriente que más estimula el crecimiento de plantas acuáticas y algas (eutrofización).
- Es el nutriente que puede ser limitado a través de prácticas de manejo adecuadas.

Los aportes de Fósforo estimado por sistemas de tratamiento en el lugar. Los sistemas sanitarios incluidos en el análisis son cámaras sépticas y lechos nitrificantes, y otros sistemas de disposición.

El aporte estimado de fósforo al lago es calculado con la siguiente ecuación:

$$M = (ES) (\# \text{ parcelas} \times \text{número de residentes} \times \text{tiempo de Ocupación}) (1 - Sr)$$

M= Cantidad de fosforo estimada.

ES = Coeficiente de exportación de 1,1 lbs P por persona por año.

Es el producto del número de parcelas multiplicada por el número promedio de residentes por parcela (4 habitantes/parcela) y el promedio de ocupación (6 meses 0,5).

Sr es el coeficiente de retención adoptado de bibliografía. Alto-medio = 0,65 Fracción de Fosforo retenida = 1-0,65 = 0,35. El coeficiente de retención (SR) es una estimación de cómo el suelo retiene Fosforo y previene que esté disponible para los cuerpos de agua. El coeficiente es adimensional y va de 0 a 1.

Tabla 16. Contribución de los Sistemas Sépticos.
Total aportes de Fósforo estimados. Situación actual y situación adoptada

	Cantidad de casas	Habitantes por casa	Total Habitantes	Aporte por persona kg/año	Total aporte Kg/año	Ocupación %	Coef Reducción 1- Retención en el suelo	Aportes totales Al lago kg/año
Situación 2011	370	4	1480	0,498	737,04	0,5	0,35	128,982
Situación 2018	500							
Situación proyecto			9075	0,498	4519,35	0,5	0,35	790,88625

2.3.3.3 Limitaciones ambientales, tamaño de lotes y tratamiento de efluentes

En líneas generales, por las características de los suelos, el lugar es poco apropiado para tratamiento por sistema convencional (cámara séptica y lecho nitrificante). Las limitaciones están asociadas a la alta permeabilidad del suelo y la profundidad estacional de la napa freática en ciertos lugares de estudio (según el estudio de suelos del geólogo Jorge Lara)¹⁰. El objetivo principal, por lo tanto, es reconocer las limitaciones y las características del cuerpo receptor, incluyendo ambos márgenes del arroyo Quillahue y la Ruta Provincial No. 11.

Siguiendo los estudios de Botta (2011), es posible resumir una serie de consideraciones e imperativos acerca del tratamiento de efluentes, particularmente sobre el tamaño de lotes y tecnologías apropiadas por áreas.

La tecnología más apropiada es aquella «económicamente posible, ambientalmente sustentable y socialmente aceptable», en virtud de lo cual se presentan los factores que afectan la selección de alternativas razonables para Moquehue dado por un patrón de distribución poblacional esparcido y la adopción de sistemas descentralizados (Parkinson and Tayler, 2003). Entre las condiciones ambientales, Botta (2011) señala los siguientes puntos:

1) El uso principalmente turístico, exige un tratamiento adaptable a la variación del ingreso, siendo máximo en las temporadas turísticas y un ingreso nulo en baja estación.

2) La superficie de los lotes superiores a 800 m², favorecería la implementación de tratamientos en el lugar.

3) La capacidad de tratamiento está limitada a la capa superficial de suelo, por lo tanto se debe aprovechar esta característica.

4) Los tratamiento llamados on-site, en condiciones adecuadas pueden cumplir con los estándares de descarga más exigentes.

Efectivamente para que un sistema sea ambientalmente sustentable, este debe asegurar la protección de la calidad del ambiente y la conservación de sus recursos. La comprensión en la selección de la tecnología del cuerpo receptor debe estar acompañada por un proceso de evaluación del sitio, determinando la capacidad de carga del mismo. La siguiente tabla resume la evaluación ambiental de Moquehue.

¹⁰ Los Suelos de Pulmarí y su aptitud forestal. Lopez, Marcolín y Ayesa

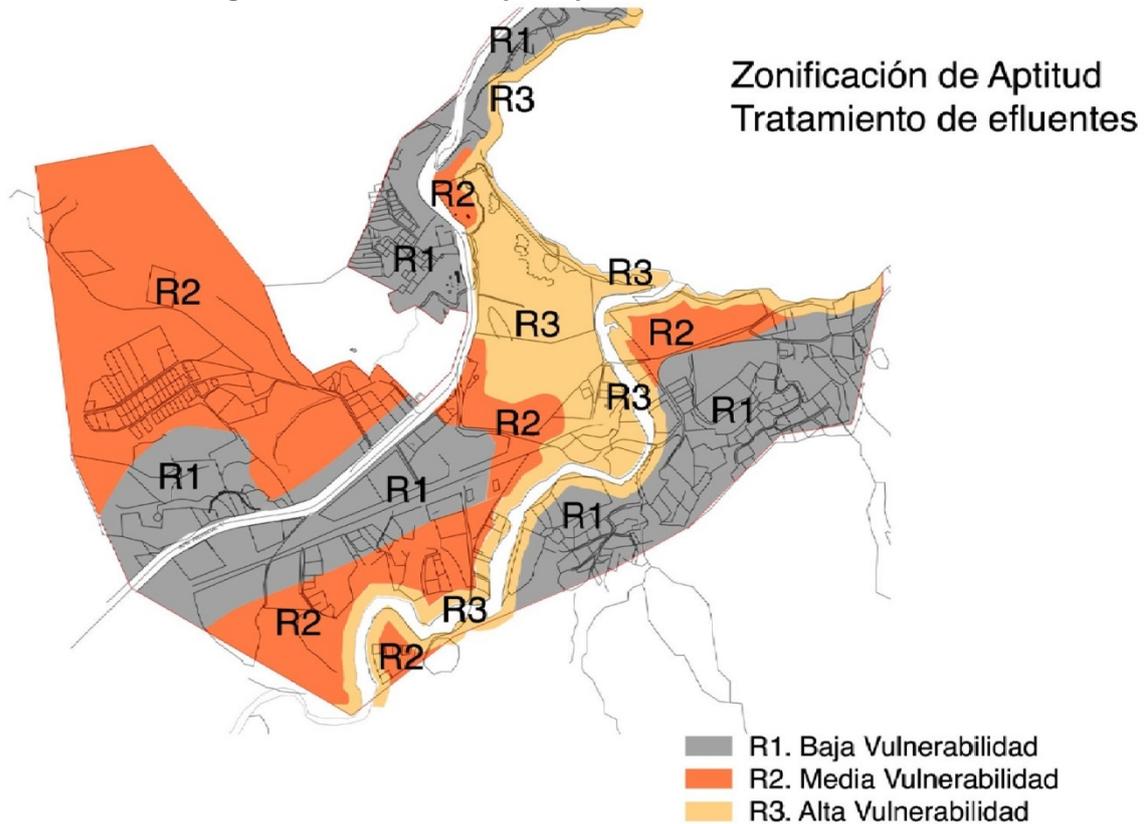
Tabla 17. Evaluación ambiental de Moquehue

Factor	Descripción	Resultado.
A	Tipo de suelos	El suelos es apto para tratamientos on-site. Requerirá una evaluación particular por lote.
B	Perc-Test	Se requerirá una evaluación por lote para verificar que los valores superan 1 minuto por pulgada. Si no requerirá aumentar el tratamiento
C	Pendientes	Se deberá instalar el campo de absorción sobre pendientes inferiores al 30 %.
D	Distancia a Cuerpos de Agua	No se podrán instalar sistemas en el área delimitado a 25 metros de cuerpos de agua. En el arroyo Quillahue y lago se requieren 50 metros.
E	Profundidad de la Napa freática	Se deberá verificar en el terreno.
F	Tamaño de los lotes	Adecuados.
G	Población.	Riesgo medio -alto

Fuente: Botta (2011)

El tamaño del lote y la densidad son dos variables fundamentales a considerar para la planificación de alternativas de tratamientos de efluentes. Los lotes pequeños poseen riesgo de contaminación, siendo aquellos menores a 1.000 m² los que poseen el mayor riesgo. El riesgo asociado es calculado tomando el promedio de toda la superficie estudiada, 505 hectáreas/ población máxima calculada 9.057 personas = 17,93 personas/hectárea y 4 personas por lote = 4,48 lotes/hectárea = 2.232 m². El riesgo asociado es medio. En base a las evaluaciones anteriores, se determinan tres áreas de manejo diferentes para los tratamientos de efluentes en en los lugares que se ilustran en el siguiente mapa.

Figura 31. Zonificación de aptitud para el tratamiento de efluentes



Fuente: Botta (2011)

R1 Vulnerabilidad Baja

- Perc-test entre 1 y 60 minutos por pulgada.
- Textura fina. Suelo superior a 1 metros Aceptable para Tratamiento convencional.
- Distancia mayor a 50 metros para arroyo Quillahue y lago Moquehue y 25 metros para arroyos temporarios y mallines.
- Profundidad de la napa freática superior a 1,82 metros.
- Pendientes inferiores a 30 %

R2 Vulnerabilidad media.

- Perc-test menor a 1 minutos por pulgada.
- Textura gruesa.
- Distancia entre a 50 y 25 metros de arroyo Quillahue y lago Moquehue.
- Profundidad de la napa freática entre 1,82 y 1,20 metros.
- Pendientes inferiores a 30 %.

R3 Vulnerabilidad alta

- Distancia inferior a 25 metros para del arroyo Quillahue y lago Moquehue
- Profundidad de la napa freática menor 1,20 metros.

- Pendientes superiores a 30 %.

Cada zona requiere un tratamiento específico y el cumplimiento de las normas exigidas en cada caso.

Clasificación del sistema	Tabla 18. Sistemas y vulnerabilidad Descripción del sistema	Vulnerabilidad
Tipo R1	Sistema Séptico + lecho nitrificante superficial	Baja
Tipo R2	Cámara Séptica + Filtro Anaeróbico + infiltración superficial	Media
Tipo R3	Requiere tratamiento avanzado o restrictivo	Alta

Fuente: Botta (2011)

2.3.4 Riesgo, amenaza y vulnerabilidad¹¹

La Teoría Social del Riesgo presenta una visión dinámica y compleja. Para que exista un riesgo debe haber tanto una amenaza (elementos detonadores de orden natural, socionatural, antrópico y/o tecnológico) como una población vulnerable a sus impactos (Lavell, 1996). Herzer, (1996) enfatiza la condición latente o potencial del riesgo, cuyo nivel o grado depende de la intensidad probable de la amenaza y de los niveles de vulnerabilidad existentes.

Existen estudios de referencias tanto de ámbitos académicos (Jurio y otros, 2011) como de la gestión pública (COPADEF). En el área de estudio se combina un paisaje susceptible e inestable desde la perspectiva de sus condiciones biofísicas con actividades humanas de elevado impacto que, en ocasiones, provoca resultados ambientales negativos y propicia la generación de situaciones de riesgo. En la región Moquehue-Pehuénia sería posible establecer hipótesis de riesgo generales¹² en el ámbito cordillerano, entre las que se puede enumerar las siguientes hipótesis de amenazas con diferentes probabilidades de ocurrencia:

1. Incendios de Interface
2. Inundaciones
3. Incidentes vehiculares
4. Víctimas múltiples y en masa
5. Aluviones
6. Riesgos geológicos (vulcanismo)

¹¹ En base a los trabajos de Jurio Elsie, Vanesa Cappelletti, Celia Torrens. "Construcción del riesgo ambiental en la cuenca superior del río aluminé - provincia del neuquén". Univ. Nac. del Comahue, Fac. de Humanidades, Depto. de Geografía. Y a los informes del COPADE "Mapa del Riesgo Villa Pehuénia".

¹² En base al plan de la Municipalidad de SC Bariloche, a través de la Dirección General de Protección Civil.

7. Caída de árboles
8. Landslides (deslizamientos)
9. Precipitación de Nieve
10. Sismo
11. Hielo y Fríos
12. Evacuaciones en general
13. Voladuras de techos, en forma total y/o parcial, riesgo de caída de árboles, postes y cableados
14. Viento (histórico registrado de 200 km/h con ráfagas de 250 en 2004 en la región)
15. Fuertes llluvias
16. Avalanchas
17. Corte de suministro eléctrico por sistema interconectado
18. Corte de gasoducto principal
19. Evacuaciones en general
20. Tsunami de Lago Nahuel Huapi (VILLAROSA, Gustavo et al. Origen del tsunami de mayo de 1960 en el Lago Nahuel Huapi, Patagonia: aplicación de técnicas batimétricas y sísmicas de alta resolución. Rev. Asoc. Geol. Argent. [online]. 2009, vol.65, n.3, pp. 593-597. ISSN 1851-8249.)
21. Derrumbes de viviendas en forma parcial y/o total
22. Aislamiento de personas
23. Daños estructurales en viviendas
24. Hanta Virus
25. Mandatarios y convenciones
26. Transporte de sustancias peligrosas
27. Derrumbes de veril por acumulación de cenizas
28. Incidentes lacustres

Señalemos que se ha realizado un estudio para Moquehue en el ámbito del COPADE.

A continuación se realiza una síntesis del trabajo de Jurio *et al.* (2011) de la Universidad Nacional del Comahue, en el contexto de la cuenca del río Aluminé, específicamente para

Moquehue.

2.3.4.1 *La peligrosidad natural del área (amenazas)*

Entendiendo que las amenazas naturales son aquellos fenómenos hidrológicos, geomorfológicos y geológicos (especialmente sísmicos y volcánicos) que por su ubicación, severidad y frecuencia tienen el potencial de afectar adversamente al ser humano, a sus estructuras y a sus actividades (OAS, s/f) se parte de analizar y comprender las características y condiciones de los sistemas naturales que conforman el paisaje de la cuenca superior del río Aluminé. Para lograrlo se seleccionan las variables naturales que, por su dinámica, puedan definir la peligrosidad del área. En este sentido, se contemplan como fenómenos peligrosos o amenazas para el área de estudio las erupciones volcánicas, los terremotos, los movimientos gravitacionales, las inundaciones y los procesos de erosión hídrica y eólica que pueden afectar negativamente las condiciones económicas de la población originaria y pequeños productores de la región, dedicados principalmente a la actividad ganadera extensiva. Desde el punto de vista metodológico, las amenazas fueron evaluadas a partir de los sistemas naturales que conforman el área. En una primera etapa, y a fin de definir y representar los mismos, se analizaron las siguientes variables: clima, geología, geomorfología, pendientes y vegetación (Jurio y Capua; 2011). Las características morfodinámicas de cada sistema, su estado de equilibrio y alteración permitieron evaluar las amenazas. Se presentan las principales a continuación:

2.3.4.1.1 *Movimientos sísmicos y actividad volcánicas*

Los peligros que derivan de procesos geotectónicos están asociados a movimientos de placas tectónicas como es el caso de la subducción de la placa oceánica de Nazca por debajo de la placa continental Sudamericana. En estos bordes de placa activos se producen movimientos sísmicos y se concentra la actividad volcánica por lo que el área es propensa a sufrir los efectos de la actividad sísmica, derivada de terremotos con epicentro principalmente al oeste, y volcánica, a partir de erupciones, especialmente de volcanes ubicados en territorio chileno. Estos eventos se han sucedido con distinta intensidad y frecuencia a lo largo de toda la historia geológica de la región pero, es a partir de la ocupación de estas áreas que se convierten en peligrosos, por lo que deben ser contemplados a fin de evitar situaciones de emergencias o desastres. Del análisis realizado, y en base a los antecedentes recopilados, se puede afirmar que la zona puede ser afectada directamente por las erupciones de los volcanes chilenos Lonquimay, Llaima, Solipulli y Calbuco. Esto se debe a su localización y a la dirección predominante de los vientos, principalmente a partir de la caída de cenizas (abrasivas y/o tóxicas) y demás material piroclástico acompañado por la eventual formación de lahares en las zonas de mayor acumulación (Figura 32). La amenaza volcánica afecta toda el área y se diferencia en el espesor y tamaño de las partículas que pueden depositarse.

Figura 32. Efectos de dispersión de ceniza volcánica en los últimos 80 años



Fuente: <http://www.idean.gi.fcen.uba.ar>

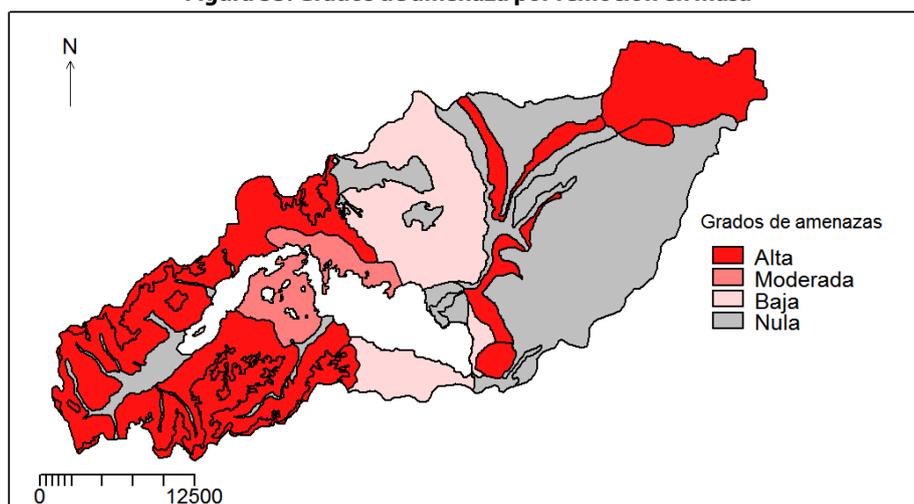
Mapa donde se muestra la dispersión de cenizas volcánicas en los últimos 80 años. Instituto de Estudios Andinos Don Pablo Groeber. UBA – CONICET. Se observa que el área de Villa Pehuenia fue afectada por la dispersión de la nube de cenizas en el año 1988 a partir del volcán Lonquimay y en 1994 por el Llaima. Posteriormente hizo erupción el volcán Calbuco (2015) afectando nuevamente el área. Entre los últimos eventos que afectaron a la región cabe mencionar las erupciones del volcán Llaima en el 1994, 2008 y 2009, volcán Lonquimay en 1988-1990 y el volcán Calbuco en el 2015.

2.3.4.1.2 Movimientos gravitacionales:

Los procesos de remoción en masa o movimientos gravitacionales son procesos intrínsecos a las laderas que se desencadenan cuando las mismas se vuelven inestables producto de la alteración de su equilibrio natural. Los factores que favorecen la remoción en masa se pueden resumir en la *geología* (con la presencia de materiales débiles y estructura con fracturas); los procesos *físicos* (principalmente la precipitación, sismicidad y erupciones volcánicas); la *morfología* (en especial las pendientes resultado de la tectónica y la erosión) y la actividad *antrópica* (como consecuencia de los cambios en el relieve y sus elementos), todos ellos ocasionan el rompimiento del equilibrio entre las fuerzas internas y externas que determinan la estabilidad de las laderas" (Borja y Alcántara, 2004:12).

Las unidades más propensas a ser afectadas por estos procesos son las altas cumbres, donde se encuentra la roca expuesta a la meteorización física, las laderas de fuertes pendientes (mayores a 30%) y de moderadas pendientes (entre 15 y 30%) y las paredes de las artesas cubiertas de material piroclástico. En ciertos sectores elevados de la topografía de bajo relieve, presente en ambas márgenes del lago Aluminé, las amenazas son moderadas.

Figura 33. Grados de amenaza por remoción en masa



Fuente: Elsie Jurio, Vanesa Cappelletti, Celia Torrens - Univ. Nac. del Comahue, Fac. de Humanidades, Depto. de Geografía.

Si bien no se cuenta con un relevamiento de procesos de remoción en masa para la zona, algunos de ellos fueron identificados en estudios geomorfológicos previos. Estos informes, la interpretación de imágenes satelitales y los trabajos de campo han permitido reconocer para el área caídas de rocas, asentamientos rotacionales y flujos de detritos. La caída de rocas se manifiesta especialmente en las zonas de altas cumbres con fuertes pendientes y expuestas a procesos de crioclastismo, sin cobertura vegetal. Estos materiales conforman flujos rápidos encauzados en canales a cuyo pie se extienden conos de detritos, siendo su principal evidencia las cicatrices de arranque. Los deslizamientos del tipo asentamientos rotacionales se han identificado en las laderas de las mesetas basálticas como la de Lonco Luan. Entre los procesos más recientes se observan flujos de detritos desencadenados a partir de fuertes lluvias y acumulación de nieve. La mayoría de ellos asociados a intervenciones antrópicas en las laderas para la construcción o acondicionamiento de caminos y edificaciones. En este sentido se destacan numerosos eventos provocados por el trazado de la ruta provincial 11, entre Villa Pehuenia y Moquehue, donde al alterar el equilibrio natural de la ladera y quitar la vegetación que actuaba de sostén de los materiales piroclásticos (de alta inestabilidad), se han activado estos procesos. La vegetación cumple una función de gran importancia en cuanto a la estabilización de los materiales, la reducción de la escorrentía y el enriquecimiento energético y genético del ecosistema lo que torna fundamental su protección y conservación. En las pendientes artificiales los materiales que conforman la ladera son sometidos a una mayor tensión como respuesta al incremento del ángulo original (Alcántara Ayala, 2008), de esta forma se desencadenan nuevos procesos que degradan las laderas de los cerros y provocan inconvenientes en la circulación y estado de la ruta. Se pueden observar numerosas obras de contención de los materiales de las laderas construidas recientemente pero que en poco tiempo se han visto superadas en su funcionamiento. Los detonantes de estos movimientos en masa pueden estar mayormente vinculados con eventos meteorológicos (lluvia y nieve) que impliquen aportes significativos que saturen las laderas y alteren el estado de equilibrio.

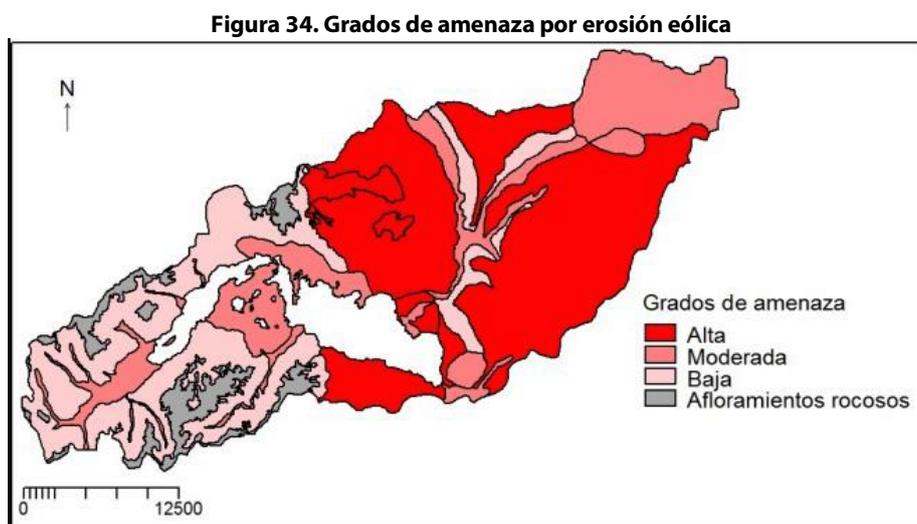
2.3.4.1.3 Erosión hídrica, inundaciones y anegamientos

La erosión hídrica se produce por acción del agua sobre materiales susceptibles y desprovistos o con baja cubierta vegetal. Para su evaluación se consideró la cobertura y tipo de vegetación, los materiales superficiales, las pendientes y las evidencias observadas en el campo. El mapa resultante muestra las mayores amenazas en el sector medio de la cuenca donde la baja cobertura vegetal, los materiales sueltos y expuestos y ciertas pendientes definen su susceptibilidad. El valor medio de amenazas deriva de la combinación de baja cobertura vegetal por altos índices de degradación en el este y por fuertes pendientes hacia el sector oeste. Con respecto a los resultados es necesario diferenciar dos áreas en base al uso del suelo que explican las causas del proceso. Por un lado se observan surcos y cárcavas en sectores coincidentes con el desarrollo de actividades ganaderas, especialmente caprinas donde las prácticas de incendios y la sobrecarga animal han llevado al deterioro de la cobertura vegetal y se han desencadenado procesos evidentes de erosión hídrica encauzada. En estos sectores, procesos continuos y acelerados de erosión laminar y/o encauzada han llevado a la degradación de los ecosistemas y pérdida de sus aptitudes productivas. Por otro lado, se forman cárcavas en las calles de los centros urbanos, tanto en Villa Pehuenia como en Moquehue, producto del trazado de las mismas en el sentido del escurrimiento natural del agua, donde se combinan fuertes pendientes y elevadas precipitaciones. Cada temporada de lluvias deteriora de esta manera las arterias de los centros urbanos dificultando el tránsito normal y generando costos en el mantenimiento de las mismas. La intensa deforestación que ha afectado la zona y la construcción de infraestructura en sectores de pendientes son acciones que han acentuado el peligro de erosión hídrica debido a la energía del relieve, la degradación de la cobertura vegetal y la presencia de materiales pumicíticos, no consolidados.

El peligro de inundaciones se analizó en función de un aumento significativo de los caudales de los cursos de agua que conforman la cuenca superior del río Aluminé. La misma posee un régimen hidrológico pluvionival que se caracteriza por poseer una doble onda de crecida. La primera durante el invierno, época en que se producen las principales lluvias sobre la cuenca. La segunda a fines de la primavera, coincidente con el deshielo de las precipitaciones nívicas acumuladas. Las crecidas normales se pueden ver afectadas por alteraciones meteorológicas que generan aumentos importantes en el caudal y que provocan inconvenientes a los pobladores. Si bien sólo los valles de mayor superficie han sido representados en el mapa por la limitante de la escala de análisis, las principales zonas afectadas se asocian a las riberas de los arroyos Quillahue y de las Ánimas ubicados en Moquehue. En la zona inundable de ambos cursos se puede observar viviendas permanentes y de segunda residencia. Las viviendas instaladas en las costas del arroyo Quillahue han sido afectadas por desbordes del mismo lo que ha provocado el aislamiento de la población ubicada en la margen sur de dicho arroyo y, por ende, la falta de acceso a los servicios básicos (salud, educación, entre otros) que se encuentran sobre la margen norte del mismo.

2.3.4.1.4 Procesos de erosión eólica

La acción del viento erosionando y transportando partículas se limita a aquellas superficies en las que los materiales están sueltos y donde no existe cobertura vegetal. El viento levanta y transporta partículas desde cualquier superficie de material suelto, seco, sin cobertura vegetal y donde éste es lo suficientemente fuerte para iniciar el movimiento del suelo. Estas características son frecuentes en zonas áridas, semiáridas y aquellas áreas degradadas donde ha sido afectada la cobertura vegetal. En el área de estudio, la amenaza de tipo eólica se relaciona con la movilización de partículas finas de origen volcánico, mayormente arenas y lapilli, que cubren la mayor parte de la superficie. Estos materiales, sumamente livianos dada la intensa vesiculación, son fácilmente transportados por el viento.



Fuente: Proyecto de Investigación: Construcción del riesgo ambiental en la cuenca superior del río Aluminé

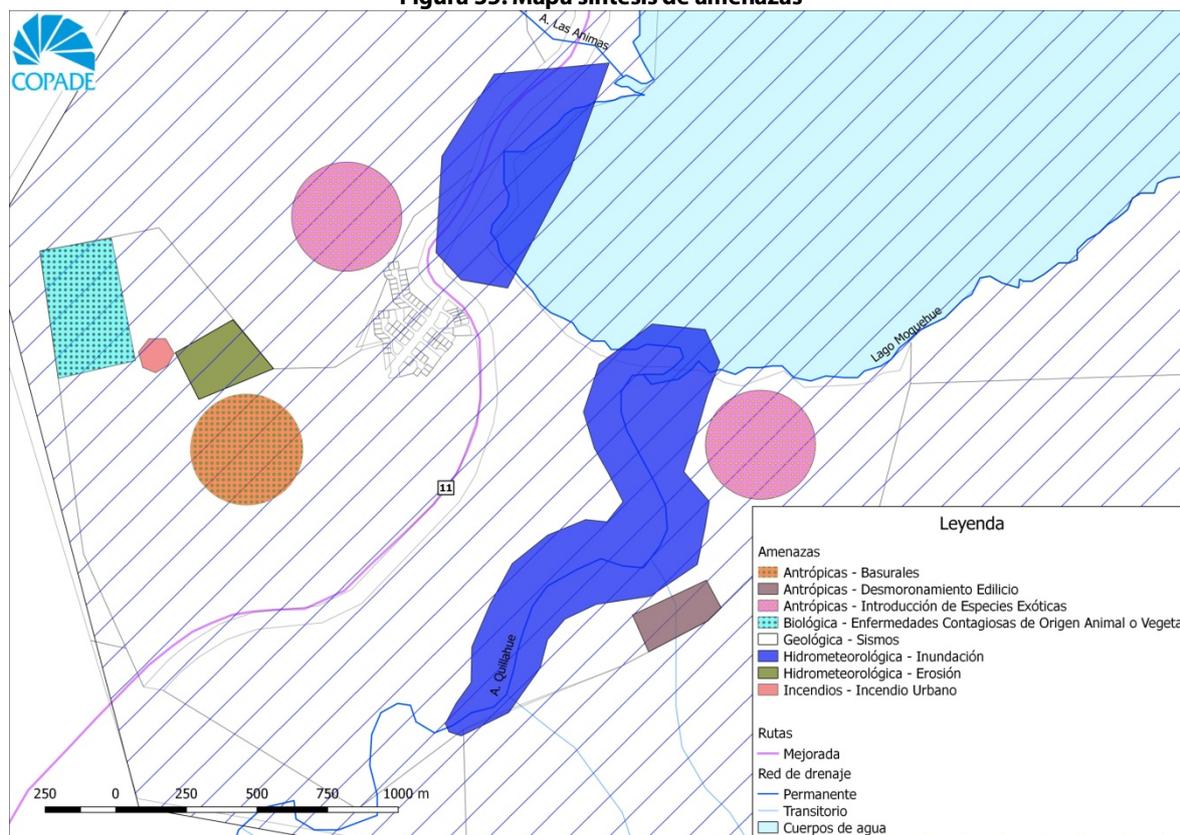
Este proceso se ve favorecido por la elevada exposición del relieve, las características del material involucrado, la baja cobertura vegetal y los fuertes vientos procedentes del oeste. El sector más afectado se ubica al este y noreste del área de estudio y coincide con la superficie de la meseta basáltica de

Lonco Luan y Pampa del Arco, con los depósitos morénicos ubicados al norte y sur del lago Aluminé y con los depósitos fluviales y glaciales cercanos al cerro Batea Mahuida. Estos procesos de erosión y acumulación eólica que se observan en estos paisajes han sido desencadenados, principalmente, por la actividad ganadera extensiva. La práctica de la ganadería caprina, la extracción de leña y las condiciones naturales se han conjugado negativamente provocando un progresivo y dinámico proceso de degradación de la vegetación y el deterioro de los suelos alcanzando como resultado un grave estado de desertificación. Estos procesos se convierten en una amenaza para la sustentabilidad de los recursos y para el desarrollo de la actividad productiva que ha sostenido históricamente a las comunidades originarias y pequeños productores ganaderos de la región.

A modo de complementación se presentan los mapas síntesis de amenazas que se

realizaron en el ámbito del COPADE.

Figura 35. Mapa síntesis de amenazas



Fuente: COPADE

2.3.4.2 La construcción de la vulnerabilidad

En relación a la vulnerabilidad, son múltiples los factores que intervienen en su construcción frente a la amenaza: las políticas que inciden en las características socioeconómicas de la población, condiciones y disponibilidad de infraestructura y servicios, el rol de Estado en la gestión territorial - ambiental, actores con lógicas de actuación diferenciadas y la percepción que éstos tienen de las amenazas y el riesgo.

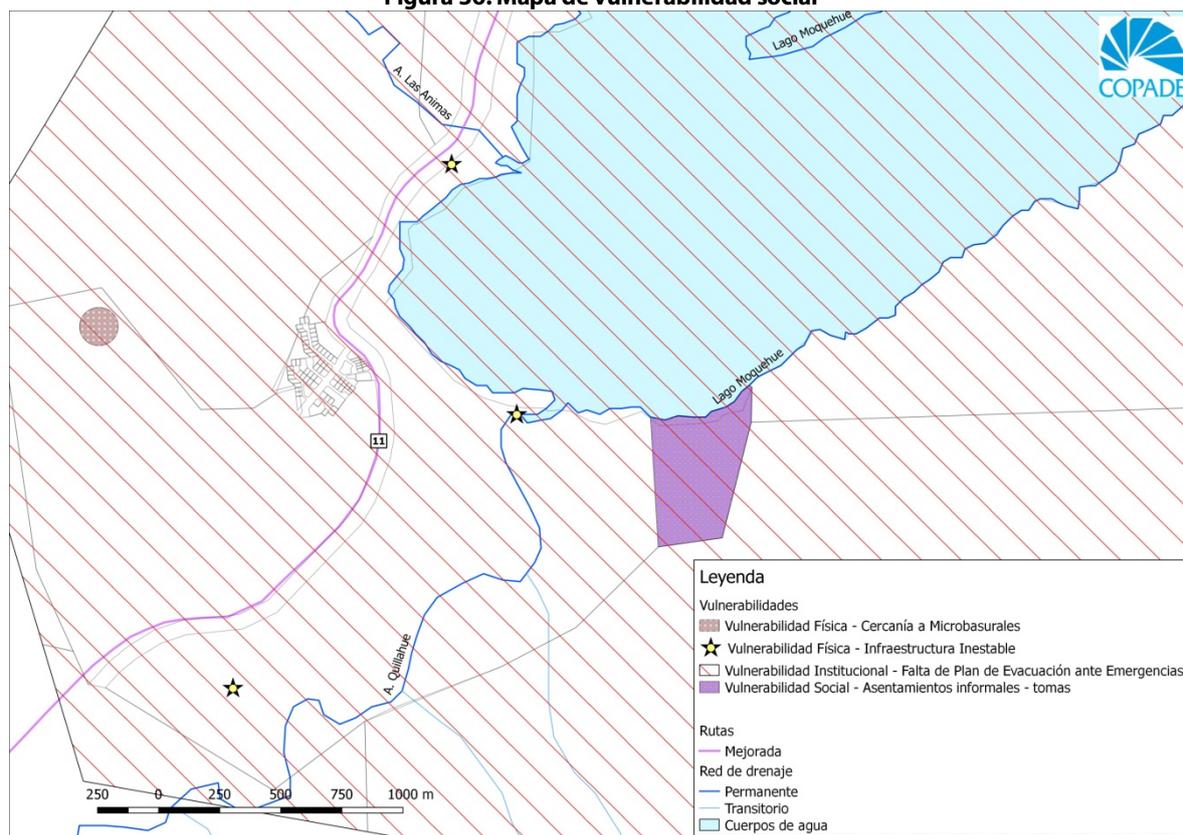
Bajo este enfoque se contempla que las condiciones de vulnerabilidad se van gestando y pueden ir acumulándose progresivamente configurando una situación de riesgo. Los resultados obtenidos en el área de estudio muestran una agudización de las condiciones sociales que profundizan la vulnerabilidad y dan cuenta de su construcción progresiva, sin duda definida por aumento de la población permanente que no ha sido acompañado sincrónicamente por la infraestructura y servicios necesarios, la falta de regulación en la ocupación del territorio y aumento de la desocupación.

De los dos aglomerados de población, Moquehue es el que cuenta con mayor carencia y deficiencia en los servicios básicos. La Villa no cuenta con cloacas ni gas y la luz eléctrica llega a la localidad en 2010. El servicio de agua se toma de arroyos o vertiente y en 2013 se inicia la construcción de una obra de agua potable. Según los datos del Censo 2001, las condiciones de

mayor grado de vulnerabilidad se presentaban al sur de los lagos y este del Lago Aluminé (en esta última correspondiente a la Comunidad Catalán). La zona sur de los lagos es la de condiciones más desfavorables en cuanto a la accesibilidad hacia los centros de asistencia, servicios públicos, educativos y de salud. Asimismo constituye población rural cuya ocupación principal en general, está relacionada con la ganadería de subsistencia. En el sector de vulnerabilidad media, la población permanente corresponde a la Comunidad Mapuche Puel y a algunos pobladores históricos vinculados a actividades de servicio y comercio orientadas al turismo. Los integrantes de esta Comunidad, si bien mantienen la práctica de la ganadería extensiva, han diversificado sus economías familiares vinculándose al empleo público y a la actividad turística (campings, Parque de nieve Batea Mahuida, excursiones, etc.). En la misma situación se encuentran sectores de población aglomerada en Villa Italia y Villa Unión, vinculados fundamentalmente a la falta de servicios. Finalmente, las zonas que presentan menor grado de vulnerabilidad son las de los asentamientos de población aglomerada (Villa Moquehue, Villa Pehuenia), las que concentran actividades en torno a las cuales giran las posibilidades de acceso a empleo más formal y estable en el área (sector público y turismo). En general, existe una importancia creciente en el empleo no agrario entre la población rural. Cabe aclarar en el caso de Villa Moquehue, que si bien la escasez de servicios básicos era importante en ese momento, era muy baja también la proporción de población permanente en la zona.

La zona norte de la cuenca es un área destinada a ganadería extensiva en la que no existe población permanente, por lo que no existe población vulnerable frente a las amenazas. La zona norte de los lagos, que a valores estrictos de vulnerabilidad presenta una gran superficie con grado medio (zona que en realidad se corresponde con áreas naturales y de población en general dispersa) se ajusta a partir de la ponderación por exposición hacia un rango de vulnerabilidad inferior, quedando los valores medios restringidos a pequeñas áreas que corresponden a la población agrupada en los asentamientos de Villa Pehuenia, Villa Unión y Villa Italia y a la zona del perilago, donde se concentran los emprendimientos turísticos y viviendas de segunda residencia. Estos valores se registran también en la zona de La Angostura. En la zona de Moquehue, al oeste del ejido, la vulnerabilidad es alta. Como se mencionara, los niveles de desocupación y la falta de servicios agudizados por el aumento de la población permanente definen esta situación. En el resto del área de estudio, al sur, la vulnerabilidad estricta tiene valores medios. Se asientan allí pobladores históricos de manera dispersa dedicados a ganadería extensiva, con poca población expuesta, moderando los valores de vulnerabilidad hacia valores bajos. A modo de síntesis se presenta el mapa de vulnerabilidad social realizado por COPADE.

Figura 36. Mapa de vulnerabilidad social



Fuente: COPADE

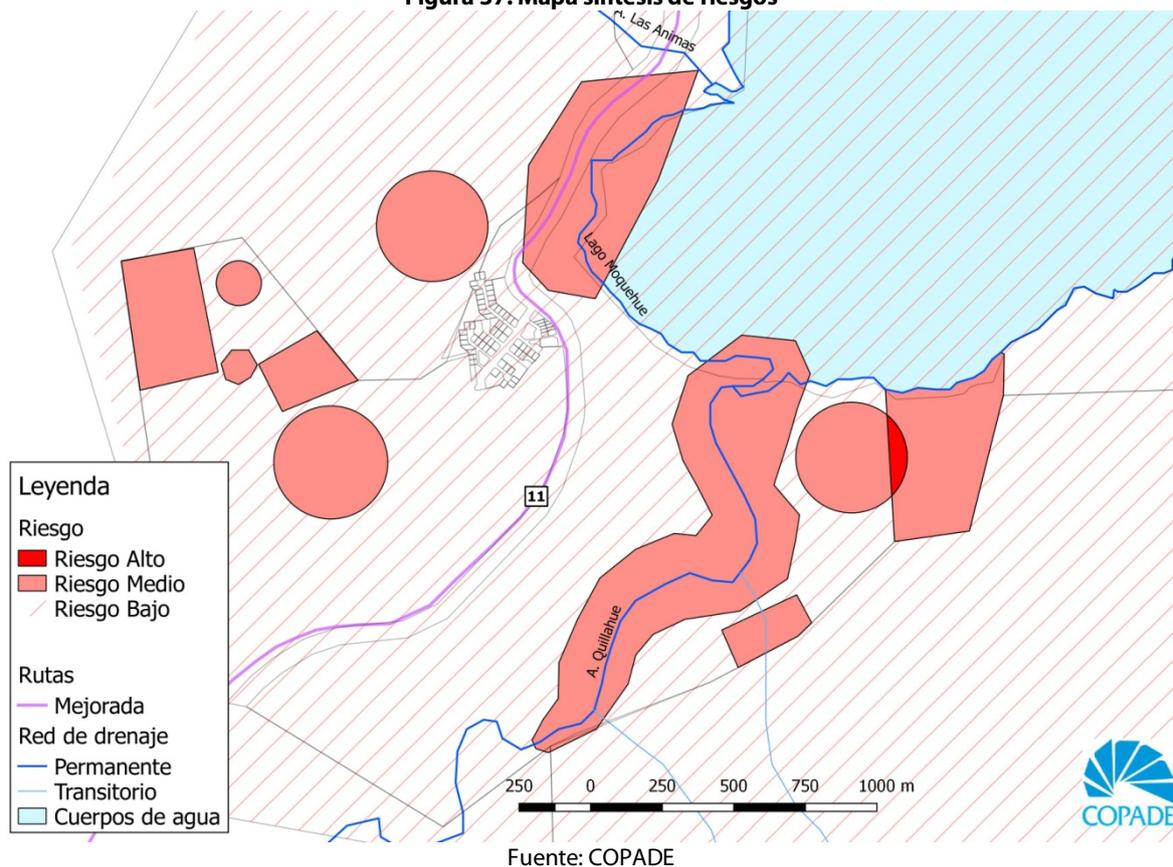
2.3.4.3 El riesgo ambiental

Como resultado de esta investigación se generaron mapas de riesgo en función de cada amenaza analizada, así como de los grados de vulnerabilidad de la población y su exposición. La cartografía de riesgos, herramienta fundamental en la planificación y gestión territorial, permitió identificar 3 niveles de riesgo para cada amenaza. En el mapa de amenazas por remoción en masa, el riesgo alto corresponde a sectores de fuertes pendientes siendo el lugar más comprometido el localizado al oeste del área de estudio coincidente con parte del asentamiento Moquehue. Los barrios localizados en los faldeos del cerro Bandera y perilago del Moquehue son los más expuestos a esta amenaza. La falta de servicios, una regular calidad de las viviendas y hacinamiento son las variables que explican la alta vulnerabilidad de la población involucrada en estos sectores. El riesgo es menor en aquellos sectores de viviendas de segunda residencia o complejos turísticos ubicados en el área que, si bien están sujetos a esta amenaza, no se corresponden con población permanente, por lo tanto la exposición de la población es menor. El riesgo medio se concentra en la zona de La Angostura donde se localiza la Comunidad Puel, combinando grados medios de amenaza y vulnerabilidad, esta última vinculada a altos niveles de desempleo. Las zonas donde la erosión hídrica y eólica es alta y/o moderada, la vulnerabilidad es alta pero con muy baja población expuesta de manera permanente. El sector más comprometido se ubica al este y noreste del área de estudio y se caracteriza por la práctica de la actividad ganadera caprina extensiva de veranada. Son campos utilizados por pequeños crianceros que trasladan sus animales cada año a estas tierras. El mayor impacto se produce en

la vegetación y los suelos (recursos naturales fundamentales para el desarrollo de la actividad) lo que disminuye la aptitud de los campos y afecta la rentabilidad de los productores. Otra zona afectada es La Angostura que presenta una moderada amenaza por erosión eólica. Aquí la carga ganadera produce cierto impacto pero las condiciones naturales mejoran con respecto al sector anteriormente mencionado. "Prácticas culturales adecuadas de manejo como la trashumancia, que complementa ecosistemas con características y aptitudes de pastoreo diferentes, se traducen en formas de presión y degradación de los mismos por razones de marginalidad de los actores sociales del sistema económico. Los pequeños productores y crianceros se encuentran en una economía de subsistencia, cuyo único capital es el ganado, y con escasas o nulas inversiones debido a que las ganancias que obtienen por la venta de sus productos son insuficientes" (Jurio, Torrens, Ciminari, 2007, s/p). Con respecto a la amenaza por inundación, los sectores de mayor riesgo por la exposición de la población se ubican en las márgenes de los arroyos Quillahue, Las Ánimas, Verde y en el perillago del lago Moquehue. Igualmente se debe contemplar la posibilidad de crecidas de los caudales en los arroyos cercanos a las áreas construidas de Villa Pehuenia y Villa Unión donde la vulnerabilidad registra grados medios, tales como Carico, Ailenco, Pilpilco entre otros. En relación a las amenazas sísmica y volcánica, espacialmente los efectos son de carácter más regional. Sin embargo la intensidad del impacto tendría un gradiente de oeste a este. Debe considerarse a aquellas zonas de mayor exposición de población vulnerable, como como las de mayor riesgo. En el caso del volcanismo la afectación se produce en la salud de los habitantes por la caída de cenizas, en el daño a las pasturas, lo que afecta la productividad de los campos destinados a la ganadería, y en la disminución de la afluencia turística. En relación a los sismos influye la cercanía al epicentro de los sismos y a su vez, pueden actuar como desencadenante de otras amenazas (remoción en masa).

En los últimos años, desde el Estado provincial se han realizado acciones tendientes a la regularización de los asentamientos en la zona norte del lago Moquehue y a iniciar una zonificación de usos de suelo. Sin embargo los diagnósticos no contemplan factores relacionados a los procesos naturales que impliquen peligro para la población, ni a su intensificación a partir de la actividad turística (Cappelletti y otros, 2016). Los recursos naturales son el pilar fundamental para las actividades sobre las que se sustenta el desarrollo de la región, por lo tanto es fundamental la preservación de los mismos y es éste el principal desafío ambiental que debe afrontar el Estado junto a los demás actores sociales involucrados.

Figura 37. Mapa síntesis de riesgos



2.4 Diagnóstico Económico Productivo

2.4.1 Dinámica productiva y proceso de poblamiento

Las dinámicas productivas, laborales y sociodemográficas de los asentamientos poblacionales del norte de la Patagonia han provocado profundos cambios territoriales y ambientales en las últimas décadas. En Villa Pehuenia y Moquehue las montañas, lagos y bosques ha sido crecientemente valorizados y explotados como recurso turístico dejando en segundo plano la actividad económica tradicional que dio vida y origen a estos "pueblos de montaña": la actividad pecuaria y más tardíamente la forestal. Esta reestructuración productiva de la región ha implicado grandes transformaciones de las unidades de producción primaria (así como en la vida rural en su conjunto), en el mercado de trabajo (con fuerte impacto en la movilidad residencial) y en las formas de ocupación y usos del suelo (con alteraciones del sustrato natural preexistente, cambios en el paisaje y diversos impactos en el ambiente). La creciente valorización social y económica de las extraordinarias condiciones paisajísticas y de los recursos naturales se dio en un contexto de intensa reestructuración productiva a escala global (en el cual se modificaron las relaciones entre capital, trabajo y consumo), y en un orden más local fue impulsada por la decisión del Estado provincial en la definición del perfil turístico de la región y luego, en el año 2003, en la municipalización de Villa Pehuenia.

No obstante, el asentamiento poblacional más o menos estable de la localidad se

remonta hace más de un siglo y la organización territorial de la región estuvo atravesada por etapas caracterizadas por la predominancia de distintas actividades económicas. Un primer hito de inflexión puede marcarse hacia mediados del siglo pasado, siendo que en la primera mitad del mismo la ganadería y el comercio de animales con Chile fueron las actividades predominantes que dieron vida a los primeros asentamientos de población en la región, mientras que a partir de 1945 se introdujo la actividad forestal dando origen al paraje Moquehue sobre tierras fiscales (Steimbregger y Torrens, 2013). En este contexto, el aprovechamiento del bosque nativo adquirió características de enclave extractivo a partir de su explotación por parte de una empresa de capital nacional que trasladaba su propia mano de obra para la explotación forestal en aserraderos. Paulatinamente, se incrementó la población dispersa en el área, proceso que fue acompañado por el establecimiento de almacenes de ramos generales y de proveedurías que propiciaron el crecimiento de otros parajes en las proximidades.

Con la creación de la Corporación Interestadual Pulmarí (CIP) hacia el año 1986, los habitantes de Moquehue pasaron a ser considerados “habitantes de Ley” con el objetivo de proceder a la regularización dominial de las propiedades que utilizaban como lugar de residencia o trabajo. La complejidad de la situación dominial aún no pudo resolverse porque ningún organismo público ha tomado la iniciativa de legalizar la ocupación del área que requiere de antemano de la subdivisión de aproximadamente 90 lotes (Según Ciminari y otros, 2006). Por tal motivo, el mercado de suelo de Moquehue se caracteriza por la compra-venta de tierra no regularizada y, a diferencia de Villa Pehuenia, ha teniendo como principal demanda a los pobladores locales.

Figura 38. Localidades y asentamientos aglomerados del Municipio Villa Pehuenia



Fuente: <http://www.villapehuenia.org>

Por su parte, Villa Pehuenia fue adquiriendo a partir de los años setenta un patrón de ocupación del suelo algo más extendido y discontinuo. A la vez, han surgido pequeños asentamientos de población aglomerada que se encuentran próximos entre sí. Es el caso de Villa Unión, Lonco Luan, La Angostura y Villa Italia (Figura 38).

Villa Pehuenia y Moquehue y estos pequeños aglomerados fueron adquiriendo, a partir de una serie de políticas provinciales iniciadas en 1970, una creciente vocación territorial y productiva ligada a la actividad turística¹³. Asimismo, el rango municipal obtenido por Villa Pehuenia en 2003 se fundamentó en la necesidad de crear mejores condiciones institucionales para la "...defensa del medio ambiente y la protección de los lagos Aluminé y Moquehue y su entorno como condición esencial para el desarrollo institucional, turístico y económico social" (Ley provincial 2439/03). De este modo, se establecieron los límites del ejido alrededor de los lagos incluyendo a Moquehue y los asentamientos aglomerados recién mencionados, además de la población rural dispersa y las comunidades mapuches Catalán y Puel. Mientras Villa Pehuenia

¹³ En 1974, se planifica el desarrollo de la villa turística en Villa Pehuenia, en 1986 se establece un Plan de Urbanización y en 1989 se crea la Comisión de Fomento Villa Pehuenia.

pasó a ser cabecera administrativa, Moquehue se convirtió en Comisión Vecinal con Delegación Municipal.

Ambas localidades fueron adquiriendo un incipiente dinamismo demográfico vinculado a la recepción creciente de población rural cercana y también a la atracción de población foránea, ya sea de la provincia como de otros lugares del país. Según Torrent y Steimbregger (2010) el crecimiento demográfico experimentado en estas localidades "... *ha sido resultado de la diversificación de las actividades económicas tradicionales con fuerte orientación hacia el turismo invernal y de verano*". La doble estacionalidad de la actividad turística se debe, en lo fundamental, al Parque de Nieve Batea Mahuida, en la época invernal, y a la recreación y la pesca deportiva en el período estival.

2.4.2 Sobre la matriz productiva y de empleo del Municipio

El replanteo de la actividad económica y las formas de vida en los ámbitos rurales ha motivado la realización de numerosos estudios y debates en torno a la que se conoce como "nueva ruralidad", llegando a replantear incluso la propia denominación de lo rural y, por lo tanto, su vínculo con lo urbano como categorías analíticas (Carneiro, 2008). En Villa Pehuenia y Moquehue las transformaciones crecientes en el mercado de trabajo y los modos de vida de la "ruralidad" se explican en gran medida, pero no únicamente, por el desarrollo del turismo. La combinación de diferentes actividades y formas de ingresos que desarrollan los habitantes de ambas localidades ha llevado a algunos autores a considerar a las unidades familiares que presentan esta heterogeneidad relativa de actividades e ingresos como pluriactivas, plurinsertas o plurifuncionales (Grammont, 2008).

Según Torrent y Steimbregger (2010), se distinguen en Villa Pehuenia y Moquehue diferentes situaciones de "pluriactividad":

1) la que no tiene vínculos con la producción agraria y donde la población se inserta en actividades secundarias y/o terciarias, sea en el lugar de residencia o mediante desplazamientos temporales

2) la población residente vinculada a las actividades agrarias, ya sea como productor o como asalariado rural permanente o transitorio, que también implica movilidad desde el "pueblo" hacia las explotaciones.

3) la combinación de ambas situaciones.

En Moquehue, la mayor parte de la población tiene residencia permanente y las actividades económicas predominantes que dinamizan el empleo son el turismo y la ganadería extensiva trashumante. No obstante, la vida rural ha ido perdiendo terreno si bien la actividad pecuaria aún participa de la vida económica del Municipio en general. Según el último Censo de

2010, una parte de los 635 habitantes que vivían en el “Resto del Municipio” (fuera de las localidades de Moquehue y Villa Pehuenia), se asentaba en el espacio rural del ejido (Tabla 19).

Tabla 19. Crecimiento poblacional en Villa Pehuenia y Moquehue entre 1991 y 2010

	1991	2001		2010	
	Cantidad	Cantidad	Crecimiento	Cantidad	Crecimiento
Villa Pehuenia	155	298	92%	700	135%
Moquehue	85	199	134%	276	39%
Resto Municipio*	s/d	337	-	635	88%
Total	240	834	248%	1.611	93%

Nota: * Incluye los aglomerados Villa Unión, Villa Italia, La Angostura y la población rural dentro de los límites jurisdiccionales municipales

Fuente: Elaborado en base a datos procesados por la Dirección Provincial de Estadística y Censos de la Provincia del Neuquén

Pero el crecimiento de los últimos años de la actividad turística, tanto en Moquehue como en Villa Pehuenia, ha favorecido también una incipiente diversificación de actividades productivas y alternativas laborales, tanto en la construcción de infraestructura habitacional (viviendas, hospedajes, campings, etc.), redes de servicios públicos (agua, luz, gas y caminos), equipamiento comunitario (educación y salud), en la provisión de servicios al turismo (guías, transporte, gastronomía y comercio) y de tareas relacionadas con el cuidado de las viviendas de segunda residencia (caseros, jardinería y mantenimiento general).

Un estudio de 2010 sobre la diversificación productiva y ocupacional de Villa Pehuenia y Moquehue (Toorens y Steimbregger, 2010), ha determinado en base a la realización de encuestas¹⁴ que la Población Económicamente Inactiva (amas de casa, jubilados, estudiantes y rentistas) rondaba el 37,2 %; mientras que la restante Población Económicamente Activa se desempeñaba en actividades vinculadas al comercio (41%); el empleo público –docencia, seguridad y salud- (23 %) y la construcción (14 %), y que el 33 % de la misma contaba asimismo con dos ocupaciones combinando, por lo general, actividades comerciales con la de servicios. Asimismo, se ha identificado la realización de trabajo de jubilados en tareas de construcción y administración de alojamientos turísticos y que la incidencia de los planes sociales es significativa, principalmente en Moquehue.

La información obtenida por el mencionado estudio en cuanto al nivel de (In)Actividad de la Población varía en comparación a la que se puede obtener a partir del Cuestionario Básico del Censo Nacional de Población 2010 procesada con el servicio de Redatam+SP, CEPAL/CELADE. En este caso, la Población Económicamente Inactiva desciende al 24% y 23% para Villa Pehuenia y Moquehue respectivamente, y además se destaca una situación de pleno empleo en ambos casos (Tabla 20).

Tabla 20. Condición de actividad en Villa Pehuenia y Moquehue. Año 2010

Condición de actividad	Villa Pehuenia		Moquehue	
	Casos	%	Casos	%

¹⁴ Las encuestas fueron realizadas en febrero de 2010; de las 38 encuestas en total, 12 corresponden a Moquehue y 26 a Villa Pehuenia.

Ocupado	279	74%	132	73%
Desocupado	7	2%	6	3%
Inactivo	92	24%	42	23%
Total	378	100	180	100

Fuente: Elaborado en base información del Censo de Población de 2010 por medio de Redatam+SP, CEPAL/CELADE

Por su parte, varios miembros de la comunidad Puel lograron insertarse en la administración pública local y provincial (en oficinas asentadas en Villa Pehuenia), el sector de la construcción, la producción de artesanías, la confección de tejidos con lana de oveja y en el manejo del Parque de Nieve Batea Mahuida pudiendo así diversificar sus alternativas laborales y dejando atrás la ganadería extensiva como única actividad laboral¹⁵.

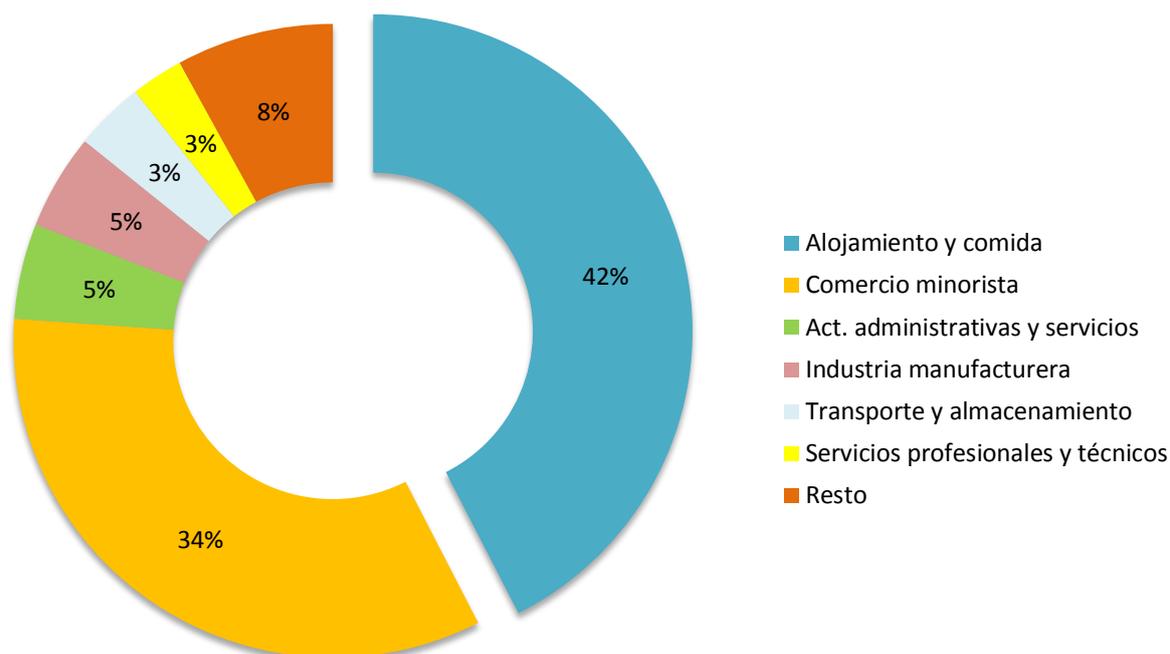
La mutación de la vida económica y laboral del municipio hacia la “pluriactividad” motorizada, en lo fundamental, por el desarrollo del turismo ha cambiado los patrones de movilidad espacial de la población entre el lugar de residencia habitual y el lugar del empleo, modificando algunas pautas culturales y facilitado también el acceso a los servicios de educación y salud. Las cadenas de valor que promueve el Turismo han sido, y continúa siendo, un fuerte atractor de población. Un estudio de reciente publicación ha identificado que las tareas vinculadas al Turismo (especialmente en los alojamientos y la construcción), no son resueltas por trabajadores y trabajadoras de la zona, sino por una migración compuesta por trabajadores temporarios. Pero otra parte significativa de la migración está compuesta por familias o personas provenientes de grandes núcleos urbanos del país que buscan una mejor “calidad de vida”. En este segundo caso, los migrantes suelen optar por la permanencia definitiva (Trpin y Rodríguez, 2015).

Este tipo de inferencias coinciden, a grandes rasgos, con el análisis que se desprende de la información que ofrece el Registro Provincial de Unidades Económicas (RePUE), actualizada a 2017, por rama de actividad para a) el conjunto del Departamento Aluminé, b) el Municipio de Aluminé y c) el Resto del Departamento que coincide, en su gran mayoría, con las unidades económicas radicadas en Villa Pehuenia, Moquehue y los asentamientos aglomerados alrededor del lago Aluminé. En base a este último universo se sistematizó la información para obtener la incidencia según rama de actividad en la totalidad de las unidades económicas registradas en el primer trimestre de 2017. En total suman 226 empresas de las cuales el 42% corresponden a los servicios de alojamiento y comida y el 34 % al comercio minorista (Figura 39). Es decir, sólo estas dos ramas de actividad concentran el 76% de las unidades productivas de los aglomerados que conforman el Municipio de Villa Pehuenia. Por su parte, las actividades administrativas (5%), la manufacturación (5%), el transporte y almacenamiento (3%), y los servicios profesionales y técnicos (3%) conforman el resto de las actividades con mayor peso en las unidades productivas de la zona¹⁶.

¹⁵ Los pueblos originarios han ocupado históricamente puestos de trabajo precarizados y de poca calificación y valoración; es un hecho relativamente reciente la inserción laboral de las comunidades mapuches en los emprendimientos turísticos.

¹⁶ El 8% restante se distribuyen en Información y Comunicaciones, Servicio artísticos, culturales, deportivos y de esparcimiento, Servicios de asociaciones y servicios personales, Enseñanza, Venta, mantenimiento y reparación de vehículos y automotores y

Figura 39. Distribución porcentual de unidades económicas por rama de actividad. Año 2017



Nota: Información correspondiente a Junio 2017.

Fuente: Elaborado en base a información del Registro Provincial de Unidades Económicas (RePUE), en base a la información suministrada por los municipios y Comisiones de Fomento.

Es evidente el peso que tiene el desarrollo turístico en la matriz productiva y laboral del Municipio (en empleo directo e indirecto). Junto con el empleo público constituyen las actividades que dinamizan la economía y traccionan el desarrollo de otros sectores, por ejemplo, el comercio, la gastronomía, el transporte y la manufacturación de productos regionales, entre otros.

2.4.2.1 *La importancia del turismo en el desarrollo local*

El turismo no puede ser analizado independientemente del contexto social en el cual se inserta, no puede estudiarse de forma aislada y, por tal motivo, se debe considerar a los actores económicos y sociales, tanto del lugar de origen como los del destino (Bertoncello, 2002).

En Villa Pehuenia y Moquehue, el turismo presenta una doble estacionalidad asociada, en la época invernal, al Parque de Nieve Batea Mahuida y, durante el verano, a la recreación y la pesca deportiva. El subsistema del sector turístico de Villa Pehuenia-Moquehue presenta una heterogeneidad considerable en cuanto a su composición de actores económicos y sociales.

2.4.2.2 Caracterización de los prestadores turísticos

De acuerdo a un estudio realizado a fines de 2016, en las empresas de viajes y turismo del Municipio predominan los licenciados y/o técnicos en turismo, mientras que entre los prestadores turísticos hay "...licenciados, guías, profesores de educación física, docentes de educación media y en su mayoría cuentan con cursos vinculados a la actividad y experiencia en la práctica profesional (De Nicolo, 2017:9).

Esta diversidad de formaciones y profesiones de actores que trabajan en el sector posibilita, a su vez, que muchos de ellos no trabajen exclusivamente como prestadores turísticos, es decir, que cuenten con un empleo adicional. No obstante, una parte considerable de estos empleos se complementan con, o son subsidiarios de, las actividades turísticas¹⁷. La complementariedad de empleos, tanto de las empresas como de los prestadores turísticos, se relaciona con las estacionalidades propias del sector, y en el caso de los prestadores turísticos se vinculan más con las actividades deportivas o al aire libre, tales como *rafting*, *canopy*, *mountain bik* y *kayak*. Es por ello que estos actores coinciden en que se trabaja más en la temporada de verano, especialmente en los meses de enero y febrero. Por su parte, las empresas de viajes y turismo también resaltan el trabajo en la época estival, aunque también destacan el movimiento de turistas que genera el centro de *sky* del cerro Batea Mahuida y el efecto relativo de empleo que genera en cuanto a alquiler de equipos e indumentaria, las caminatas con raquetas, los traslados al cerro, las excursiones en 4 x4 y los paseos en motos de nieve, entre otros.

Según De Nicolo (2017), las empresas de viajes y turismo son de tipo familiar, manejadas por una pareja o matrimonio, que cuentan con personal todo el año y con contratan personal adicional en ambas temporadas. Ellos suelen cumplir varias funciones, tales como las ventas, la atención al público, la promoción de productos y en algunos casos los servicios de guía o excursiones propias que no tercerizan. Por su parte, los prestadores turísticos contratan algo de personal en temporada alta o bien realizan el trabajo de manera unipersonal.

2.4.2.3 Sobre la oferta de alojamiento y la volatilidad de la actividad

Las posibilidades laborales que ofrece la expansión del turismo se reflejan en el aumento de la oferta de alojamiento que se dio en los últimos años, incluso en un contexto de desaceleración de la actividad económica en general y del sector turístico en particular. Tanto en Moquehue como especialmente en Villa Pehuenia aumentaron las plazas y establecimientos registrados oficialmente entre 2010 y 2016, llegando a alcanzar al año 2016 1.190 plazas y 67 establecimientos registrados en ambos municipios (Tabla 21).

¹⁷ El mismo estudio ha determinado que los prestadores turísticos trabajan también en hotelería, dan clases en las escuelas, trabajan en contra temporada en otras localidades, son instructores de *sky*, realizan rental *sky* o artesanías, realizan la administración de cabañas, tienen algún local propio con venta de productos varios, efectúan tareas de electricidad, mantenimiento y/o tienen por ejemplo, producción de miel, brindan servicios de gastronomía o venta de cremas faciales

Tabla 21. Establecimientos turísticos y campamentos habilitados.
Cantidad de establecimientos y plazas en Villa Pehuenia y Moquehue. Años 2010/2016.

	Plazas Villa Pehuenia		Plazas Moquehue		Establecimientos Villa Pehuenia		Establecimientos Moquehue	
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
2009	598		161		34		9	
2010	826	38%	161		43	26%	9	
2011	782	-5%	161		43	0%	9	
2012	792	1%	161		44	2%	9	
2013	850	7%	161		46	5%	9	
2014	931	10%	179	11%	50	9%	10	11%
2015	925	-1%	179		51	2%	10	
2016	1011	9%	179		57	12%	10	
Total 2016					1.190		67	
Total 2016 c/campamentos					1.474		70	

Fuente: Elaboración propia en base a Anuario Estadístico en Turismo, Subsecretaría de Turismo, Provincia de Neuquén, año 2016.

A esta cantidad de alojamientos y plazas deben agregarse dos campamentos turísticos en Villa Pehuenia, con capacidad de albergar a 204 turistas, y un campamento en Moquehue con capacidad de alojamiento de 80 turistas más. De este modo, la capacidad total de ambas localidades asciende a 1.474 plazas y 70 establecimientos al año 2016.

En cuanto a la composición de la oferta, y según los datos que releva y sistematiza la Subsecretaría de Turismo de la Provincia, el tipo de alojamiento más desarrollado en el municipio es la cabaña y la hostería. No obstante, difieren la incidencia de las plazas de estos tipos de alojamiento según localidad. Mientras en Moquehue la hostería da cuenta del 46% y la cabaña un 40% de las plazas para hospedarse, en Villa Pehuenia la hostería representa un 18% y la cabaña un 47% del total de las plazas de alojamiento, sin contar los campamentos que amplían la oferta en época estival (Tabla 22).

Tabla 22. Establecimientos y plazas habilitados s/clase y categoría, Villa Pehuenia y Moquehue. Año 2016.

CLASE Y CATEGORÍA	VILLA PEHUENIA				MOQUEHUE				TOTAL			
	ESTABLEC.		PLAZAS		ESTABLEC.		PLAZAS		ESTABLEC.		PLAZAS	
	V.A	%	V.A	%	V.A	%	V.A	%	V.A	%	V.A	%
ESTABLEC. CATEGORIZABLES	41	71,93%	867	85,76%	9	90,00%	173	96,65%	50	74,63%	1.040	87,39%
HOSTERIA	8	14,04%	180	17,80%	2	20,00%	82	45,81%	10	14,93%	262	22,02%
1*	1	1,75%	12	1,19%	1	1,75%	32	17,88%	2	2,99%	44	3,70%
2*	2	3,51%	60	5,93%	1	1,75%	50	27,93%	3	4,48%	110	9,24%
3*	3	5,26%	56	5,54%	-	-	-	-	3	4,48%	56	4,71%
4*	1	1,75%	16	1,58%	-	-	-	-	1	1,49%	16	1,34%
S/C	1	1,75%	36	3,56%	-	-	-	-	1	1,49%	36	3,03%
HOTEL	1	1,75%	46	4,55%	-	-	-	-	1	1,49%	46	3,87%
2*	1	1,75%	46	4,55%	-	-	-	-	1	1,49%	46	3,87%
CABAÑAS	24	42,11%	474	46,88%	5	50,00%	71	39,66%	29	43,28%	545	45,80%
1*	2	3,51%	34	3,36%	-	-	-	-	2	2,99%	34	2,86%
2*	5	8,77%	98	9,69%	2	3,51%	29	16,20%	7	10,45%	127	10,67%
3*	9	15,79%	239	23,64%	-	-	-	-	9	13,43%	239	20,08%
4*	1	1,75%	16	1,58%	-	-	-	-	1	1,49%	16	1,34%
S/C	7	12,28%	87	8,61%	3	5,26%	42	23,46%	10	14,93%	129	10,84%
APART HOTEL	5	8,77%	93	9,20%	1	10,00%	16	8,94%	6	8,96%	109	9,16%
1*	1	1,75%	12	1,19%	-	-	-	-	1	1,49%	12	1,01%
2*	1	1,75%	20	1,98%	-	-	-	-	1	1,49%	20	1,68%
3*	2	3,51%	49	4,85%	-	-	-	-	2	2,99%	49	4,12%
S/C	1	1,75%	12	1,19%	1	1,75%	16	8,94%	2	2,99%	28	2,35%
DORMIS	3	5,26%	74	7,32%	1	10,00%	4	2,23%	4	5,97%	78	6,55%
2*	1	1,75%	6	0,59%	-	-	-	-	1	1,49%	6	0,50%
S/C	2	3,51%	68	6,73%	1	1,75%	4	2,23%	3	4,48%	72	6,05%
ESTABLEC. DE CATEGORÍA ÚNICA ⁽¹⁾	16	28,07%	144	14,24%	1	10,00%	6	3,35%	17	25,37%	150	12,61%
ALBERGUE	1	1,75%	20	1,98%	-	-	-	-	1	1,49%	20	1,68%
ATA	15	26,32%	124	12,27%	1	10,00%	6	3,35%	16	23,88%	130	10,92%
TOTAL	57	100,0%	1.011	100,0%	10	100,0%	179	100,0%	67	100,0%	1.190	100,0%

Fuente: Subsecretaría de Turismo de la Provincia del Neuquén

Más allá de la distribución porcentual de los tipos de hospedaje lo cierto es que, considerando ambas localidades, es la cabaña la opción que se impone sobre el resto con 545 plazas (474 correspondientes a Villa Pehuenia y 71 a Moquehue). Por su parte, las plazas en hostería representan poco menos de la mitad de las que cuentan las cabañas con 262 plazas (180 correspondientes a Villa Pehuenia y 82 a Moquehue); mientras los Apart Hotel 109 plazas (93 correspondientes a Villa Pehuenia y 16 a Moquehue).

La expansión y predominancia de las cabañas sobre otros tipos de alojamiento tiene su impacto en la absorción de mano de obra porque su funcionamiento no requiere trabajo permanente durante el hospedaje del turista y, a la vez, presenta mayor variación en la solicitud del servicio. No obstante, la construcción y mantenimiento de las cabañas dinamizan el trabajo y la compra de materiales de construcción.

Tabla 23. Cantidad de plazas y establecimientos por categoría en Villa Pehuena y Moquehue. Año 2016

CATEGORÍA	CANTIDAD										TOTAL	
	VILLA PEHUENIA				MOQUEHUE				ESTABLEC.			
	ESTABLEC.		PLAZAS		ESTABLEC.		PLAZAS				V.A	%
	V.A	%	V.A	%	V.A	%	V.A	%				
Única ⁽¹⁾	16	28,07%	144	14,24%	1	10,00%	6	3,35%	17	25,37%	150	12,61%
Una estrella	4	7,02%	58	5,74%	1	10,00%	32	17,88%	5	7,46%	90	7,56%
Dos estrellas	10	17,54%	230	22,75%	3	30,00%	79	44,13%	13	19,40%	309	25,97%
Tres estrellas	14	24,56%	344	34,03%	-	///	-	///	14	20,90%	344	28,91%
Cuatro estrellas	2	3,51%	32	3,17%	-	///	-	///	2	2,99%	32	2,69%
Sin categorizar ⁽²⁾	11	19,30%	203	20,08%	5	50,00%	62	34,64%	16	23,88%	265	22,27%
TOTAL	57	100,0%	1.011	100,0%	10	100,0%	179	100,0%	67	100,0%	1.190	100,0%

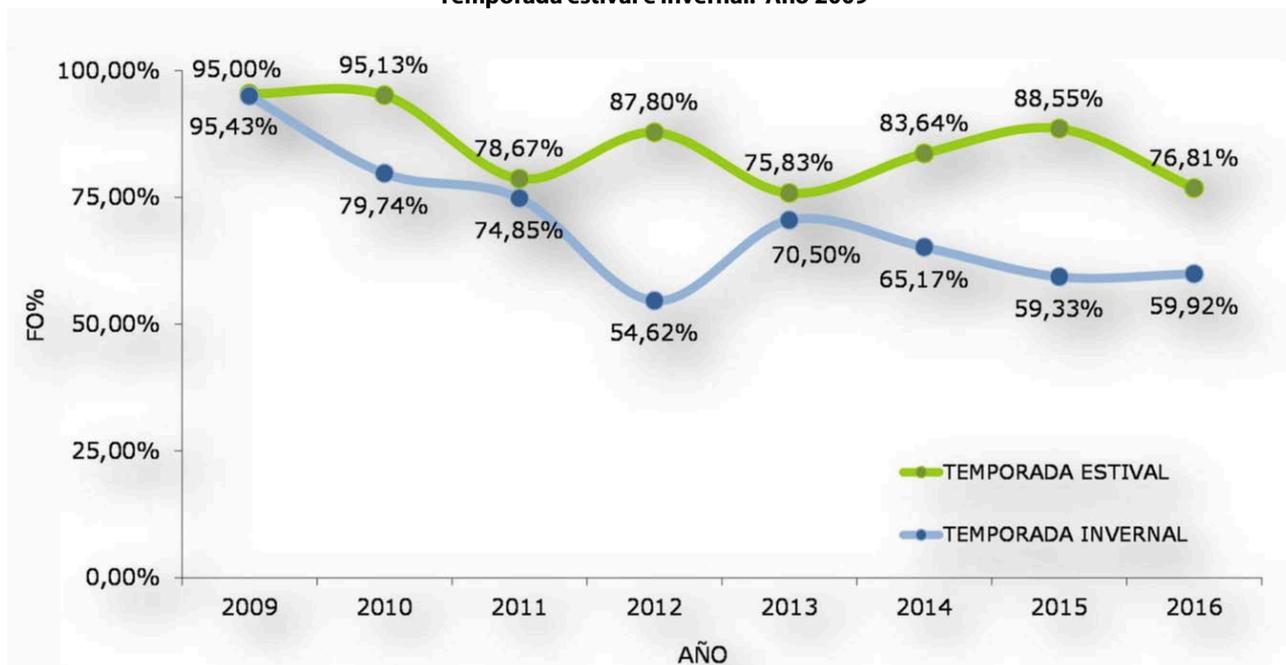
Fuente: Subsecretaría de Turismo de la Provincia del Neuquén

En lo que respecta a la categoría por tipo de hospedaje la situación también difiere un poco al comparar ambas localidades. En Villa Pehuena la categoría de tres estrellas es la de mayor incidencia al interior del tipo de alojamiento "cabaña", pero también predomina en la tipología "Apart Hotel" y es significativa al interior de la Hostería, en la cual predomina también la categoría de 2 estrellas. Es decir, la oferta de alojamiento que predomina en Villa Pehuena está principalmente dirigida a sectores de ingresos medios de la población.

Por su parte, los alojamientos registrados en Moquehue presentan una calidad relativa de menor categoría dado que se destacan en los tipos de alojamiento predominantes (Hostería y Cabañas), las de una y dos estrellas. Asimismo, al año 2016 Moquehue no contaba con Hotel registrado en su oferta de alojamiento. Las diferencias en cuanto a la categoría de alojamiento en ambas localidades se sintetizan en la Tabla 23.

En cuanto al nivel de actividad, el centro turístico de Villa Pehuena / Moquehue registró en el año 2016 una mayor ocupación en sus plazas de alojamiento en la temporada de verano (factor de ocupación del 77% con 10.141 turistas alojados durante enero y febrero), que en la de invierno (factor de ocupación del 60% con 3.579 turistas alojados durante el mes de julio). Es decir, durante el invierno las plazas de alojamiento tienen un mayor nivel de subocupación o desaprovechamiento. Es de notar que estos niveles de ocupación se encuentran, para ambas temporadas, por debajo de los niveles registrados en los años precedentes, con excepción de 2012 para la temporada invernal (Tabla 24).

Tabla 24. Factor de ocupación promedio en plazas de alojamiento de Villa Pehuenia y Moquehue Temporada estival e invernal. Año 2009



Fuente: Subsecretaría de Turismo de la Provincia del Neuquén en base a datos suministrados por la Municipalidad de Villa Pehuenia.

Los meses con menor ocupación de las plazas de alojamiento son mayo (11%), junio (15%) y septiembre (19,3%) hecho que se resiente en una baja de actividad de los empleos temporarios y, en algunos casos, en una emigración temporaria de esta población.

Uno de los inconvenientes más destacados de la oferta de alojamiento, y de las condiciones de infraestructura comunicacional en general, refiere a las falencias en el servicio de Internet. La inestabilidad y reducida conectividad del servicio constituye un factor de competitividad desfavorable en relación a otros destinos¹⁸, porque disminuye la "atractividad" del centro turístico para los visitantes y también genera problemas de eficiencia para las funciones de comunicación, promoción y divulgación por parte de los alojamientos y prestadores turísticos.

2.4.2.4 Composición de la demanda turística

Lamentablemente no contamos con información actualizada sobre la composición de la demanda pero sí existe información detallada de las características de la misma al año 2007/2008 discriminada por temporada de invierno y de verano (Anuario Estadístico en Turismo, 2016).

¹⁸ Más allá de que los prestadores locales intentan ver los problemas de conectividad como una virtud y transmitirlo como una de las condiciones de la tranquilidad del lugar (De Nicolò, 2017).

En base a un tamaño muestral de 1.125 turistas se logró determinar que en los meses de verano el centro Villa Pehuenia-Moquehue es visitado en un 87% por turistas argentinos (en su mayoría del Área metropolitana de Buenos Aires) y en 13% por extranjeros, casi todos de nacionalidad chilena. La gran mayoría de los visitantes son, en orden de importancia, familias, parejas y grupos de amigos, y se quedan en promedio 5 días en su mayoría en Villa Pehuenia. Del total de los turistas consultados, sólo el 26% lo hacían por segunda o más veces, el resto compone lo que se conoce como “demanda no repetitiva”. El gasto diario promedio de los turistas fue de 42 dólares.

En la temporada invernal estas características de la demanda difieren significativamente. El origen de los turistas es en un 98% nacional con predominio de visitantes del “resto de la provincia de Buenos Aires” en primer lugar, y luego de la provincia de Neuquén. En este caso aumenta la incidencia de la “demanda repetitiva” a poco más del 50% y la predominancia del grupo familiar (por sobre las parejas y grupos de amigos) al 81% siendo el principal motivo de viaje la práctica de actividades invernales, entre ellas, el esquí. Es de notar que el 94% llegan a Villa Pehuenia-Moquehue en auto particular y sólo el 3% en ómnibus de línea regular. Por su parte, el gasto promedio por persona se eleva a 60 dólares por día.

2.4.3 Urbanización y mercados de suelo

2.4.3.1 Inferencias sobre la evolución y el tipo de demanda por suelo

Los mercados de tierra del ejido son complejos por la diversidad que existe en lo que respecta a la situación dominial y la condición de ocupación de los lotes. Los mercados de suelo están asimismo estrechamente relacionados por los vínculos funcionales que se dan entre las principales localidades (Villa Pehuenia y Moquehue) y el conjunto de pequeños aglomerados que florecieron alrededor de los lagos Aluminé y Moquehue (Villa Unión, Villa Italia, La Angostura y las comunidades mapuches Puel y Catalán). La complejidad tiene, a la vez, un tinte metodológico a raíz de la dificultad que existe para rastrear los niveles de precios y tipos de oferta dada la escasez de información.

La expansión de la actividad turística en torno al lago Aluminé y Moquehue no sólo ha ido modificando la matriz productiva y de empleo del área (con las consecuentes migraciones hacia el área), también ha impactado en los mercados de suelo incrementando crecientemente la demanda de tierra para la construcción de vivienda nueva de uso residencial permanente y temporario, así como de diversos tipos de emprendimientos turísticos.

El crecimiento de la población del Municipio según los últimos Censos ha sido significativo. En términos relativos, el mayor aumento se registró para el período intercensal 1991-2001 con una variación del 248% incorporando 594 nuevos habitantes al ejido municipal. Entre 2001 y 2010 la variación porcentual fue menor (93%), pero en términos absolutos significó un aumento mayor de 777 habitantes (Tabla 25).

Tabla 25. Evolución de la población del municipio Villa Pehuenia. Años, 1991, 2001 y 2010.

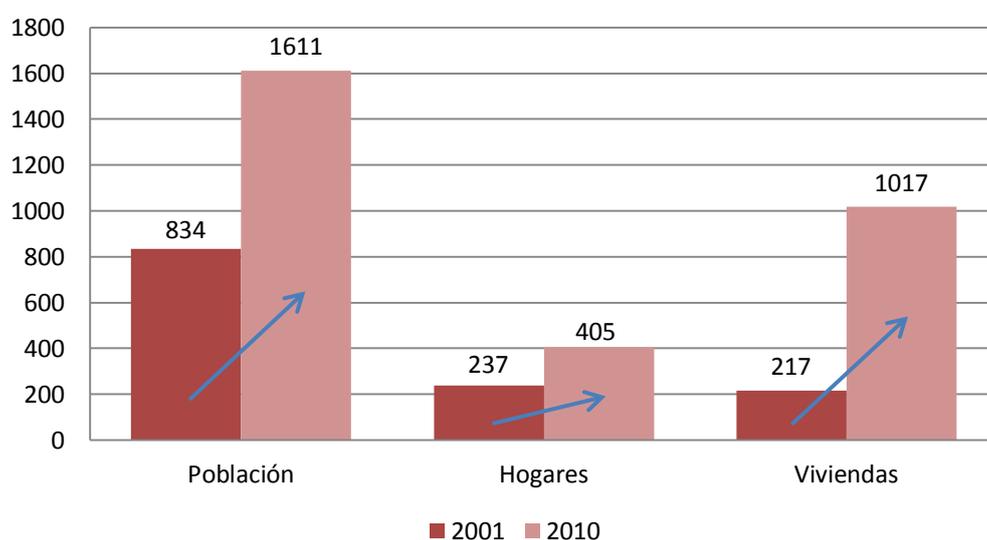
	Población total			Variación 1991 - 2001		Variación 2001 - 2010	
	1991	2001	2010	absoluta	relativa	absoluta	relativa
Villa Pehuenia	155	298	700	143	92%	402	135%
Moquehue	85	199	276	114	134%	77	39%
Resto Municipio		337	635			298	88%
Total Municipio	240	834	1611	594	248%	777	93%

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

Fue especialmente la localidad de Villa Pehuenia la que protagonizó este crecimiento demográfico, especialmente en el período 2001-2010. Por su parte, Moquehue registró un crecimiento absoluto y relativo mayor en el decenio de los noventa. El Resto del Municipio, que incluye la población rural dispersa y la residente en los pequeños aglomerados, también tuvo un importante dinamismo demográfico entre 2001 y 2010, llegando casi a duplicar su población. Sin embargo, su menor ritmo de crecimiento en comparación a Villa Pehuenia ha implicado que en el año 2010 cuente con menor cantidad de población que la localidad principal, cosa que no ocurría en 2001.

De cualquier modo, no parece haber sido el crecimiento poblacional el mayor factor de presión sobre la oferta de suelo. En otras palabras, el incremento de la demanda inmobiliaria que dinamizó el mercado de tierras en los últimos veinte años parece no explicarse, en primer lugar, por el factor demográfico. Esta conjetura se desprende al identificar un notable desacople entre el incremento de la población, de los hogares y de la vivienda en el último período censal (Tabla 26).

Tabla 26. Cantidad de población, hogares y vivienda en el del municipio Villa Pehuenia. Años 2001 y 2010.



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

El mayor aumento de población (93%) respecto a los hogares (71%) estaría indicando, a contramarcha de la tendencia general a nivel país y provincial¹⁹, un aumento del tamaño de hogares de 3,52 a 3,98 miembros por hogar lo que podría deberse a un fenómeno vegetativo (aumento de nacimientos por parte de las parejas jóvenes que se radicaron en el municipio en los noventa y disminución de la mortalidad en los dos mil por parte de la población rural por mayor acceso a la salud), y/o migratorio (radicación de familias de mayor tamaño, en promedio, que las preexistentes a 2001). Pero el dato aún más destacado refiere al total desacople registrado entre la evolución de la cantidad de vivienda con respecto al de la población y, sobre todo, de la de hogares. Entre 2001 y 2010 se registraron 800 viviendas adicionales, lo que representa un incremento del 369% considerando el período 2001-2010. Al restar la cantidad total de viviendas por la cantidad de hogares, para el año 2010, se obtiene un residuo de 612 viviendas (el 60% del total) que estaría confirmando por lo menos dos cuestiones: el notable peso de la vivienda como segunda residencia y el uso de parte del parque residencial como cabaña para alojamiento turístico. Esta tendencia es aún más acentuada en Moquehue en donde, para el año 2010, se registraron 395 viviendas y tan solo 90 hogares, dando como resultado un remanente de viviendas de 305 unidades (el 77% respecto al total). Cabe destacar que la realización del Censo de 2010 se realizó miércoles 27 de octubre, en plena temporada baja cuando el factor de ocupación de las plazas de los alojamientos suele oscilar en torno al 20%, hecho que debe explicar en gran medida el remanente de viviendas recién mencionado. No obstante, cuando se analiza la composición de los planos aprobados por la Municipalidad también se comprueba que el uso predominante es el de vivienda de segunda residencia y de alojamiento turístico.

2.4.3.2 *¿Expectativas de valorización en los precios actuales de suelo?*

La creciente demanda por tierra para la construcción de viviendas y diversos tipos de alojamiento en la localidad de Villa Pehuenia ha implicado que ya no existan más lotes disponibles para urbanizar dentro del sector planificado por la Provincia (Torrens y Steimbregger, 2010). Esta saturación relativa de la oferta de suelo urbanizado parece haber incrementado las ocupaciones informales de tierra en Moquehue y, a la vez, la presión inmobiliaria sobre la oferta de suelo no regularizado. A pesar de que todos los inmuebles carecen de título de propiedad parece existir un mercado informal de suelo de considerable dinamismo si se tiene en cuenta la escala del paraje, la cantidad de parcelas que allí existen y la compleja e irregular situación dominial que caracteriza a los bienes que se transan. Hace década y media se manifestaba la preocupación sobre la irregular venta de tierras que se realizaba en Moquehue a raíz de la presión inmobiliaria vinculada a la expansión del turismo. De hecho, las autoridades del Municipio recientemente conformado, avanzaron en el año 2003 con el derribo de 80 alambrados y realizaron una denuncia penal para que se investigaran a los supuestos gestores

¹⁹ Incluso a contramarcha de los demás centros turísticos de montaña de la provincia en los cuales el tamaño de los hogares se reduce de 3,63 a 3,29 en Villa La Angostura (Los Lagos) y de 3,80 a 3,38 en Copahue - Cavihue (Ñorquin) entre 2001 u 2010.

inmobiliarios que entregaban tierra fiscal sin ningún tipo de autorización²⁰. Por tal motivo, una de las principales pautas que establecía el decreto municipal 183/03 era regularizar la tenencia de suelo y se anunciaba que no se iba a convalidar ninguna ocupación ilegal a la vez que se intentó frenar las construcciones que no tenían autorización²¹.

Habiendo transcurrido 15 años, el mercado informal de suelo de Moquehue no sólo persiste sino que parece haberse ampliado y existir una expectativa de regularización dominial, y quizás urbanística también. Actualmente cualquiera tiene la oportunidad de avistar en internet diferentes anuncios de lotes, cabañas y casas en Moquehue, y lo sorprendente es que los precios de oferta del suelo no sólo son muy elevados, sino que tampoco difieren demasiado de los de Villa Pehuenia. Sobre una pequeña muestra de 7 observaciones, se ha calculado que el precio de promedio de los terrenos que se ofrecen actualmente en Moquehue rondan los 30 dólares por m², y que el rango de las superficies de dicho suelo en oferta varía entre 500 m² y 1.000 m². Los anuncios de la oferta destacan, en todos los casos, las condiciones únicas del entorno natural y la proximidad o acceso directo al río Quillahue. En algunos casos se especifica también que el agua se toma del río y la provisión de gas es envasada. Por su parte, los lotes en oferta en Villa Pehuenia, sobre la base del mismo tamaño muestral que Moquehue, ascienden a un promedio de 37 dólares por m² siendo que la superficie de los mismos se aproxima en todos los casos a los 1500 m². No obstante, la mayoría de los terrenos que se ofrecen en Villa Pehuenia no sólo están en condiciones de escriturarse y tienen mejor conectividad que los de Moquehue; algunos de ellos cuentan además con servicios de agua por red, gas y electricidad subterránea. Actualmente se encuentran a la venta varios lotes del emprendimiento inmobiliario Altos de Pehuenia (que se encuentra a 12 minutos de Villa Pehuenia, a 200 metros del río Litrán y a 2 km del Lago Aluminé) que cuenta con 164 parcelas de entre 1100 m² a los 1500 m² en sus 52 hectáreas de superficie.

En ambas localidades y sus entornos, los mercados de suelo tienen precios elevados a raíz de la invaluable calidad paisajística del área. No obstante, en Moquehue da la impresión de que los precios en oferta estarían afectados por un conjunto de expectativas de valorización inmobiliaria futura actualizada al presente. La primera de ellas es la expectativa en torno a la regularización dominial que no sólo se adjudica a las parcelas que originalmente fueron a ocupadas por los "habitantes de ley", sino también a las ocupaciones informales más recientes. La segunda expectativa, subsidiaria de la primera, se relaciona con la llegada de un plan de urbanización, y de ampliación y mejora de las redes de servicios. La tercera, subsidiaria de las dos primeras, a una mayor afluencia de turistas y todavía mayor "atractividad" para la segunda residencia.

²⁰ <http://w1.lmneuquen.com.ar/03-05-12/regionales2.htm>

²¹ <https://www.lmneuquen.com/planifican-una-aldea-lago-moquehue-n121131>

2.4.4 Factores de gobernanza municipal

2.4.4.1 Las cargas y la composición del gasto municipal

El desarrollo del turismo ha sido impulsado por diversas políticas públicas, especialmente del Estado provincial, que propiciaron el desarrollo turístico y la creciente llegada de población a Villa Pehuenia y Moquehue. El crecimiento demográfico del municipio fue motivando una paulatina expansión de los asentamientos aglomerados con escaso nivel de consolidación urbana. Ni bien Villa Pehuenia y Moquehue habían adquirido rango municipal, diversos estudios manifestaban que las políticas de desarrollo turístico no habían sido acompañadas por la infraestructura requerida y que urgía la necesidad de "... planificar la dotación de servicios básicos, la definición de usos en la ocupación del territorio y promover una racionalidad ecológicamente adecuada para el uso de los recursos naturales" (Iglesias, 2004: 7). Década y media más tarde, la provisión de servicios en Moquehue es prácticamente inexistente, mientras que Villa Pehuenia se presenta diferentes niveles de consolidación urbana.

El ejido municipal tiene una superficie de 15.543 has., de las cuales 300 has las ocupa la planta urbana con 79 manzanas efectivamente trazadas y, hasta el año 2016, sólo 12 cuadras pavimentadas. La cobertura de la red de agua es parcial, se trata por medio de la "cloración" y abastece a 865 parcelas (conexiones); si bien es el Municipio quien la provee, el mismo no cobra a los usuarios por la prestación del servicio. En lo que respecta al saneamiento, el municipio no cuenta con redes de cloaca y el servicio de recolección de basura, de 30 toneladas semanales, no es diferenciado por tipo de residuo aunque existe un programa de reutilización con una Red de Recicladores Locales. El suministro de gas por red es de Gas licuado de Petróleo y abastece a 457 usuarios, 345 residenciales y 112 no residenciales.

En cuanto al transporte, existe una línea de transporte público urbano que es de jurisdicción provincial, tres transportes escolares y no existe ningún transporte destinado al uso turístico. No hay terminal de ómnibus, ni aeródromo y recientemente se inauguró un muelle y puerto lacustre, fundamentalmente para uso turístico.

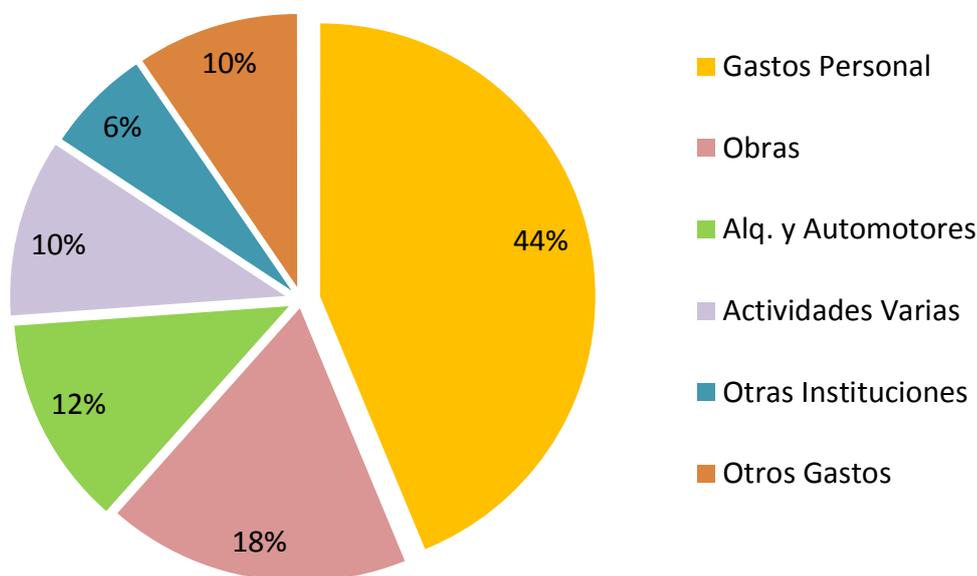
El equipamiento de salud se reduce a un "centro de salud" y la mayor parte de la población no cuenta con obra social, prepaga o plan estatal. De los 9 establecimientos educativos, 6 son estatales y 3 privados; 4 de ellos destinados al nivel inicial, 3 al nivel primario y 2 al nivel secundario.

El personal que depende del órgano ejecutivo municipal estaba compuesto al año 2015 por 56 personas (31 de planta y 25 contratados), mientras que el órgano legislativo municipal por 15 personas (4 de planta y 11 contratados).

Con excepción de la educación, estos son algunos de los servicios y cargas que tiene que afrontar el municipio anualmente con sus recursos. En el año 2017, el gobierno municipal erogó \$ 75.160.190 para cubrir sus compromisos en personal, obras y servicios. En concreto, el gasto en

personal (44%), las obras (18%)²², el alquiler de automotores (12%), otras actividades (10%)²³ y otros gastos (10%)²⁴ representan el 90% del gasto municipal (Figura 40).

Figura 40. Composición del gasto municipal. Año 2017



Fuente: Elaboración propia en base a información provista por el municipio

2.4.4.2 Las fuentes de ingreso que componen el erario municipal

La mayor parte de los municipios pequeños del país dependen fuertemente de las transferencias dinerarias provenientes de Nación y las provincias en las cuales se insertan. El municipio de Villa Pehuenia no es la excepción. De los \$ 74.618.392 que ingresaron al erario municipal durante el año 2017, el 75% fueron aportes no reintegrables provenientes de Nación y la provincia de Neuquén y 16% otros ingresos provenientes de los mismos niveles de gobierno²⁵. Es decir, sólo el 9% de los ingresos municipales fueron recursos genuinos u obtenidos/recaudados por el propio gobierno local, el 91% restante provienen de las coparticipaciones federal y provincial (Figura 41).

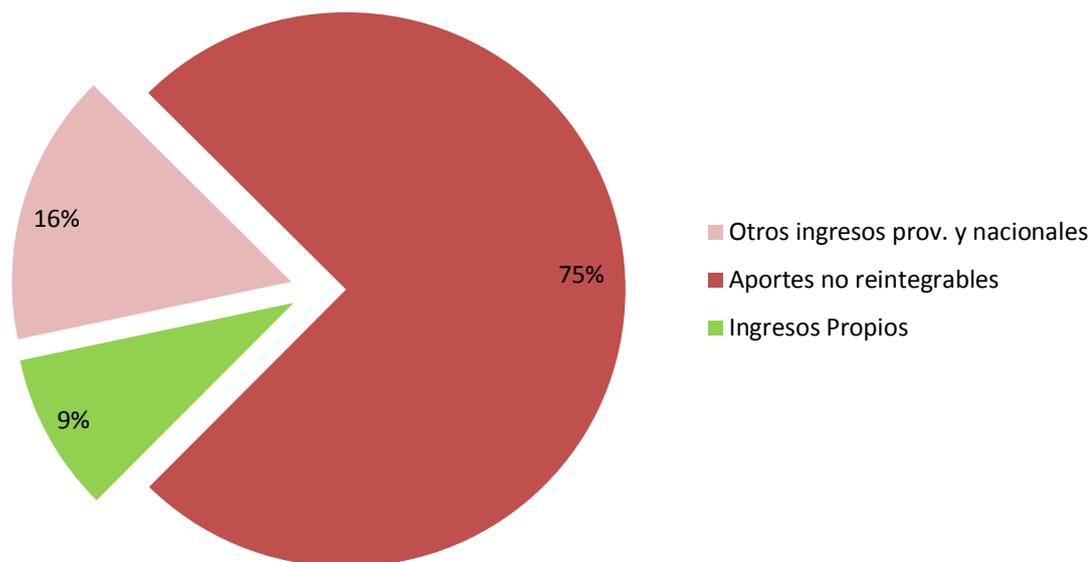
²² En especial y orden de importancia las obras destinadas al Paseo del Artesano Ord. 309/14, el Centro de Salud Amp., las viviendas VIVIENDAS A.D.U.S.- I.P.V.U, el CIC y Agua Moquehue DEC. 708/16

²³ Tales como el Festival del Chef, Rafting 2017 y las actividades deportivas y culturales del municipio.

²⁴ Como los servicios de comunicación.

²⁵ Las fuentes originarias extramunicipales fueron, en concreto y orden de mayor a menor ingreso, las siguientes: OBRA CENTRO DE SALUD AMP., VIVIENDAS A.D.U.S.-I.P.V.U, MANTENIMIENTO DE ESCUELAS, RAFTING 2017, FONDO FEDERAL SOLIDARIO, LEY 2615-CANON EXT. DE PROD., AGUA MOQUEHUE DEC. 708/16, OPERATIVO ALGA DIDYMO, IMPUESTO INMOBILIARIO y RIEGO CONV. VIALIDAD.

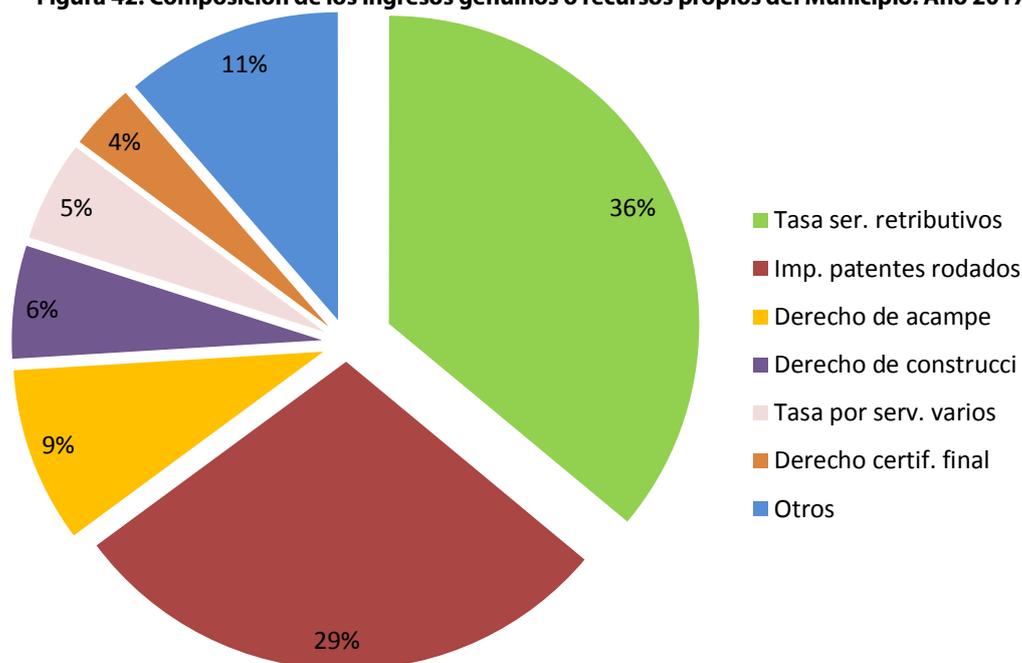
Figura 41. Composición del ingreso municipal general. Año 2017.



Fuente: Elaboración propia en base a información provista por el municipio

Es decir, el municipio recaudó en 2017 a través de sus fuentes tributarias \$ 6.895.242, monto que rondaba a la fecha en torno a los 380 mil dólares. El 36% de ese total se obtuvo por el cobro de la Tasa de Servicios Retributivos (Figura 42). Se trata de 2.488.245 de pesos que deberían utilizarse para afrontar, en teoría, una parte considerable de las cargas por servicios e infraestructura típicas en el apartado anterior. Otro 30% de los “ingresos genuinos” se obtuvo mediante el impuesto a las patentes rodados, el 9% por derecho de acampe (\$ 633.655) y tan sólo el 6% por derecho de construcción (\$ 409.334). El municipio no implementa ningún tributo asociado a la recuperación pública de la valorización del suelo originada por la actuación urbanística, ya sea por la inversión en obra pública como por cambios que modifican o autorizan nuevos usos del suelo. Tampoco se implementa la contribución por mejoras para cubrir el costo de la construcción de obras de servicios e infraestructura pública.

Figura 42. Composición de los ingresos genuinos o recursos propios del Municipio. Año 2017.



Fuente: Elaboración propia en base a información provista por el municipio

2.4.5 Ejes problemáticos

- Falta de resolución de infraestructura de servicios fundamental para el desarrollo urbano-ambiental, por ejemplo, cloaca
- Escasez de infraestructura y servicios específicos para el desarrollo turístico, por ejemplo, baja/nula conectividad a internet y reducida variedad (tipo y categoría) de alojamiento
- Baja ocupación de las plazas de alojamiento, principalmente de las cabañas fuera de la temporada estival
- Falta de regulación de los mercados de suelo y sobre expectativas de valorización inmobiliaria asociada a la regularización dominical y el potencial turístico
- Muy baja performance de recursos tributarios propios y, por lo tanto, elevada dependencia de coparticipación provincial y nacional para afrontar los crecientes costos de desarrollo urbano

2.4.6 Fuentes Documentales

2.4.6.1 Bibliografía

Bertoncello, R. (2002). Turismo y Territorio. Otras prácticas, otras miradas. *Aportes y transferencias*, 6(2). pp. 29-50. Mar del Plata: Univ. Mar del Plata.

Di Nicolo, C. (2017) "Análisis del subsistema de capital del turismo en Villa Pehuenia Moquehue. Sector agencias de viajes y prestadores turísticos, en Revista Párrafos Geográficos, Vol. 16, Nro. 2, 2017

Rodriguez, M. y Suárez, S. (2013) "Configuraciones socioterritoriales y políticas de desarrollo en Aluminé y Villa Pehuenia: la inserción del turismo en territorios de la cordillera" en Realidad, tendencias y desafíos en turismo. Año XIII. Volumen 11. Noviembre de 2013

Trpin, V y Rodriguez, M. (2015) "Tendencias de la movilidad poblacional en la cordillera neuquina: la constitución de mercados de trabajo en torno al turismo", en Migraciones en Patagonia. Subjetividades, diversidad y territorialización, Universidad Nacional de Río Negro, Bariloche, 2015.

Torrens, C. y Steimbregger, N. (2010) "Diversificación productiva y ocupacional. Una mirada a la dinámica de los pueblos rurales en el ejido de Villa Pehuenia, Prov. del Neuquén, Argentina", en VIII Coloquio de Transformaciones Territoriales, Buenos Aires, 25 al 27 de agosto de 2010.

Torrens, C. y Steimbregger, N. (2013) "Transformaciones territoriales y dinámicas ocupacionales en áreas rurales del norte de la Patagonia", Huellas nº 17 (2013).

2.4.6.2 Otras fuentes

Anuario Estadístico de la Provincia de Neuquén 2016, Volumen 19. Dirección Provincial de Estadística y Censos. Provincia de Neuquén.

Anuario Estadístico en Turismo, 2016. Subsecretaría de Turismo de la Provincia del Neuquén

Información Municipal Básica 2015, Volumen 17. Dirección Provincial de Estadística y Censos. Provincia de Neuquén.

La Mañana del Sur (12-05-2003) <http://w1.lmneuquen.com.ar/03-05-12/regionales2.htm>

LMNeuquen (17-09-2011) <https://www.lmneuquen.com/planifican-una-aldea-lago-moquehue-n121131>

2.5 Diagnóstico urbano

Introducción

En base al relevamiento realizado por el municipio en 2017²⁶, complementado por visitas al sitio y la interpretación de imágenes satelitales e información suministrada por la provincia y

²⁶ Se trata de un relevamiento realizado por el municipio, coordinado por la arq. María José Necchi, que consistió en la actualización de un relevamiento realizado en 2011 por la ingeniera y agrimensora Ana María Susana Cangiano.

el municipio, se elaboró un conjunto de mapas temáticos, a partir de los cuales se presenta el presente diagnóstico de la estructura urbana de la localidad.

Características de la localidad

Trazado

La Ruta Provincial No. 11 atraviesa el centro de la localidad y constituye el eje estructurador del conjunto de vías que de ella se derivan. Su trazado comunica la localidad de Villa Pehuenia con el centro de Moquehue, continuando hacia el sur hacia la localidad de Ñorquinco, distante unos 34 kilómetros. La ruta bordea la margen oeste del lago Moquehue hasta llegar al valle del río Quillahue. En su recorrido de aproximadamente 9 kilómetros por el ejido de la localidad, puede alcanzar pendientes de hasta 15%, sobre todo en el borde del lago. El sector por el que atraviesa el centro es relativamente llano, acompañando las pendientes del valle del río. De la ruta se bifurca un camino en dirección al Este, que atraviesa el río por un puente y rodea el borde del lago, dándole acceso a las construcciones que se ubican en la ladera del cerro que limita el valle del río Quillahue hacia el Este. Los senderos vecinales de acceso a las viviendas construidas en la ladera son difíciles de transitar con vehículos convencionales debido a su mal estado y a que las pendientes pueden llegar a 35%.

En el sector más llano de la localidad se encuentra el trazado recto de una antigua pista de aviación, de 1.600 metros de longitud y unos 40 metros de ancho, que era utilizada por una empresa maderera.

El resto de las calles está constituido por caminos vecinales y senderos que no responden a una geometría regular, presenta ramificaciones con forma de árbol, buscando seguir las menores pendientes del terreno y sin formar un entramado o red.

El relevamiento 2017 da cuenta de calles de anchos que varían entre 12 y 22,5 metros. La Ruta 11 presenta anchos variables. En el ingreso a la localidad desde el Norte, tiene 35 metros mientras que el tramo que atraviesa el valle del río se ensancha y alcanza los 60 metros. Los senderos que conectan el centro de la localidad con las viviendas construidas en las laderas miden no más de 6 metros de ancho.

Se han observado algunos lotes que no cuentan con frente a ningún espacio público, por lo que su acceso se ve restringido y su potencialidad de regularización dominial está condicionada a la definición y materialización de un trazado vial que asegure las condiciones mínimas que debe reunir una parcela urbana.

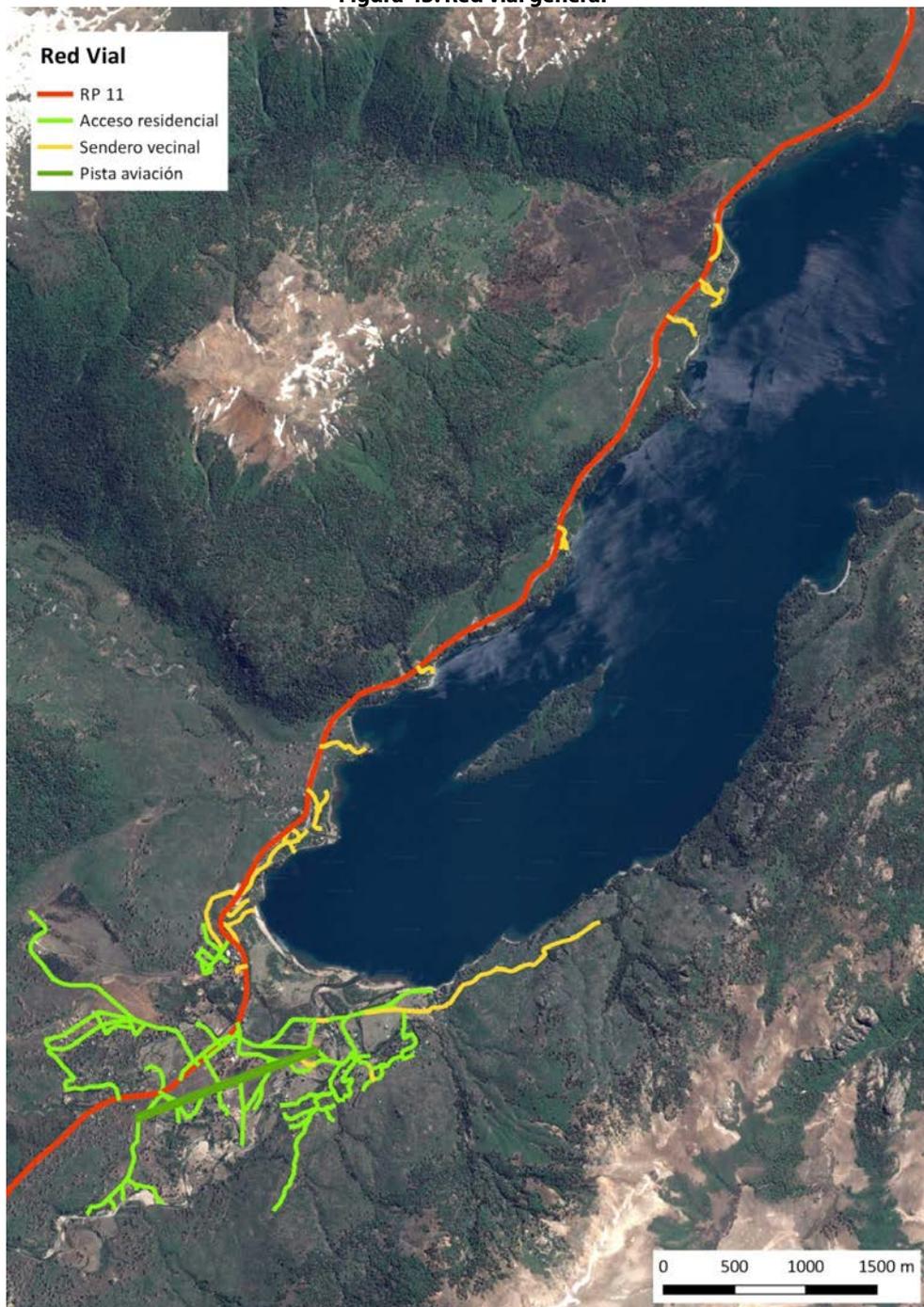
La totalidad de la red vial de la localidad está compuesta por caminos de tierra. Sólo la Ruta 11 está asfaltada desde el acceso Este a Villa Pehuenia hasta la bifurcación hacia el paso internacional Icalma.

Las vías de circulación de la localidad no cuentan con veredas. En los casos en los que se

ha dejado un espacio para la circulación peatonal, ésta es de tierra.

En época invernal, debido a la lluvia y la nieve, el acceso a la localidad se ve dificultado y los lotes ubicados en las laderas de los cerros quedan prácticamente incomunicados debido a la dificultad que presenta la circulación en los senderos de tierra, practicables únicamente con vehículos todo terreno. El municipio, con la colaboración de Vialidad Provincial, realiza anualmente el enripiado de las calles, principalmente de aquellas que sufren de la erosión durante el deshielo, a fin de facilitar los desplazamientos tanto de vecinos como de turistas, así como del servicio de recolección de residuos.

Figura 43. Red vial general



Fuente: elaboración propia en base a datos de Openstreetmap y Google Earth 2018.

Estructura parcelaria

Si bien el área de estudio está delimitada por la subdivisión parcelaria del Lote 100 bajo el dominio de la Corporación Interestadual Pulmarí, éste se encuentra subdividido en lotes por medio de alambrados, accidentes naturales, pendientes, caminos, etc. El relevamiento 2017 suministrado por el municipio tenía registrados sólo los alambrados presentes en la mensura realizada en 2011 por lo que, a los efectos de analizar la estructura parcelaria, se procedió a “cerrar” los polígonos de cada subdivisión en base a los datos que pudieron obtenerse de imágenes satelitales de alta resolución. De ningún modo esta subdivisión representa una mensura y, al momento de establecer las subdivisiones en un futuro proceso de regularización, será necesario actualizar las mediciones, tanto de la subdivisión como de las edificaciones.

En cuanto al relevamiento de 2017, es necesario señalar que, de los 502 lotes identificados en 2017, en la base cartográfica desarrollada sólo pudieron identificarse 476 lotes, 259 de los cuales cuentan con datos relevados. La imposibilidad de contar con datos exhaustivos es debida fundamentalmente a que, al momento de realizar la visita por parte del equipo relevador, los habitantes no se encontraban en el lugar. Por ello, salvo cuando se aclara, los mapas temáticos que se presentan en este estudio, sólo muestran la información de los lotes relevados.

La superficie total de los 476 lotes identificados en la localidad (relevados y no relevados) alcanza las 318 hectáreas. La superficie promedio es de 6.682 m², con una superficie mínima de 154 m² y una máxima de 187.202 m².

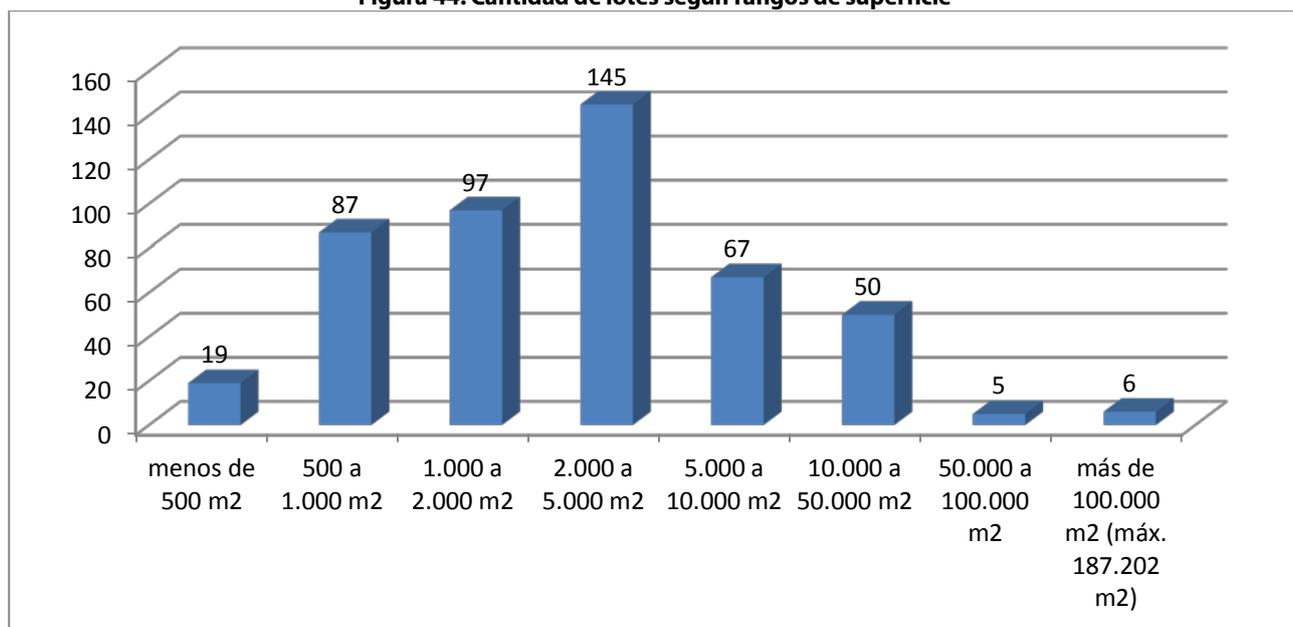
Como se puede observar en los mapas de la Figura 44 y la Figura 45, la mayor cantidad de parcelas se encuentra en el rango entre 2.000 y 5.000 m². Las parcelas de menores dimensiones se ubican en el barrio que se encuentra próximo al acceso desde Villa Pehuenia por Ruta 11 y el barrio ubicado en el extremo Oeste de la localidad, al Norte de la Ruta 11. El mapa muestra el agrupamiento de los lotes de dimensiones medias en las laderas de los cerros, a ambos lados del valle del Quillahue.

En el llano del valle se observan los lotes con mayores superficies, incluidos aquellos que albergan equipamientos públicos, como la sala comunitaria. A lo largo de la Ruta 11, que bordea el lago, los tamaños de lotes son medios.

El sector que bordea el lago Moquehue y la Ruta 11 consta de 93 parcelas, de superficies que van desde los 415 m² a 10 hectáreas, predominando las parcelas en torno a los 7.300 m².

Es de señalar la irregularidad en la geometría parcelaria, seguramente como consecuencia de las variaciones del relieve que caracterizan la región, pero también como consecuencia del proceso no planificado de ocupación del territorio.

Figura 44. Cantidad de lotes según rangos de superficie



Fuente: elaboración propia en base a datos del relevamiento 2017.

Figura 45. Distribución de los lotes por superficie



Fuente: elaboración propia en base a datos del relevamiento 2017

Superficie construida

La georreferenciación del relevamiento realizado en 2011 y actualizado en 2017 permitió extraer algunos datos relevantes respecto de la cantidad de construcciones, la superficie total construida, los índices de ocupación del suelo, etc. En total, la superficie de suelo ocupada con construcciones asciende a 62.122 m² al sumar la superficie de 1.053 construcciones relevadas, con una media de 59 m² y una superficie máxima de 514 m².

La Figura 46 muestra la distribución de las construcciones en el núcleo urbano de Moquehue. Se destaca el vacío central conformado por la pista aérea en desuso y las plantaciones de pinos hacia la desembocadura del río, dejando a ambos lados, sobre las laderas de los cerros que enmarcan el valle, la mayor parte de las construcciones existentes.

Los lotes con las construcciones que ocupan la mayor superficie se ubican al Sur de la pista aérea y del río. Los barrios del Oeste presentan los lotes y las construcciones de menor superficie y albergan el 37% de las nuevas construcciones. Sin embargo, el mayor crecimiento, tanto en cantidad de construcciones como en superficie, se registró en los barrios del Oeste, en los que se observó el 47% de las nuevas viviendas construidas entre 2011 y 2017. En el tramo de la Ruta 11 que bordea el lago Moquehue se localizó el 16% restante de las nuevas construcciones.

Del total de construcciones identificadas, el relevamiento de 2017 registró un aumento del 15% en la superficie ocupada y un 19% de viviendas nuevas respecto a 2011.

Figura 46. Superficie ocupada por lote



Fuente: elaboración propia en base a datos del relevamiento 2017

Tipos de construcción

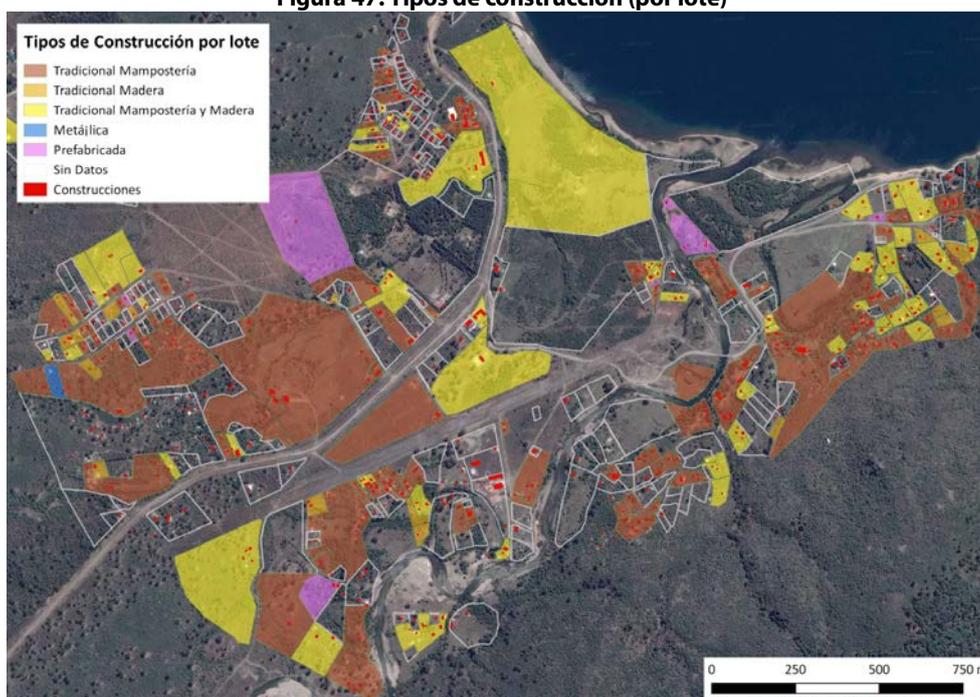
Dentro de los tipos de construcción relevados, el mayor porcentaje corresponde a la construcción tradicional de mampostería (32,6%). En segundo lugar, se observaron construcciones a la que se le suman la construcción tradicional en madera y, en menor medida, madera y piedra.

Tabla 27. Tipos de construcción

Tipo de construcción	Total	Porcentaje
Tradicional de Mampostería	155	32,6%
Tradicional de Mampostería y Madera	74	15,5%
Tradicional en Madera	21	4,4%
Prefabricada	10	2,1%
Metálica	1	0,2%
Tradicional de Madera y Piedra	1	0,2%
Sin datos	214	45,0%
Total general	476	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a datos del relevamiento 2017.

Figura 47. Tipos de construcción (por lote)



Fuente: elaboración propia en base a datos del relevamiento 2017

Destino de la edificación

Según los datos relevados en 2017, el 26,1% de las viviendas es de residencia temporaria, incluyendo el alojamiento turístico. La residencia permanente representa el 22,9% del total de lotes identificados. La localidad cuenta con 29 locales comerciales, 16 de los cuales se combinan con residencia permanente y temporaria (ver Tabla 28).

En la Figura 48 "Destino de la edificación por lote" se observa la dispersión espacial de los

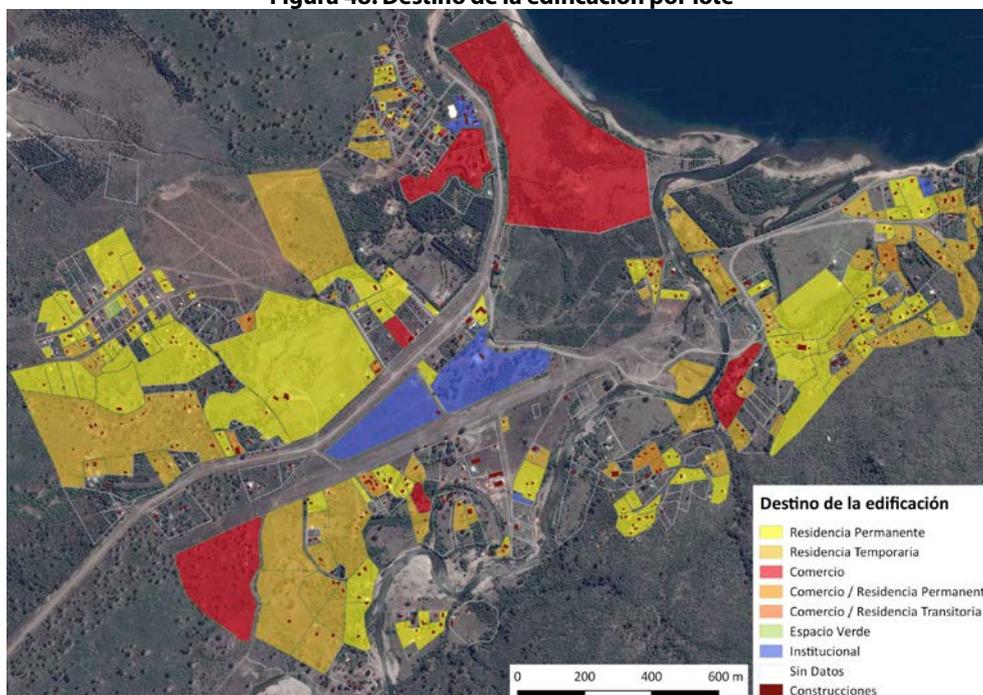
comercios, así como una cierta concentración de instituciones en el centro del valle, al borde de la antigua pista de aviación. La residencia temporal tiende a localizarse hacia el Este del río, aunque se encuentran también en el Oeste y en el borde del lago. A lo largo de la Ruta 11, bordeando el lago, se localizan 3 comercios.

Tabla 28. Destino de la edificación por lote

Destino de la edificación por lote	Total	Porcentaje
Residencia Temporal	124	26,1%
Residencia Permanente	109	22,9%
Comercio	13	2,7%
Residencia Permanente / Comercio	9	1,9%
Residencia Temporal / Comercio	7	1,5%
Institucional	7	1,5%
Espacio Verde	1	0,2%
Sin datos	206	43,3%
Total general	476	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a datos del relevamiento 2017

Figura 48. Destino de la edificación por lote



Fuente: elaboración propia en base a datos del relevamiento 2017

Servicios:

Recolección de residuos

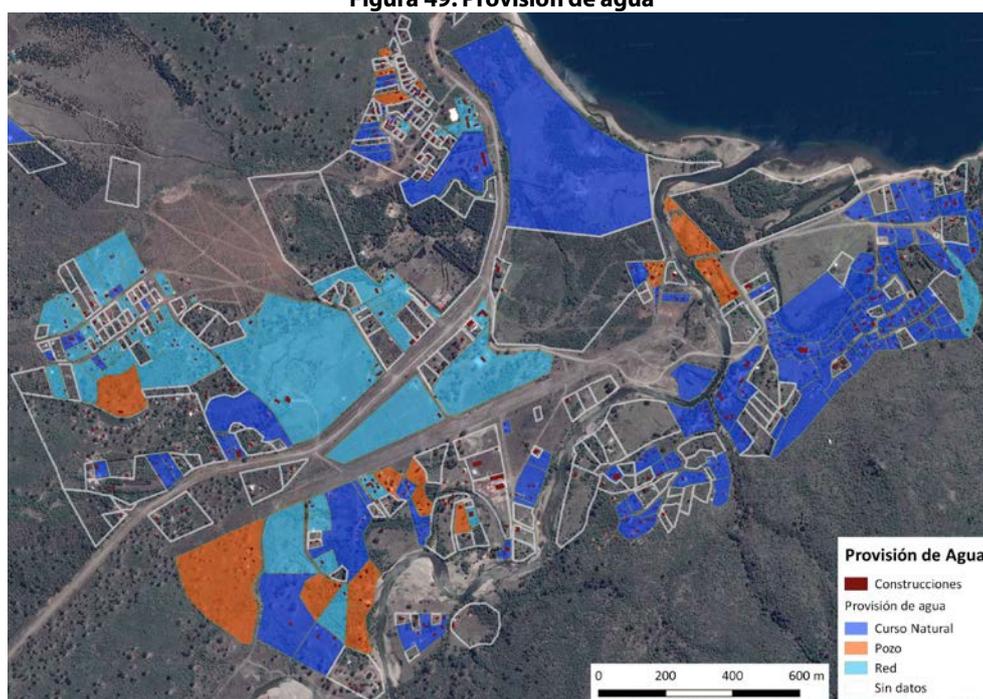
Según el relevamiento, de los 297 lotes registrados, el 41% informa que cuentan con servicio regular de recolección de residuos domiciliarios. Mientras que el 20,6% no tiene.

Agua y saneamiento

El 69% de los predios relevados se abastece de agua de cursos naturales, principalmente del río Quillahue. El 26% tiene acceso a red de agua corriente, de reciente incorporación a partir de la colaboración entre el municipio, el Ente Provincial de Agua y Saneamiento y el ENOHSA, y se prevé la progresiva ampliación de su cobertura. El 10,8% restante de los lotes se provee de agua subterránea a través de pozos.

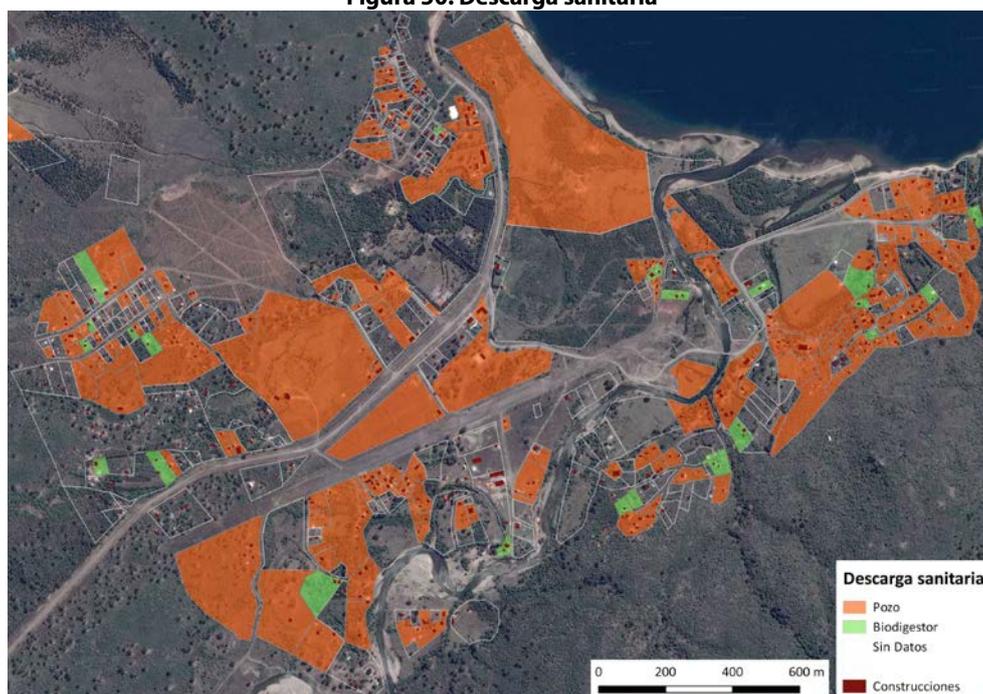
La excreta de líquidos cloacales se realiza a pozo absorbente en el 85% de los lotes de los que se cuenta con información. El 15% restante lo hace a pozo biodigestor.

Figura 49. Provisión de agua



Fuente: elaboración propia en base a datos del relevamiento 2017

Figura 50. Descarga sanitaria



Fuente: elaboración propia en base a datos del relevamiento 2017

Gas

El 52% de los lotes identificados cuenta con gas envasado. No se dispone del dato acerca del tipo de provisión (zepelín, tubo, garrafa).

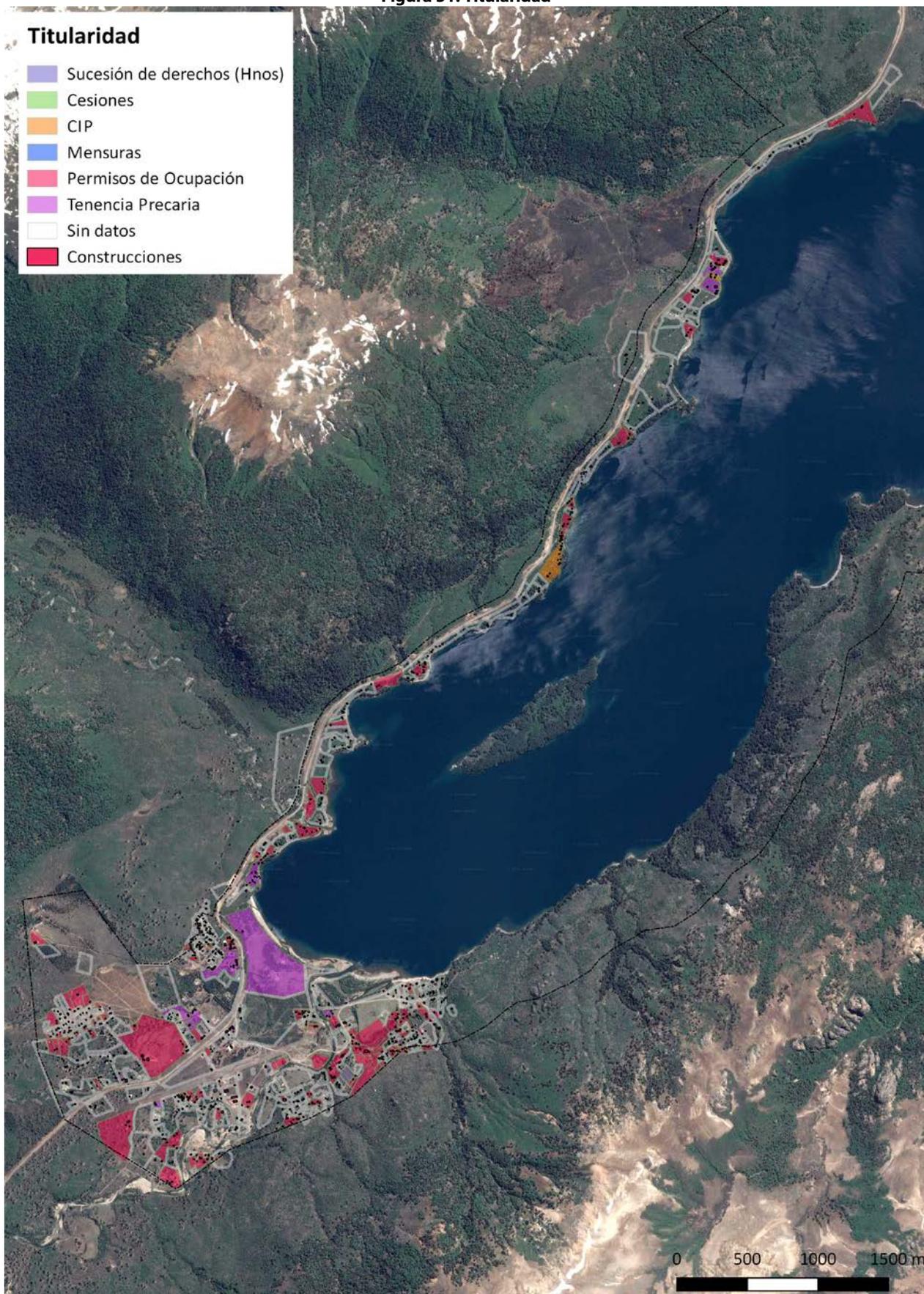
Electricidad

El 78% de los lotes relevados cuenta con electricidad a través de la red del Ente Provincial de Energía del Neuquén (EPEN). Un 20% cuenta con conexiones irregulares, mientras que 3 lotes cuentan con producción propia de energía (dos paneles solares y un generador).

Titularidad

Al consultar acerca de la titularidad de los lotes, las respuestas del relevamiento efectuado en 2017 fueron menores que en el resto de los ítems relevados. No se obtuvieron datos del 66% de las parcelas identificadas. De las respuestas obtenidas, el mayor porcentaje declaró que cuenta con permiso de ocupación (125 respuestas que representan el 26% de la muestra). Un 4% cuenta con tenencia precaria. El resto de los tipos de titularidad o posesión, que comprende: sucesión de derechos, cesiones, mensuras y dominio de la CIP, suman el 3,4% de las titularidades declaradas.

Figura 51. Titularidad



Conclusiones

Desde el punto de vista de la estructura urbana, Moquehue presenta una gran debilidad, tanto por la irregularidad de su trazado como por la dispersión de las construcciones, la bajísima densidad poblacional, la provisión de servicios y su incipiente centralidad.

Asimismo, la localidad ha experimentado en los últimos años un fuerte crecimiento de las construcciones, en un contexto dominial que presenta dificultades para su resolución en el corto y mediano plazo. Del total de construcciones, un 26% está constituido por residencias transitorias (incluyendo segundas residencias y servicios turísticos), por lo que la densidad residencial, (aproximadamente 2,6 viviendas/hectárea, lo que equivaldría a unos 10 habitantes por hectárea) se ve incrementada solamente en los períodos vacacionales o en coincidencia con feriados turísticos.

Con estos datos demográficos y con el grado de dispersión que presentan las construcciones, resulta costosísimo proveer de los servicios elementales al conjunto de la población. A esta condición se le agregan las dificultades de acceso que presenta la localidad durante el período invernal, tanto por la precariedad de la red vial como por el relieve escarpado que caracteriza la zona.

2.6 Diagnóstico jurídico institucional

Introducción

El presente es el Informe de Diagnóstico Jurídico-Institucional realizado como aporte para la Provincia de Neuquén con el Consejo Federal de Inversiones (CFI), con el objeto de elaborar un Ordenamiento Territorial para la localidad de Moquehue, en el Municipio de Villa Pehuenia en dicha provincia.

Por ello el enfoque de esta consultoría jurídica ha sido otorgar *condiciones de lograr un objetivo o resultado urbano a partir de determinados recursos jurídicos, de modo tal de superar las restricciones, los condicionamientos o conflictos originados en el contexto de la institución municipal*²⁷.

En esa misma línea se desarrolla el marco conceptual del derecho urbano ambiental involucrado partiendo de las Capacidades del Estado para la materia regulatoria que se aborda. La misma se desarrollará desde los niveles federal, provincial y municipal.

Se observarán especialmente los roles del municipio en los momentos de extensión de la urbanización.

También se abordará la orgánica y procedimientos municipales, ahondando solo hasta los niveles de lineamientos organizacionales y poniendo el foco en la situación de indisponibilidad dominial de la tierra, atento a las situaciones que se observan tanto en los TdeR como en la visita realizada.

Con tales detenimientos se generará un diagnóstico práctico del cual puedan surgir lo lineamientos que den cumplimiento a la presente consultoría y aporten adecuadamente al trabajo en equipo realizado.

Capacidad Territorial del Estado

Respecto Del Régimen De La Tierra

Corresponde señalar que los territorios no son abstractos, siempre están en el dominio de alguien, sea de un Estado (nacional, provincial o municipal) o de algún privado, con todas las posibles desagregaciones que el dominio contiene en sí mismo²⁸.

Según el art. N° 235 del Código Civil y Comercial, los Bienes de Dominio Público del Estado incluyen: los mares territoriales y los interiores, los ríos, las playas de mar, los lagos

²⁷ Adaptación propia a la política urbana de la definición de Capacidad Institucional extraída de OSZLAK, Oscar. Políticas Públicas y Capacidades Estatales. Revista Forjando. Ed. Bco Provincia. Año 3 N° 5. Bs. As, enero 2014, pag.16.

²⁸ Desagregados en el art. 1887 y 1908 del Código Civil y Comercial con el agregado de los usos precarios de la administración pública.

navegables y sus lechos, las islas, las calles, plazas, caminos, canales, puentes y cualquier otra obra pública construida para utilidad y comodidad común, que se caracterizan por estar destinados a la utilidad común. Puede ser restringido su acceso, pero lo que define su carácter es el *acto administrativo de afectación*.

Estos bienes estatales son insubastables (inalienables), inembargables y sobre ellos no cabe la prescripción administrativa o usucapión, siendo su desocupación por vía administrativa²⁹.

La segunda categoría principal se encuentra en el art. N° 236 del Código Civil, que identifica a los "bienes privados del Estado", entre los que se destacan las tierras que estando situadas dentro de los límites del Estado carecen de otro dueño, las minas de oro, las de plata, etc., los bienes vacantes o abandonados, toda otra construcción hecha por el Estado y todos los bienes adquiridos por el Estado. Estos bienes resultan ser embargables, rematables y contra ellos corre la prescripción adquisitiva.

"Esta enumeración efectuada en el Código Civil no es completa por lo que existen divergencias respecto de su identificación. Podría hablarse de una "propiedad particular" en lugar de "propiedad privada", pues siempre en una entidad pública los bienes, por insignificantes que sean, están afectados a la actividad pública. Todos estos bienes están regidos por el Derecho Administrativo.

Los de dominio común o "públicos" destinados a todos los habitantes son custodiados, vigilados, mantenidos, revistiendo estas actividades el carácter de poder de policía, con excepciones de administración consistentes en concesionarlos u otorgar permisos de uso.

Los bienes "privados" forman parte del patrimonio estatal, al contrario de los bienes públicos que son no susceptibles de tener apreciación pecuniaria. Como tales, el Estado puede ejercer sobre los mismos todos los derechos previstos en el Código como derechos de propiedad"³⁰.

Así sobre dichas propiedades estatales, serán reguladas por esa rama del derecho administrativo que es el ordenamiento territorial. Pero el ordenamiento territorial no se limita en sus contenidos a la autorregulación de los inmuebles estatales.

El ordenamiento territorial es una función pública, y *"la consideración de la ordenación urbanística como una función pública supone evidentemente un novum para con respecto a la situación anterior; innovación que resultaba necesaria ante la complejidad de la problemática a resolver y la radical insuficiencia de la limitación de los derechos privados por vía de la potestad de policía y que había de situarse necesariamente en el ámbito del derecho de propiedad, en cuanto de obstáculo que pudiera representar éste para la actividad de racionalización del suelo y de su aprovechamiento"*³¹.

²⁹ BALBIN Carlos. Impacto del Código Civil y Comercial en el derecho administrativo. Ed. Astrea. Bs.As., 2016 p. 183.

³⁰ JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS DE LA NACION. Manual de Buenas Prácticas de Gestión de Activos Físicos., Ed. Propia. Bs.As. 2010, pag. 23.

³¹ PAREJO ALFONSO, Luciano. Derecho Urbanístico. Instituciones Básicas. Ed. Ciudad Argentina, 1986, pág. 42.

Como anticipa la cita, el contenido del ordenamiento territorial va a abordar limitaciones y restricciones a esos espacios del territorio que se encuentran en el dominio de los privados, pudiendo entenderse fundamentadas éstas regulaciones tanto como restricciones y límites al dominio (art. 1970 Código Civil), como expresiones de la función social de la propiedad.

Más sin perjuicio de la doctrina a la que se adhiera, tales limitaciones a la propiedad privada por las regulaciones estatales de ordenamiento territorial, tienen su actual fundamento que el derecho de dominio, dado que ya se encuentra limitado por las finalidades públicas en el Código Civil actual (Art. 14º Constitución Nacional: “según las leyes que reglamente su ejercicio”; y del Código Civil actual, el art. 10: “La ley no ampara el ejercicio abusivo de los derechos. Se considera tal al que contraríe los fines que aquella tuvo en mira al reconocerlos”, que se complementa con el Art. 240 del mismo código que al hablar de los bienes, establece la prioridad de los intereses ambientales y colectivos, que sin perjuicio de los reclamos de los ciudadanos, son de continuo representados como intereses colectivos por el estado y sus finalidades³².

Esto resulta consistente con el Derecho Internacional que referido a la propiedad privada expresa “La Ley puede subordinar tal uso y goce al interés general” (Convención Interamericana de Derechos Humanos, “Pacto de San José de Costa Rica”, art. 21 inc. 1º, incorporado como Ley Constitucional por el Art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional y por ende con mayor rango que el Código Civil actual -Ley Nacional Nº 370 y sus modificaciones) y ello se expresa bajo el título “Derecho a la Propiedad Privada”.

Por todo ello, se afirma que, “en la actual legislación argentina se comprende que **la función individual (uso y goce) de la propiedad se integra con la función social**, que es inescindible e integrante del dominio privado, superando el concepto de límite exterior a la misma del actual artículo 2611º del código. Esta función social es concordante con los siguientes artículos de Constituciones Provinciales, a saber: 15º de Santa Fe; 67º de Córdoba; 33º de La Pampa; 45º de Formosa; 90º de Río Negro; 17º del Neuquén; 111º de San Juan; 75º de Salta; 8º de Catamarca; 20º de Chubut; 36º de Jujuy; 60º de La Rioja; 35º de San Luis y 99º de Santiago del Estero; estuvo presente en el artículo 38º de la Constitución Nacional de 1949 y se encuentra explicitada en el art. 10º inc. d) de la Ley Nº 14.449 de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires³³”.

Con tales fundamentos, quedan explicitados los motivos por los cuales al ordenamiento territorial que proponga ésta consultoría, le resulta factible limitar a los espacios territoriales que se encuentran en dominio privado.

³² Coincidente con el Principio de Plenitud Deóntica del Estado Garantista de FERRAJOLI, Luigi. La Democracia a través de los Derechos. Ed. Trotta. Madrid. 2014, p. 58.

³³ PETRELLI, Hernán. El Nuevo Código Civil y sus Efectos Urbanísticos. Revista Café de las Ciudades Nº 127. Bs.As. 2013.

Derecho Constitucional – El desarrollo sustentable

En la Constitución Nacional y en la Constitución Provincial quedan garantizados tanto el derecho al desarrollo, como el derecho ambiental. Esto no es casualidad, sino que se corresponde con una visión constitucional que no antagonizan al medio ambiente con el desarrollo, sino que logra sintetizarlos en un equilibrio de derechos conceptualizados como el “desarrollo sustentable”. Este *“concepto de desarrollo sustentable, que se encuentra tanto en las regulaciones de ordenamiento territorial como en las regulaciones ambientales. Concepto éste que tiene la virtud de unificar en sí mismo las dos finalidades de ambos tipos de regulaciones: el desarrollo y la responsabilidad ambiental”*³⁴.

Recordemos que *“El Desarrollo Humano es un paradigma de desarrollo que va mucho más allá del aumento o la disminución de los ingresos de un país. Comprende la creación de un entorno en el que las personas puedan desarrollar su máximo potencial y llevar adelante una vida productiva y creativa de acuerdo con sus necesidades e intereses. Las personas son la verdadera riqueza de las naciones. Por lo tanto, el desarrollo implica ampliar las oportunidades para que cada persona pueda vivir una vida que valore. El desarrollo es entonces mucho más que el crecimiento económico, que constituye sólo un medio -si bien muy importante- para que cada persona tenga más oportunidades”*³⁵.

Por otra parte, si bien el Estado Nacional tiene la facultad de establecer normas de “presupuestos mínimos” en materia ambiental, nunca se delegó esta materia en exclusividad al Estado Federal, de modo tal que las Provincias y los Municipios, continúan siendo responsables y legisladores de la materia ambiental.

Esta situación, en la que los tres niveles de estatidad tienen facultades en una materia determinada, se conoce como “facultades concurrentes”, y es justamente lo que ocurre, tanto en el derecho al desarrollo como en el derecho ambiental, solo que en éste último la Nación puede dictar normas específicas de cumplimiento mínimo.

Detallando en los articulados constitucionales nacionales la garantía al desarrollo se encuentra en los siguientes artículos:

- a) arts.14 “a ejercer industria lícita” “conforme las leyes que reglamente su ejercicio”,
- b) el art.17 que declara “la propiedad privada es inviolable”,
- c) el art.75 inc.18 “Proveer lo conducente a la prosperidad del país... promoviendo la industria... la introducción y establecimiento de nuevas industrias... por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo”, más conocida como la cláusula industrial.

³⁴ PETRELLI, Hernán. Ordenamiento territorial y ordenamiento ambiental. Rev. Café de las Ciudades. Nº 83. Septiembre 2009.

³⁵ MAHBUB UL HAQ. Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El Concepto de Desarrollo Humano. New York. 2009. Disponible en <http://hdr.undp.org/es/desarrollohumano>. Coincidente con PNUD. Informe de Desarrollo Humano 2008. pag.3.

d) el art.75 inc. 19º "Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social. A la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores"

Detallando el articulado de la Constitución Nacional que garantiza el derecho al ambiente, vemos que se encuentra concentrado en el Artículo 41 que detalla las siguientes pautas.

a) Conservar el ambiente sano para el desarrollo: "Todos los habitantes tienen derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano"

b) La sustentabilidad, de modo tal "que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo".

c) La indemnizabilidad del daño ambiental: "El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer".

d) Una política pública integral: "Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica y a la información y educación ambientales".

e) Presupuestos Mínimos Federales: "Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias las necesarias para complementarlas sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales."

Como vemos la Constitución Nacional contempla un desagregado funcional entre Nación y Provincias, con una conceptualización confluyente de "desarrollo sustentable", pues *"desde el punto de vista práctico, la cuestión ambiental requiere de modalidades que con suficiente elasticidad puedan, con una base de coherencia, considerar las peculiaridades de cada temática en particular. Convergen entonces los aspectos jurídicos y pragmáticos en la fundamentación de una ley marco, y de posteriores normas que sobre su base establezcan presupuestos mínimos de protección ambiental relativos a cada recurso natural o materia de gestión ambiental específica. La definición presentada por la ley considera que es presupuesto mínimo "...toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental... debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable" (art. 3º, Ley Nacional 25.675)"*³⁶.

Siguiendo con la opinión de los citados autores: *"El diseño genérico es que las Provincias conservan las materias no delegadas al Estado Federal*³⁷, o sea que la regla general es que las materias son provinciales y la excepción corresponde a la materia federal. De allí se concluye que la

³⁶ SABSAY; Daniel y DI PAOLA, María Eugenia. El Federalismo y la nueva ley general de ambiente. Anales de Legislación Argentina. Buenos Aires. Tomo 2003-A, pag. 1385.

³⁷ Art. 121 Constitución Nacional.

materia federal, aun en los casos de delegación constitucional total y expresa, la misma tiene carácter restrictivo³⁸.

Más observamos que el Art. 41º, no solo establece la concurrencia jurisdiccional de la política ambiental, sino que establece una herramienta de política pública que debe usarse en la articulación de las porciones de facultades nacionales delegadas y las porciones de facultades originarias. Una herramienta que otorga un privilegio respecto de las porciones que corresponda a cada jurisdicción. Precisamente en el 3º párrafo de dicho artículo establece nacionalmente *los presupuestos mínimos de protección*, imponiendo una modalidad de articulación para una facultad concurrente, que le sirve para imponer pautas mínimas de cumplimiento en todo el territorio argentino.

La Constitución Nacional tiene un diseño institucional, por el cual todo poder no delegado en la Constitución, queda como materia provincial (art.121).

La Disponibilidad de la Tierra del Estado Federal

En este punto analizaremos cómo el Estado Nacional se desprende de la tierra pública.

La Constitución Nacional coloca dentro de las facultades del Congreso: "Disponer del uso y de la enajenación de las tierras de propiedad nacional (art. 75 inc. 5)".

Con la creación de la AABE por Decreto N° 1382/2012 DNYU, se reglamenta dicha manda constitucional con rango de ley nacional, atento a la ratificación que del mismo hizo el Congreso Nacional³⁹.

Entre sus funciones se encuentra: *"Disponer y administrar... los bienes inmuebles desafectados del uso, declarados innecesarios y/o sin destino; asignar y reasignar los restantes bienes inmuebles que integran el patrimonio del Estado Nacional"* (art. 8º inc. 3º). Y *"Transferir y enajenar,...bienes inmuebles desafectados del uso con el fin de constituir emprendimientos de interés público, destinados al desarrollo y la inclusión social, en coordinación con las áreas con competencia específica en la materia (art. 8º inc. 7º)"* previa autorización pertinente conforme la normativa vigente. Esto implica que el consentimiento para la venta y disponibilidad de la tierra propiedad del Estado Nacional se encuentra delegada al AABE.

En cuanto al procedimiento para la formulación de dicho consentimiento estatal a la venta y disposición de la tierra, el Reglamento Anexo al Decreto establece que: *"El PODER EJECUTIVO NACIONAL autorizará en forma previa a la AGENCIA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES DEL ESTADO para disponer y enajenar bienes inmuebles, conforme lo previsto en los incisos 3 y 7 del artículo 8º del Decreto N° 1.382/12 y sus modificatorias Art. 20."*

³⁸ SABSAY, Daniel y DI PAOLA, María Eugenia. Op. Cit., pag 1388.

³⁹ Ratificación realizada por Resolución s/nº de la Cámara de Diputados de la Nación. B.O. 06/12/2012, pag. 13.

El art. 17 del Reglamento Anexo al Decreto N° 2.670/15, establece que todo acto de disposición de inmuebles de propiedad del Estado Nacional, cualquiera sea su jurisdicción de origen, será centralizado por la AABE, con plenas facultades para disponer, tramitar, aprobar y perfeccionar la venta de inmuebles del dominio privado.

Esto en la práctica es la emisión de un decreto que autoriza la venta de inmuebles, e instruye al Jefe de Gabinete para las tramitaciones que tasan el inmueble por el Tribunal de Tasaciones de la Nación⁴⁰. Este procedimiento se aplica tanto para los casos en que el Estado Nacional dispone gratuita u onerosamente de sus inmuebles⁴¹, pero en los casos de cesión gratuita, no son remitidos a este tribunal administrativo.

Cabe aclarar que los actos de disposición de inmuebles, son la venta, donación o cesión de dominio, y la constitución del derecho de superficie. Esto implica que la transferencia gratuita a los Municipios es posible de realizar por el mismo procedimiento, para brindar el consentimiento estatal de disposición gratuita de los inmuebles.

Incluso a veces, el Poder Ejecutivo resulta mucho mas indicativo en sus acciones hacia el AABE como en el caso de la delimitación de la Estación Palermo, del Shopping Arcos, del Polo Científico y de los proyectos del Procrear en el barrio de Palermo (CABA) al instruirle acciones de entrega de bienes en concepto de aporte de capital, deslindando y reasignando inmuebles⁴².

El AABE está facultado a realizar procedimientos de regularización dominial⁴³, pero tal facultad opera sobre los inmuebles pertenecientes al patrimonio del Estado Nacional. En nuestro caso la Corporación Interestadual Pulmarí es la propietaria del Lote 100 correspondiente a Moquehue, por lo que el análisis de las capacidades estatales nacionales es a los fines de analizar quien y como debe dar el consentimiento para que la Corporación disponga de sus tierras.

Las Capacidades Estatales Territoriales en la Provincia del Neuquén

Facultades Municipales en la Provincia del Neuquén

La década de los 90 en América Latina fue una etapa en la que se concentraron reformas del Estado que cambiaron la fisonomía del Estado en la región. A partir de allí la relación entre Estado y Sociedad, cambió, en algunos casos de una forma dramática. Muchas de las actividades que antes de las reformas realizaba el Estado, fueron trasladadas al mercado, bajando en

⁴⁰ Como ejemplo podemos ver el Dto.928/2017.

⁴¹ Ver el caso del Dto. 928/2017, donde solo algunos inmuebles van al Tribunal de Tasación es la Nación para establecer el precio base de subasta. Otros a usos estatales no se tasan, porque se ceden gratuitamente, p.e. para un poder judicial, para viviendas sociales en Barrio 31 CABA o para sedes del Banco Central.

⁴² Ver Dto. 1416/2013.

⁴³ Art. 47 y 48 Dto. 2670/2015.

general, el nivel de intervención pública en la vida cotidiana, o transferidas a los estados subnacionales⁴⁴.

Ello implicó que los Municipios asumieran “La importancia de nuevos roles político-institucionales y capacidades de gestión hace 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. Se enfatiza así la relevancia de las interacciones desplegadas entre los múltiples actores –gubernamentales y sociales– involucrados en el territorio, como el fortalecimiento de los elementos de proximidad y canales de participación en el desarrollo de las políticas locales. En efecto, el examen de los procesos de configuración y reproducción de las relaciones en el plano institucional y de la gestión como sobre las formas de articulación Estado-sociedad en espacios locales metropolitanos, constituyen aspectos significativos para una mejor comprensión de la viabilidad e impacto de las políticas públicas”⁴⁵.

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

De esta manera, se estructura lo que se ha dado a llamar un Estado Complejo, en directa referencia a la coexistencia de varios ordenamientos jurídicos estatales y administrativos superpuestos en un mismo territorio. Así la jurisdicción nacional se constituye en una suerte de Estados de estados, conviviendo en igualdad con otro ámbito de gobierno –las provincias, que también se encuentran dotadas de soberanía interna- y un tercer estamento, los municipios a los que si bien no puede adjudicárseles poderes equivalentes a las dos anteriores, tienen potestades y autonomía política, administrativa, financiera e institucional”⁴⁶.

Lejos de la antañona 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, tal como la Corte Suprema de la Nación les reconociera en los casos Rivademar, Promenade y Liberman⁴⁷, que reconocieron y ampliaron las competencias de los Municipios en materia de urbanismo.

⁴⁴ ESTÉVEZ, Alejandro. El impacto de las reformas de los 90, un análisis comparado entre los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y México. Ponencia presentada en el 3º Congreso Argentino de Administración Pública: Sociedad, Estado y Administración, San Miguel de Tucumán. 2005.

⁴⁵ 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

⁴⁶ CAO, Horacio (coordinador) Blutman, Gustavo, Iturburu, Mónica y Estévez, Alejandro. Introducción a la Administración Pública. Ed. Biblos. Bs As 2007, pág. 16.

⁴⁷ Compilados en BIGLIERI, Alberto. Estudios de Derecho Municipal. ED. Jurídicas. Buenos Aires, 2010, pág. 289.

Asumimos entre las facultades inherentes en materia municipal, el rol de apoyo, fomento y hasta poder de policía sobre la industria radicada en su jurisdicción local; entendiendo por ellas a "las potestades que, no estando explicitadas expresamente por la Constitución, constituyen una derivación natural de las concedidas y resultan necesarias o convenientes para ponerlas en práctica"⁴⁸, derivándose en el caso de la generalidad de las cláusulas de desarrollo.

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 años⁴⁹.

Los municipios ejercen su competencia dentro de los límites municipales. Por ello, debe conocerse con precisión cual es el límite de los municipios y con ello, el ámbito de su jurisdicción.

La reforma constitucional de 1994 reconoció a todos los Municipios son condición autónoma en las materias definidas como propiamente municipales (art. 123), tanto en lo institucional, presupuestario, política y administrativamente.

Pero es cada Provincia la que define el contenido de la autonomía municipal, pudiendo ser mínima (condicionándola con leyes orgánicas municipales p.e. Mendoza) o máxima (posibilitando el dictado de carta orgánica municipal). Así, en la actualidad, en Argentina encontramos diversidad en relación al alcance y contenido de la autonomía municipal definida por cada una de las provincias⁵⁰.

En el caso del Neuquén, la Constitución otorga la máxima autonomía municipal posible al decir que "La Provincia adopta para su gobierno el principio de la descentralización de los Poderes y reconoce las más amplias facultades a los municipios, en forma tal que sean éstos quienes ejerzan la mayor suma de funciones del gobierno autónomo en cada jurisdicción, equivalente a ponerlo en manos de los respectivos vecindarios. Lo que exceda la órbita local corresponderá a las autoridades provinciales... (art. 154)". De allí, que se deriva que, hay tres situaciones diferenciadas en relación a los municipios según tengan o no carta orgánica.

Esto mismo se ratifica en el art. 271 que establece: "Los municipios son autónomos en el ejercicio de sus atribuciones y sus resoluciones dentro de la esfera de sus facultades no pueden ser revocadas por otra autoridad".

Los Municipios de Primera Categoría, que se conforman cuando tienen más de 5.000 habitantes y están habilitados a tener su propia Carta Orgánica. Los Municipios de Segunda Categoría cuando tienen entre 5000 y 1500 habitantes, que tienen diferenciado el órgano Ejecutivo del Deliberante; y por último los de Tercer Categoría con menos de 1500 habitantes,

⁴⁸ ROSATTI, Horacio. Tratado de Derecho Municipal. Ed. Rubinzal-Culzoni. Buenos Aires, 2012, pág. 173.

⁴⁹ CAO, Horacio, BLUTMAN, Gustavo, ESTEVEZ, Alejandro y ITURBURU, Mónica. Introducción a la Administración Pública Argentina. Ed. Biblos. Buenos Aires, 2007, pág. 124.

⁵⁰ CAO, Horacio, ESTEVEZ, Alejandro, BLUTMAN, Gustavo & ITURBURU, Mónica. Introducción a la Administración Pública Argentina. Cap 4º. Ed. Biblos. Bs.As. 2007.

gobernados por la Comisión Municipal que integra tanto la función ejecutiva como la legisferante⁵¹.

Esta misma clasificación es desagregada por la Ley Orgánica Municipal N° 53 y sus modificatorias, estando clasificado en la actualidad el Municipio de Villa Pehuenia como de Tercer Categoría, por lo cual, su gobierno es una Comisión Municipal de 5 miembros.

Para el caso de transmisión, venta, gravar o dar permisos de usos gratuitos sobre inmuebles municipales, se necesitan de 4 votos, sean de dominio público o privado, lo que significa una mayoría agravada. Si el Municipio pasará a ser de Segunda Categoría necesitaría 5 votos de un total de 7 concejales. Si sobre los inmuebles hay asentados servicios públicos su venta debe ser tarifada por la Legislatura y en todos los casos las ventas se someten a subasta pública⁵².

En el ámbito provincial, se autoriza la cesión de terrenos e inmuebles fiscales con objeto de utilidad social expresamente determinada, debiendo contar con los votos de la mayoría absoluta de todos sus miembros⁵³.

En cuanto a las ampliaciones de ejido municipal las mismas deberán ser aprobadas por la Legislatura⁵⁴, siendo que en el Neuquén los municipios no son colindantes, lo que deja amplias extensiones de tierras en la cual la Provincia ejerce directamente las facultades que podrían corresponder a los municipios.

A los fines del procedimiento expropiatorio, los municipios hacen la declaración de utilidad pública, pero la misma debe ser ratificada luego por ley provincial, tal como indica la Ley N° 804.

Cabe recordar que el impuesto inmobiliario es de carácter municipal, materializado en la Ley N° 2469 y que la Constitución impone la Contribución por Mejoras que valoricen los inmuebles⁵⁵.

Respecto a las principales competencias provinciales que tienen vinculación directa o indirecta con el ordenamiento territorial, que deberán tenerse a la vista para la reformulación de la normativa, reafirmando la autonomía normativa municipal.

Facultades sobre los Recursos Naturales⁵⁶

La Constituciones Nacionales y Provinciales reconocen la propiedad por parte del Estado Provincial de los recursos naturales de la provincia, estableciendo competencias generales que ejerce sobre los mismos.

⁵¹ Arts. 274 a 280 de la Constitución del Neuquén.

⁵² Arts 41 a 45 Ley N° 53.

⁵³ Art. 189 Constitución Provincial. Atribuciones de la Legislatura.

⁵⁴ Art. 87 Constitución Provincial.

⁵⁵ Art. 290 Constitución Provincial.

⁵⁶ Art. 95 Constitución Provincial

Además, la Constitución Provincial deja reivindicados los derechos de propiedad sobre los parques y reservas naturales⁵⁷. Esta rechaza toda pretensión que afecte o pretenda afectar directa o indirectamente su integridad, su patrimonio natural o su ambiente (art. 5).

La propiedad y jurisdicción sobre los recursos naturales y energéticos corresponde a la provincia⁵⁸, prohibiéndose el ingreso de recursos o elementos radiactivos y estableciendo las obligaciones estatales de educación e información ambiental.

La provincia tiene una ley general de protección ambiental, que establece el criterio de establecer los usos del suelo según la aptitud de los mismos, dando intervención a la autoridad ambiental, incluyendo las actividades industriales, infraestructura y asentamientos urbanos⁵⁹. Este criterio general y acertado, debe complementarse con la autonomía municipal al momento de la definición de los usos del suelo, por lo cual entendemos, que en relación a los municipios se refiere a un principio general, y que se impone directamente en la tierra de directa jurisdicción provincial, no sometida a un ejido municipal.

En consonancia con la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección de Bosques Nativos N° 26.331, la Ley Provincial N° 2780 utiliza las categorías federales (rojo, amarillo y verde) pero genera una nueva categoría (naranja). Las zonas rojas son intangibles. Las amarillas sometidas a usos limitados a reconstitución incluso dentro de ejidos urbanos. Y las zonas verdes que admiten su modificación, aunque deben preservar las especies nativas.

También equipara a los bosques de dominio privado del Estado neuquino, al dominio público⁶⁰, haciéndolos partícipes del carácter de inalienables e imprescriptibles, condicionando su explotación a reglamentación del Ejecutivo.

El art. 7° establece que: *"Los bosques nativos, independientemente de su titularidad, desempeñan una función social relevante como fuente de recursos naturales y de servicios ambientales y culturales, entre ellos, de protección del suelo y del ciclo hidrológico; de fijación del carbono atmosférico; de depósito de la diversidad biológica y como elementos fundamentales del paisaje"*.

En cuanto a su afectación en el área de Moquehue, la consultoría ambiental establecerá los espacios locales con los diferentes condicionamientos, que serán tenidos en cuenta al momento de los lineamientos normativos.

En cuanto al recurso natural agua que se puede usar pero no contaminar⁶¹, la Constitución solo la menciona para fomentar su navegación, pero el Código de Aguas (Ley N° 899) contiene varias medidas preservativas.

Aclara que son bienes de dominio público, a) Los ríos que nacen y mueren dentro de los límites provinciales, sus cauces y las demás aguas -sean o no navegables- que corren por cauces naturales, y toda otra agua que tengan o adquiera la aptitud de satisfacer usos de interés general; b) Los lagos navegables y sus lechos; c) Las demás aguas que surgen en los terrenos de los particulares, cuando constituyan curso de agua por cauces naturales, y d) Las aguas pluviales que caen sobre lugares públicos.

Establece que la Dirección de Aguas es el organismo regulador y administrador de las mismas.

⁵⁷. Esto se ratifica en el art. 40 de la Ley N° 263 de tierras fiscales.

⁵⁸ Arts. 90 a 94 Constitución Provincial.

⁵⁹ Art. 9° Ley N° 1854.

⁶⁰ Es el caso de los que se encuentran en las Reservas Provinciales que son de dominio público del Estado.

⁶¹ Ley de Protección Ambiental N° 1854, arts. 5 y 6.

En correspondencia con la Observación General N° 15 de la ONU que interpreta oficialmente el derecho humano al agua⁶², establece que el agua que corre por cauces naturales y públicos es de aprovechamiento común, para usos domésticos normales, siendo el abastecimiento humano el uso prioritario y al declarar sujeto a expropiación a toda vertiente (aun en dominio privado) pudiéndose afectar servidumbre pública para su uso común⁶³. Cuando el uso del agua tenga finalidades de aprovechamiento económico, fines de lucro o sea factor importante en la elaboración, producción, desarrollo o terminación de productos agrícolas, industriales o mineros, estará sujeto a permisos o autorizaciones y sujeta a canon.

En los casos de incendio, inundación u otra calamidad pública, la autoridad podrá disponer sin trámite previo alguno -y sin indemnización- de las aguas públicas necesarias para contener o evitar el daño⁶⁴.

Tal preeminencia del derecho público del agua sobre los intereses particulares, también resulta notorio en el carácter siempre temporal de las concesiones sobre aguas y en la facultad de modificación de oficio de las mismas sin indemnizabilidad, salvo expropiación del inmueble⁶⁵.

Se establece la facultad de intervención de la Dirección de Aguas en las cuestiones relativas a las riberas, y especialmente en las obras de defensa, pero no contiene ninguna pauta reguladora o que establezca un Camino de Ribera de dominio público, como se realiza en la Ley de Suelo de la Provincia de Buenos Aires, o en la Constitución porteña⁶⁶. Esta falencia, hace que la única norma aplicable a estos espacios es el Camino de Sirga⁶⁷ del Código Civil y Comercial, que no sólo tiene una franja reducida a 15mts, sino que conceptualmente ese espacio es dominio privado, y consecuentemente alambrable; con la sola salvedad de prohibir su edificabilidad y dar acceso a la autoridad pública competente que lo requiera.

Ello conllevó el perjuicio que en el caso “Las Mañanitas s.a. C/Pcia. del Neuquén”⁶⁸ la Corte Suprema de Justicia, aplicara sin más el Camino de Sirga y la Provincia y sus habitantes perdieran el acceso al río.

Por ello anticipándonos a ésta etapa diagnóstica, podemos visualizar la necesidad de incorporar a un Código de Aguas tan progresista como el existente, el concepto de Camino de Ribera⁶⁹.

Facultades de Planificación Territorial Provincial

Indica la Constitución Provincial que la planificación territorial es competencia provincial permanente a cargo del COPADE, a quien se le debe brindar información, siendo la planificación

⁶² Establecido en los arts. 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ONU (1966).

⁶³ Arts. 8, 27 y 30 Ley N° 899.

⁶⁴ Art. 10° Ley N° 899.

⁶⁵ Arts. 12 a 17 Ley N° 899.

⁶⁶ Art. 59 Ley N° 8912 y art. 8° Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.

⁶⁷ Actualmente art. 1974 Ley 26.994 Código Civil y Comercial de la Nación.

⁶⁸ CSJN. Expte L. 314. XL. Originario “Las Mañanitas S.A. c/ Neuquén, Provincia del s/ acción declarativa de certeza. 4 de agosto de 2009.

⁶⁹ Para un mayor desarrollo temático ver PETRELLI, 2017.

para el desarrollo una política de estado. La planificación del uso de los recursos naturales se encuentra incorporada a la planificación para el desarrollo⁷⁰.

Esto implica que sus acciones son orientativas para los municipios, pero de aplicación directa en las tierras sometidas a la jurisdicción provincial directa.

En dichas tierras resulta de aplicación la Ley N° 2818 de desarrollo urbanísticos, cuya finalidad es la generación de centros de urbanización en la tierra de jurisdicción provincial rural, siempre sometidos a la Evaluación de Impacto Ambiental, a la protección de Bosque Nativos y a la regulación de Áreas Naturales Protegidas.

Las regulaciones constructivas están a reglamentación del Ejecutivo y existe una cesión al dominio público del 10% de la superficie del emprendimiento, además de los espacios públicos circulatorios⁷¹. También prohíbe la publicidad previa a la autorización, y regula los contenidos mínimos que debe tener.

Los municipios han sido invitados a adherir a la Ley de Desarrollos Urbanísticos.

En cuanto a la regulación de los usos de los inmuebles, la Constitución Provincial, no opta por realizar esquemas de concurrencia estatal, sino que los deja en el Ámbito de Reserva Municipal el establecer que: *"el plan edilicio, apertura, construcción y mantenimiento de calles, plazas, parques y paseos; nivelación y desagües, uso de calles y del subsuelo, tránsito y vialidad; transportes y comunicaciones urbanas, edificación y construcciones; servicios públicos locales; matanza, mercados, ferias populares y abasto; higiene; cementerios; salud pública; moralidad y costumbres; recreos; espectáculos públicos y comodidad; estética; organización de servicios fúnebres; y, en general, todas las de fomento o interés local (art. 273)."*

Esto se corresponde con la situación de máxima autonomía municipal en la Provincia del Neuquén, por lo que su aprobación no necesita ratificación provincial como la Ley N° 8912 de la Provincia de Buenos Aires, que les reconoce a los municipios una autonomía más limitada.

La Disponibilidad de la Tierra Fiscal Provincial

Se establece constitucionalmente que los bienes inmuebles fiscales que no se encuentren en titularidad o afectación a servicio público de otro Estado, corresponden a los Municipios⁷². Luego la Ley N° 2420 reconoce y cede gratuitamente a los municipios los inmuebles fiscales con espacios verdes que se encuentren dentro de los ejidos municipales. Se excepciona de este caso, los bosques situados en tierras fiscales que pertenecen a la Provincia⁷³.

⁷⁰ Arts. 90, 94 y 95 Constitución Provincial

⁷¹ Arts. 17 y 19 Ley N° 1854.

⁷² Art. 289 Constitución Provincial.

⁷³ Art. 102 Constitución Provincial.

Además se establece constitucionalmente que para la urbanización primero hay que expropiar y que solo la Provincia o el Municipio pueden urbanizar⁷⁴.

La Ley N° 263 de Tierras Fiscales establece en su art. 1° la función social de la propiedad inmobiliaria estatal autorizando su arrendamiento y enajenación progresiva y organiza en favor de sus residentes, considerando a la tierra como un bien de trabajo.

El art. 2° autoriza a vender, reservar o arrendar la tierra rural, y luego a partir del art. 28 se siguen los mismos criterios para la tierra urbana.

Las islas siguen el mismo régimen no pudiendo afectar la navegación⁷⁵.

Se establece una prohibición de venta a 35 mts de la margen de los ríos y lagos, dejando constancia que dichos terrenos quedan en el dominio público, por lo cual no constituyen un Camino de Sirga⁷⁶, sino un Camino de Ribera que no integra la propiedad privada, por lo cual no pueden enajenarse y que son dominio público con reconocimiento legislativo y jurisprudencial suficiente (PETRELLI, 2017). Dicha franja costera se garantiza con accesos de dominio público, lo cual se implemente por calles.

Las ventas contrarias a las condiciones de la ley son de nulidad absoluta⁷⁷.

La tierra fiscal puede ser: a) adjudicada en venta, b) concesionada en arrendamiento o c) permisos precarios de ocupación. Ambas intransferibles⁷⁸, pero si presentado el pedido de transferencia no hay un rechazo explícito de la administración pública, se considera aceptada.

En la primera opción tienen prioridad los ocupantes y pueblos originarios, para luego mencionar a los emprendimientos productivos. A los adjudicatarios se le imponen obligaciones de realización de las mejoras, el pago de tributos y la residencia; no pueden transferir y si logran obtener el título de propiedad tienen una prohibición de venta de 10 años. En tales condiciones y con un plazo mínimo de 10 años el Ejecutivo puede proceder a la escrituración. Se reconoce a los herederos.

Se prohíbe en tierras urbanas la adjudicación en venta a quien ya posea un inmueble en propiedad u otra adjudicación⁷⁹. Y se les impone la obligación de construcción en el plazo de 2 años.

Las adjudicaciones en venta, poseen los rasgos propios de una **posesión**⁸⁰ en la que se detenta el "*corpus*" y el "*animus proprietatis*", siendo que el Estado reconoce tal posesión y así lo menciona en el art. 46 de la ley de tierras fiscales.

⁷⁴ Art. 87 Constitución Provincial.

⁷⁵ Art. 26 Ley N° 263 de tierras fiscales.

⁷⁶ Que es propiedad privada con limitación de uso y edificabilidad, regulada por el Código Civil y Comercial.

⁷⁷ Arts. 17 y 20 Ley N° 263.

⁷⁸ Art.33 Ley N° 263.

⁷⁹ Art. 11 Dto. N° 826/1964 reglamentario de la Ley N° 263 de tierras fiscales.

⁸⁰ Arts. 1909, 1939, 1897 y 1899 del Código Civil y Comercial de la Nación.

No se reconocen ocupaciones con posterioridad a la sanción de la ley (1964) y se prohíbe la adquisición de los inmuebles por usucapión⁸¹. Este artículo genera una situación paradójica, pues si bien el Estado otorga posesiones al adjudicar en venta, a su vez, les impide a los poseedores actuar judicialmente pidiendo usucapir los inmuebles. De este modo, les otorga una posesión, pero los mantiene como reos a la espera de su otorgamiento, aunque se excedan los tiempos de la usucapión breve (10 años) y aun de la veinteñal.

Se le reconoce a la Provincia la actuación supletoria, cuando el Municipio no les traspasa las tierras fiscales.

Distinta es la situación de los concesionarios, que se corresponden a la situación jurídica de **tenencia**⁸².

En el caso de los concesionarios que son alquileres con o sin opción de compra. Dicha opción no podrá tener un plazo menor a cinco años.

Los permisos precarios de ocupación son sin contraprestación pero pueden ser revocados en cualquier momento, siendo la más inestable de las **tenencias**⁸³.

El Ejecutivo Provincial tiene la facultad de desalojo administrativo⁸⁴.

En cuanto a la disponibilidad de la tierra a título oneroso o gratuito, la misma depende de la Legislatura Provincial⁸⁵.

Puede resultar de interés al momento de las adjudicaciones de tierra a particulares, la aplicación de los criterios de la Ley N° 1.306 de adjudicación de tierras fiscales, aunque es de aplicación a la tierra de jurisdicción provincial rural, no a la de la CIP.

La Disponibilidad de la Tierra en la Localidad de Moquehue

La tierra de la Localidad de Moquehue se corresponde con la designación catastral Lote 100 y es de dominio de la Corporación Interestadual Pulmarí. Las corporaciones son empresas estatales integradas en su totalidad por Estados. Pueden admitir participación privada, que en el presente caso no puede superar el 33% de la participación del capital⁸⁶.

Dicha organización es creada por un convenio entre el Estado Nacional y Provincial, ratificado por la Ley Nacional N° 23.612 con su Estatuto anexo.

En su art. 1° se establece que es una entidad pública autárquica con capacidad de derecho público y privado. Esto implica que aunque tenga una personalidad y patrimonio

⁸¹ Arts. 35 y 48 Ley N° 263.

⁸² Arts. 1910 y 1940 del Código Civil y Comercial de la Nación.

⁸³ Art. 38 Ley N° 263.

⁸⁴ Art. 45 Ley N° 263 y arts. 104 a 106 Dto. 826/64.

⁸⁵ P.e. Ley N° 3050 transferencia gratuita a fundación Banco de la Pcia, Ley N° 2388 cesión al Municipio de San Martín de los Andes del predio de Chapelco, Ley N° 2468 venta a Fundación Favaloro, Ley N° 2699 cesión al INTA,

⁸⁶ Art. 5° de su Estatuto.

propio (que la separa de las administraciones centrales federal y neuquina), es estatal; pero su dinámica de organización interna, laboral y de compras y contrataciones se rige por el derecho privado⁸⁷. No obstante, está sujeta a los deberes de información pública y al control “ex –post” de sus operaciones, pudiendo ser auditada por el Tribunal de Cuentas provincial y/o por la Auditoría General de la Nación.

Con asiento en Aluminé, la Corporación tiene por objeto la explotación de los inmuebles de su propiedad (como el Lote 100) o los que por convenio se pongan a su administración. Estas explotaciones pueden ser rurales, industriales, comerciales, turísticas y cualquier otra que desarrolle el área⁸⁸.

También debe respetar los derechos de las comunidades originarias y las necesidades operativas del Ejército Argentino.

La dirección y administración de la Corporación la realiza su Directorio integrado por cuatro representantes del Estado Nacional (2 de ejército, 1 Ministerio de Defensa y 1 Ministerio de Economía) y tres representantes del Estado Provincial y uno de las Comunidades Mapuches. Al ser un número par pueden generarse empates, que el Estatuto no resuelve.

En el art. 11 del Estatuto se definen las reglas aplicables a los inmuebles incorporados al dominio y patrimonio de la Corporación Pulmarí, tal como es el caso del Lote 100. Dice textualmente: *“La constitución de derechos reales sobre ellos o su transferencia a título gratuito y oneroso solo podrá efectuarse con autorización previa de la Nación y de la Provincia del Neuquén”*. Por ello ya hemos analizado como la Nación y la Provincia otorgan sus autorizaciones de disposición (gratuita u onerosa) de inmuebles.

Esto implica que poner a disposición la tierra para un proceso de regularización dominial, sólo podrá hacerse con el consentimiento previo de las autoridades nacionales y provinciales con facultad de disponibilidad sobre las tierras.

Por eso la Corporación generó un Reglamento de Arrendamientos, Permisos, Concesiones y Contratos Asociativos⁸⁹, pero nunca se desprendió del dominio de la tierra. Si otorgó concesiones y alquileres, pero todo lo que realizó fue entregar **tenencias**.

En abril de 1994, se realizó un Convenio con el Ministerio de Producción de la Provincia, del cual dependía la Dirección Provincial de Tierras. Por dicho convenio se pone a disposición del Ministerio una fracción circundante al lago Moquehue por 99 años, permitiéndosele mensurar, subdividir y concesionar.

Ambas partes del convenio se comprometen a realizar acciones para ceder la propiedad de esa fracción en derredor del lago Moquehue al dominio provincial⁹⁰. Pero sin perjuicio del

⁸⁷ GORDILLO, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo. Ed. Propia. Bs. As. 2017. Tomo VIII, Capítulo VI, pág. 203. Disponible en www.gordillo.com

⁸⁸ Art. 3º del Estatuto.

⁸⁹ Aprobado por Acta Reunión de Directorio N°182 de 08/07/2011, con las modificatorias de RD N°210 de 08/11/2013 y N°245 de 17/11/17

⁹⁰ Cláusula quinta del convenio.

mantenimiento o no de las voluntades expresadas con carácter programático, el Directorio de la Corporación no tiene capacidad jurídica para decidir una cesión de tierras en dominio. En este caso o en próximos posibles acuerdos, la misma tiene que ser autorizada por las autoridades nacionales y provinciales de disponibilidad de la tierra, para adquirir eficacia jurídica.

Por lo cual, las transmisiones de tenencias (comodatos, alquileres, permisos de uso y concesiones) que realizó el Ministerio de Producción y Turismo y los organismos que los reemplazaron son válidos y deben ser respetados. Pero ninguna venta pudo haberse perfeccionado, dado que "*nadie puede otorgar un derecho mayor al que tiene*⁹¹", siendo éste el nudo que no permite la regularización dominial con titulaciones permanentes. Se pueden otorgar tenencias, dominios no.

Lo propio sucede con la Resolución MDT N° 10/2013, que no entrega al Municipio en propiedad las tierras del barrio Chenque-Co, sino que hace una **Reserva** que la entrega al Municipio para la construcción de un barrio de viviendas. Tal reserva del espacio, se efectivizará, cuando la CIP obtenga las autorizaciones de disposición del Lote 100 de Nación y de Provincia.

Incluso las autorizaciones municipales son Permisos de Ocupación, que son otorgamientos de tenencias⁹².

En cuanto a las posesiones no se han detectado otorgamientos en el Lote 100, pero surge con claridad que la imposibilidad de usucapir contra los inmuebles estatales, surgida de la Ley de Tierras Fiscales⁹³, hace imposible transformar cualquier posesión en propiedad privada como faculta el Código Civil⁹⁴, incluso en aquellos casos en que el Estado reconoce e inicia como poseedores, que son los adjudicatarios en venta.

La Propiedad Privada en la Constitución Neuquina

Se reconoce su inviolabilidad (art. 24 CP) siguiendo los lineamientos del art. 17 de la Constitución Nacional, pero la Constitución Provincial toma como apéndice la Convención de Derechos Humanos de la ONU (1948), en la cual se reconoce el derecho a la propiedad individual o colectivamente y que la misma no puede ser privada arbitrariamente (art. 17). Tal afirmación implica que puede ser regulada por ley, tal sucede con el art. 14 de la Constitución Nacional y el art. 21 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos (GALIZZI et alter 2015).

Reconoce la provincia la preexistencia étnica y cultural de los pueblos originarios y el respeto a sus formas de tradicionales de propiedad, con los mismos criterios de indisponibilidad e inembargabilidad de dichos bienes, tal como indica la Constitución Nacional y la Ley Nacional N° 26.660, todo ello en consonancia con la Convención N° 169 de la OIT.

⁹¹ Art. 399 del Código Civil y Comercial de la Nación.

⁹² Hemos tenido a la vista p.e. la Ordenanza N° 295/14.

⁹³ Arts. 35 y 48 Ley N° 263.

⁹⁴ Arts. 1898 y 1899 del Código Civil y Comercial de la Nación.

Desarrollo Normativo Municipal referido a la Localidad de Moquehue

El Municipio de Villa Pehuenia es de 3º categoría, por lo que no tiene Carta Orgánica y es conducido por la Comisión Municipal que es un ente ejecutivo y legisferante a la vez.

De sus normas surge que el código de ordenamiento que se utiliza desde 1990 no contiene pautas para Moquehue.

Plan de Desarrollo Estratégico y de Ordenamiento Territorial

La Ordenanza N° 135/2012 aprueba el “Plan de Desarrollo Estratégico y de Ordenamiento Territorial de Villa Pehuenia y Moquehue 2010 2020”, en adelante PDEyOT, que se orienta a preparar la normativa urbana aplicable a Moquehue y actualizar el código de gestión urbana de Va. Pehuenia.

Arranca de una definición de ordenamiento territorial como vinculación del territorio con las actividades humanas⁹⁵, que resulta correcta y consonante con el criterio del art.9º de la Ley N° 1854 de Protección Ambiental que toma a la realidad física del territorio como la base para el dictado de las normas de los asentamientos humanos. Mas en su gráfico que conceptualiza el ordenamiento territorial⁹⁶, la normativa no figura explicitada sino que se puede entender como uno de los instrumentos de gestión, al finalizar el proceso.

Diferencia un Área Rustica entendiendo como tal aquel que conserva la mayor parte de su estado natural y no tiene actividad económica ni uso definido⁹⁷, que en la Ley de Catastro N° 2217 no se encuentra diferenciado del Área Rural, como proponen.

Propone una Multifuncionalidad de los espacios, donde los clasifica en:

- Rurales con potencial uso turístico
- De intangibilidad biológica
- Rurales con actividad productiva diversificada
- Rurales agrícolas
- Rurales de difícil acceso
- Espacios protegidos o suelo rústico, que se subclasifica en:

a- Áreas Protegidas Provinciales

⁹⁵ Parte 3, pág. 139. Llama la atención la falta de citas que fundamenten las opiniones vertidas por el consultor. Sólo hay unas opiniones jurídicas nacionales sin referencia bibliográfica.

⁹⁶ Parte 3, pag 142.

⁹⁷ Parte 3,pag 148.

- b- Parques Municipales
- c- Yacimientos arqueológicos/paleontológicos
- d- Áreas de Protección Agrícola o Parque Agrícola
- e- Áreas de Protección Hidrológica o Parque Acuícola
- f- Áreas de Protección Minera o Parque Minero
- g- Áreas con potencial uso agrícola
- h- Suelo rústico propiamente dicho
- Espacios Urbanizables, que se subclasifican en:
 - a- De reserva urbana
 - b- De reserva para Servicios
- Espacios Urbanos, que se subclasifican en:
 - a- Ciudades
 - b- Aldeas o villas
 - c- Núcleos habitacionales menores

No fundamenta los motivos de dicha clasificación, que no se encuentran en ninguna ley de ordenamiento territorial provincial⁹⁸, y tampoco en los códigos municipales conocidos. Pero debe tenerse en cuenta al clasificar el suelo, su posterior compaginación con la Ley de Catastro Provincial para lograr la aprobación de planos y poder acceder a la venta en condiciones regulares y legítimas. Insólitamente, tal clasificación no se refleja en el código de ordenamiento territorial.

Se coincide con los principios que enuncia de un ordenamiento territorial que surja del respeto al medio físico-biológico, no obstante, al momento de generar norma habrá que seguir las orientaciones de las leyes provinciales y darle concreción a las reglas normativas, que permitan a los funcionarios municipales dar aprobaciones o rechazos certeros, fundados y que no puedan ser cuestionados por arbitrariedad

Respecto del problema de la no regularización dominial solo se encuentra la referencia de: *"la tenencia es una componente estática y una componente dinámica; la componente estática incluye la propiedad, su uso y su valoración. La componente dinámica incluye un conjunto de medidas que pretenden conciliar la propiedad y la utilización de la tierra con la ordenación de usos;*

⁹⁸ Para ahondar en una compilación de normas provinciales de ordenamiento territorial ver PETRELLI, Hernán. La Capacidad Regulatoria Territorial en la República Argentina. Revista Americana de Urbanismo. Madrid, Marzo 2018, pág. 179.

compatibilizar en resumen los intereses privados y públicos". Estas palabras no son de utilidad para resolver el conflicto y mezcla tenencia, propiedad y uso, ignorando la preeminencia pública en la regulación territorial (punto 1 de este informe), apelando a una composición de intereses públicos y privados, útil en la esfera política pero que no se condice con la preeminencia del derecho público.

Se propone sustituir las zonificaciones por células dinámicas y flexibles. Textualmente dice *"Las espacios territoriales definidos pueden no significar límites estrictos o pueden utilizarse límites físicos existentes o generados"*⁹⁹, sin fundamento, por el cual será conocable por todos de modo previsible la norma aplicable a cada predio. Tal situación no se condice con la transparencia, ni con el ámbito de reserva legislativo de la regulación de los derechos constitucionales, que para su validez jurídica merecen mínimamente de una Ordenanza (ver punto 1 de este informe). El problema no está en al cambio de nombre de zona por células, sino en pretender que el funcionario puede modificarlas, siendo ámbito de reserva del legisferante.

Código Urbano y de Edificación

Finalmente el Plan decanta en un código de ordenamiento territorial que comentamos en este punto.

Clasifica el territorio en células, en las cuales se encuentran las pautas de parcelamiento, edificabilidad, uso y cargas públicas de los inmuebles, componentes propios de una zonificación.

La edificabilidad la expresa en indicadores cuantitativos de FOT y FOS.

Finalmente, las células las plasma en un plano de zonificación¹⁰⁰.

En el punto 1.10.3 no se comprende si los Conjuntos Urbanísticos Integrales se corresponden con el derecho real de Conjunto Inmobiliario, pues habla de espacios públicos, que no se entiende si son privativos de los residentes del conjunto. Una incertidumbre a despejar.

Contiene las prescripciones de la Ley N° 1854 de Protección del Ambiente y en la definición de los trazados, se deben respetar los niveles para la escurren tía y el mayor respeto posible a los árboles¹⁰¹.

En cuanto a los fraccionamientos no contiene en el código expresadas las cesiones al dominio público; sólo se encuentran para los bordes de ríos y lagos.

Dicho código puede ser complementado por un capítulo de principios generales y por instrumentos territoriales, que no posee.

⁹⁹ Parte 3 pág. 183.

¹⁰⁰ Parte 3, pág. 193 general y pág. 200 para Moquehue.

¹⁰¹ Punto 3.3.

Los planos de las células se encuentran en el Plan y sería de prolija técnica legislativa que se encuentren en el código.

También sería de interés clarificarle a la Dirección Provincial de Catastro, cuáles de las células son de Área Urbana, Rural o Periurbana en los términos de la Ley N° 2217.

Propuesta de Instrumentos Territoriales para el Código Urbano

Se observa que el código vigente carece de instrumentos territoriales de gestión de la tierra, a pesar que estaban indicados en su propio Plan. Por ello proponemos y fundamentamos los que se detallan a continuación.

Cesiones de Suelo

Se trata de cesiones obligatorias de suelo destinadas al equipamiento local, construcción de vivienda social y necesidades comunitarias, vinculadas a proyectos de urbanización u otorgamientos de usos o constructibilidades intensivos. Este tipo de cesiones ya se encuentran en el código limitadas a las riberas del lago de una franja de 35mts.

En el caso de la Provincia de Buenos Aires, al vincular al Art. 56° de la Ley No 8912, con el art. 50 de la Ley N° 14.449 de Acceso Justo al Hábitat pueden darse situaciones en que la cesión llegue al 25%. En tal provincia se puede aumentar la cesión por el otorgamiento de usos o edificabilidades más intensivas.

Expropiaciones

Se entiende por tal la compra compulsiva de tierra a particulares, por parte del Estado, considerándose fundamento adecuado para la declaración de utilidad pública, su vinculación con los Planes de Ordenamiento Territorial. Las mismas requieren declaración previa de utilidad pública por el Municipio, para luego ser ratificadas por la Legislatura Provincial. Antes de su efectivización, deberá realizarse la compensación monetaria previa a la transición del dominio, conforme indica la ley provincial de expropiación. Dicha compensación monetaria, usualmente se establece a valor real con un incremento si existe un allanamiento del expropiado.

Derecho de preferencia del poder público

El derecho de preferencia otorga al Estado prioridad para la adquisición de inmuebles, edificados o no, que sean objeto de enajenación onerosa entre particulares, organismos públicos o mixtos.

Este instrumento es utilizable por la Provincia de Río Negro para las Áreas Naturales Protegidas, solo que no establece diferenciación de preferencia aun en cierto porcentaje. Este mismo instrumento se encuentra en el Estatuto de las Ciudades de Brasil y en la Ley de Acceso Justo de la Provincia de Buenos Aires.

La Municipalidad declarará, mediante Ordenanza, los espacios geográficos sujetos al derecho de preferencia, así como el período de vigencia del mismo.

El derecho de preferencia seguirá vigente independientemente del número de enajenaciones sobre el mismo inmueble.

Englobamiento, subdivisión parcelaria, edificación o utilización obligatoria de inmuebles ociosos

El englobamiento, la subdivisión parcelaria, edificación o utilización obligatoria de inmuebles ociosos es la potestad de obligar a subdividir, edificar o a usar los inmuebles de dominio privado, cuando la situación socio territorial lo requiera.

La Municipalidad podrá declarar, mediante Ordenanza, zonas de englobamiento, subdivisión parcelaria y/o de edificación obligatoria del suelo, así como zonas de utilización obligatoria de inmuebles ociosos. Dichas normativas deberán identificar claramente el polígono alcanzado por la obligación o bien las parcelas o inmuebles comprendidos por la misma.

La normativa deberá definir las condiciones para el cumplimiento de la obligación, la fecha a partir de la cual rige la misma así como el plazo máximo para cumplirla. También definirá el procedimiento para la notificación al propietario.

Cuenta como antecedente la Ley N° 8912 de Suelo de la Provincia de Buenos Aires.

El sólo pago de impuestos, tasas, contribuciones, derechos o gravámenes que graven el inmueble no constituye razón suficiente para evitar la declaración de ociosidad del mismo.

Compensación de deudas tributarias por inmuebles

Tal compensación implica la liberación de deudas e infracciones tributarias con la transferencia del dominio al Estado, quien deberá aplicarlo para finalidades de función publicad, urbanismo o vivienda social. Cuenta como antecedentes la Ley N° 11.622 y Decreto N° 4042/1996 de la Provincia de Buenos Aires.

Banco de Tierras

Consiste en la incorporación de inmuebles del dominio privado municipal a un régimen especial destinado a la generación de soluciones habitacionales de la población o necesidades

de desarrollo urbano, siempre que no se encuentren afectados a sus funciones públicas. La incorporación de los inmuebles se realizará por Decreto Municipal con indicación de su destinación. En caso de integrarse a la oferta social de tierras deberán indicarse en dicho decreto los procedimientos de selección y adjudicación, respetando el principio de una concurrencia amplia, difundida e igualitaria.

Cuenta como antecedente la Ley N° 14.449 de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires.

Gravamen especial progresivo en el tiempo a los inmuebles ociosos

Este gravamen especial es progresivo en el tiempo que se impone a aquellos inmuebles que, habiendo sido declarados con la obligación de englobar, subdividir, edificar o utilizar, no se han efectivizado la obligación. El mismo puede llegar a compensar la deuda por el dominio.

Cuenta como antecedente la Ley N° 8912 de Suelo de la Provincia de Buenos Aires.

Contribución por mejoras con obras de infraestructura

La contribución por mejoras constituye un instrumento de financiamiento de las obras públicas, independientemente del organismo o nivel del Estado de donde provengan los recursos para ejecutarlas. El pago será obligatorio para todos los frentistas beneficiados por la obra y requerirá previamente la declaración de interés general o utilidad pública de la obra por Ordenanza, en la que deberá constar el listado de inmuebles beneficiados.

El monto de la contribución es el resultado de la sumatoria de costos directos, indirectos, generales, beneficio empresario e impuestos si los hubiere.

La forma de prorratear la parte del tributo entre los beneficiarios deberá ser reglamentada por Decreto Municipal. La misma podrá tener en cuenta la condición socio económica del frentista y podrá garantizar la utilización del registro de oposición, mediante una amplia publicidad del mismo.

Participación del Estado en la valorización de inmuebles generada por acciones urbanísticas

Todas aquellas decisiones públicas que permiten, en conjunto o individualmente, el uso más rentable de un inmueble, incrementar el aprovechamiento de las parcelas con un mayor volumen y/o área edificable y/o usos que generan beneficios extraordinarios que dan derecho al Municipio a participar en la valorización del inmueble resultante de dichas decisiones.

Estas pueden incorporarse en Convenios Urbanísticos o ser incorporadas en las Ordenanzas que generen tales beneficios extraordinarios.

El cumplimiento de la participación estatal en la valorización debe ser anterior o simultáneo a la generación del beneficio extraordinario. El cumplimiento de la valorización estatal es condición resolutoria del beneficio particular

Son hechos generadores de la participación del Estado en la valorización de inmuebles:

i. Aquellas decisiones administrativas que permitan un uso más rentable del inmueble. Esas decisiones pueden implicar un cambio en la categoría o tipo de suelo, un cambio en los usos del suelo o un mayor aprovechamiento constructivo del inmueble.

ii. La ejecución de obras públicas donde no se haya utilizado para su financiación el mecanismo de contribución por mejoras.

iii. Aquellos que se encuentren contemplados en las normativas vigentes en cada jurisdicción.

Transferencia de Equivalencias de Capacidades Constructivas Limitadas

Consiste en la transferencia de capacidades constructivas inhabilitadas por medidas protectorias, hacia determinados inmuebles ubicados en áreas de consolidación según permita la reglamentación, sin ser necesario que los inmuebles involucrados pertenezcan al mismo propietario, pero sí que estén identificados.

Operación urbana mixta

La operación urbana mixta o también conocida como Asociación Público Privada, consiste en la asociación entre el Municipio o sus entes autárquicos y empresas, con inversores privados para el desarrollo de un determinado sector geográfico del territorio ó bien sólo entre privados. A los fines de la aplicación de este instrumento, deberá considerarse lo siguiente:

i. Deberán establecerse las cargas y los beneficios que le corresponderán a cada integrante de la operación en el instrumento o decisión administrativa que autorice la misma.

ii. Deberá definirse el espacio geográfico donde deberán hacerse efectivas las cargas que deberá asumir cada una de las partes.

iii. La distribución de cargas y beneficios deberá ser equitativa, respetando el espíritu de esta ley.

Reajuste de tierras

El reajuste de tierras es un instrumento para la distribución equitativa de las cargas y los beneficios en el proceso de urbanización. Se entiende por reajuste de tierras al sistema mediante

el cual los propietarios de predios (privados ó públicos) en un área o zona debidamente determinada, transfieren su respectivo derecho de propiedad a una entidad gestora, o le permiten que bajo cualquier modalidad jurídicamente posible, utilice y ocupe temporalmente sus inmuebles, con el fin exclusivo de que desarrolle y lleve a cabo un plan específico de construcción, ampliación, reposición y mejoramiento de edificios y/o de infraestructura básica, con la obligación, una vez concluidas las obras, de redefinir las unidades prediales y realizar las operaciones de transferencia de dominio de carácter compensatorio que sean indispensables para ese mismo efecto.

Cuenta como antecedente la Ley N° 8912 de Suelo y fue perfeccionada por la Ley N° 14.449 de la Provincia de Buenos Aires.

Zonas especiales de interés social (ZEIS)

Las zonas especiales de interés social constituyen un instrumento que apunta a facilitar y/o viabilizar la urbanización de aquellos espacios geográficos ocupados por sectores populares ó bien que potencialmente pudieran ser utilizables para el asentamiento en forma adecuada de los mismos. Se aprueba con Audiencia Pública y por Ordenanza.

Sus antecedentes se encuentran en el Estatuto de Ciudades de Brasil y la Ley de Acceso Justo de la Provincia de Buenos Aires.

El Municipio podrá aplicar normas territoriales y políticas fiscales especiales que apunten a cumplir alguno de los siguientes objetivos:

- i. Facilitar la regularización de asentamientos informales.
- ii. Movilizar suelo ocioso para promover la construcción de viviendas y urbanizaciones sociales planificadas.
- iii. Garantizar las condiciones para la permanencia de la población de bajos ingresos en el lugar.
- iv. Asegurar las condiciones legales para la urbanización del área.
- v. Constituir reservas de tierra para futuros emprendimientos destinados a familias de ingresos bajos o medio-bajos, evitando producir la segregación territorial de dicha población.

Conclusiones

Habiendo revisado la normativa aplicable, no existen dudas que actualmente, el ejercicio de la potestad de ordenamiento territorial es facultad exclusiva del Municipio de Villa Pehuenia. La máxima autonomía municipal que otorga la Constitución del Neuquen, hacen concluir la actual autosuficiencia municipal. No obstante, el código urbano vigente se encuentra en consonancia con la Ley Nº 1854 de Protección Ambiental.

La existencia de un Código Urbano vigente, resulta una consolidación del ordenamiento territorial, aunque no contiene instrumentos territoriales que serán de utilidad al momento de la regularización dominial, como ser el caso del reajuste de tierras.

El propio código debería ampliarse en cuanto a que parte de sus regulaciones (planos de células) se encuentran en el Plan y a que carece de cesiones al dominio público por parcelamiento, como así también, de instrumentos de gestión territorial que serán de utilidad al momento de la regularización dominial.

Podemos mencionar como ejes problemáticos desde el punto de vista jurídico institucional:

1.- La falta de titulación de la tierra. En el informe se analizó las facultades de la Corporación Interestadual Pulmarí, quien necesita de la expresión de voluntad nacional y provincial para disponer de la tierra, gratuita u onerosamente, llegándose a la conclusión de que tal expresión de voluntad necesita de una ley provincial y de un decreto presidencial que declare el Lote 100 innecesario para la gestión y ponga el bien a disposición de la Corporación.

2.- La falta de instrumentos de gestión en el código urbano, que serán de utilidad para la regularización dominial, en especial el reajuste de tierras y la compensación de deudas por tierra.

3.- La falta de la explicitación del Camino de Ribera en el Código de Aguas, que ha sido suplida por la autonomía municipal en el Código Urbano.

Con las orientaciones que surgen de ésta conclusión se encaran las próximas labores.

Bibliografía de aspectos jurídico institucionales

BALBIN Carlos. Impacto del Código Civil y Comercial en el derecho administrativo. Ed. Astrea. Bs.As., 2016.

BIGLIERI, Alberto. Estudios de Derecho Municipal. ED. Jurídicas. Buenos Aires, 2010.

BRAILOVSKY, Antonio Elio. Buenos Aires, Ciudad Inundable. Ed. Kraikon - Le Monde Diplomatique. Bs.As. 2010.

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.

CAO, Horacio, ESTEVEZ, Alejandro, BLUTMAN, Gustavo & ITURBURU, Mónica. Introducción a la Administración Pública Argentina. Cap 4º. Ed. Biblos. Bs.As. 2007.

DROMI, Roberto. Nuevo Estado, Nuevo Derecho. Ed. Ciudad Argentina. Buenos Aires, 1994.

ESTÉVEZ, Alejandro. El impacto de las reformas de los 90, un análisis comparado entre los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y México. Ponencia presentada en el 3º Congreso Argentino de Administración Pública: Sociedad, Estado y Administración, San Miguel de Tucumán. 2005.

GALIZZI, Daniel; PETRELLI, Hernán y ORECCHIA, Mariana. Las Capacidades de Intervención Territorial Estatal. Anuario IPAP 2014. Ed. IPAP. La Plata 2015.

GORDILLO, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo. Ed. Propia. Bs. As. 2017. Tomo VIII, Capítulo VI, pag. 203. Disponible en www.gordillo.com

FERRAJOLI, Luigi. La Democracia a través de los Derecho. Ed. Trotta. Madrid. 2014.

JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS DE LA NACION. Manual de Buenas Prácticas de Gestión de Activos Físicos., Ed. Propia. Bs.As. 2010.

MAHBUB UL HAQ. Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El Concepto de Desarrollo Humano. New York. 2009.

OSZLAK, Oscar. Políticas Públicas y Capacidades Estatales. Revista Forjando. Ed. Bco Provincia. Año 3 N° 5. Bs. As, enero 2014.

PAREJO ALFONSO, Luciano. Derecho Urbanístico. Instituciones Básicas. Ed. Ciudad Argentina, 1986.

PETRELLI, Hernán. El Nuevo Código Civil y sus Efectos Urbanísticos. Revista Café de las Ciudades N° 127. Bs.As. 2013.

PETRELLI, Hernán. Ordenamiento territorial y ordenamiento ambiental. Rev. Café de las

Ciudades. Nº 83. Septiembre 2009.

PETRELLI, Hernán. ¿Camino de Sirga o Camino de Ribera? Revista Armar la Ciudad. Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de Gral. Sarmiento. Nº 17 Pag.32. Los Polvorines, Noviembre 2017. Disponible en http://www.ungs.edu.ar/ms_ico/wp-content/uploads/2017/11/17-Revista-ARMAR-LA-CIUDAD-editado-2-1.pdf

PETRELLI, Hernán. La Capacidad Regulatoria Territorial en la República Argentina. Revista Americana de Urbanismo. Madrid, Marzo 2018. Disponible en https://issuu.com/adadelaciudad/docs/radu_-n_m_0_marzo_2018

ROSATTI, Horacio. Tratado de Derecho Municipal. Ed. Rubinzal-Culzoni. Buenos Aires, 2012.

SABSAY; Daniel y DI PAOLA, María Eugenia. El Federalismo y la nueva ley general de ambiente. Anales de Legislación Argentina. Buenos Aires. Tomo 2003-A.

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

ZUCCHERINO, Ricardo. Tratado de Derecho Federal, Estadual y Municipal. Ed. De Palma, Bs.As.1992. Tomo III.

2.7 Ejes problemáticos

En base a los análisis sectoriales presentados precedentemente, se ha identificado un conjunto de ejes problemáticos que enfrenta la localidad de Moquehue y que servirán de insumo para el segundo módulo de estrategias, pronósticos y prospectiva.

1. Moquehue registra precariedad y vulnerabilidad en relación a la dotación de servicios públicos, baja calidad de la construcción de las viviendas y persistente déficit de viviendas adecuadas en relación a las viviendas registradas en el crecimiento de los últimos años.
2. La baja densidad de población que registra la ciudad en la actualidad y las condiciones geográficas y climatológicas propias de su localización, al mismo tiempo que constituyen los factores principales de su atractividad, implica altos costos para la provisión de las infraestructuras en función de la población servida y la mayor extensión que deben alcanzar las redes. También dificulta la instalación de comercios y servicios, y se hace un menor aprovechamiento de los equipamientos instalados.
3. Falta de políticas de manejo y protección del bosque de Moquehue, en el marco de la zonificación propuesta por la Ley 2780 y Ley nacional 26.331, proponiendo criterios para el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN).
4. Los actuales patrones de urbanización dispersa dificultan implementar las alternativas adecuadas para el tratamiento y disposición de los efluentes a los fines de mitigar los impactos ambientales sobre los recursos naturales (suelo, agua, biodiversidad).
5. Falta de un sistema de alerta temprana y gestión del riesgo en función de las hipótesis de amenazas de Moquehue (sismos, volcanes, erosión, inundación, incendios forestales).
6. Escasez de infraestructura y servicios específicos para el desarrollo turístico, por ejemplo, baja/nula conectividad a internet y reducida variedad (tipo y categoría) de alojamiento.
7. Baja ocupación de las plazas de alojamiento, principalmente de las cabañas fuera de la temporada estival.
8. Falta de regulación de los mercados de suelo y sobre-expectativas de valorización inmobiliaria asociada a la regularización dominical y el potencial turístico.
9. Muy baja performance de recursos tributarios propios y, por lo tanto, elevada dependencia de coparticipación provincial y nacional para afrontar los crecientes costos del desarrollo urbano.
10. Gran debilidad de la estructura urbana de Moquehue, tanto por la irregularidad de su trazado como por la dispersión de las construcciones, la bajísima densidad poblacional, la deficiente provisión de servicios y la débil centralidad.
11. Fuerte crecimiento de las construcciones, en un contexto dominial que presenta dificultades para su resolución en el corto y mediano plazo.

12. Dificultades de acceso a la localidad durante el período invernal, tanto por la precariedad de la red vial como por el relieve escarpado que caracteriza la zona.
13. Falta de titulación de la tierra y dificultades para su gestión por la necesidad de contar con actos administrativos tanto del gobierno nacional como del provincial para iniciar un proceso de regularización dominial.
14. Falta de instrumentos de gestión en el código urbano que faciliten la regularización dominial.

3. Etapa 3. Pronóstico y prospectiva

3.1 Ejes problemáticos

En las instancias de diagnóstico fueron identificadas ciertas cuestiones que inciden de manera preponderante en las posibilidades de desarrollo de la localidad. A continuación, se sintetizan los 6 ejes problemáticos definidos en la etapa de diagnóstico y expuestos oportunamente en reuniones con el gabinete municipal y con representantes de la comunidad de Moquehue.

1. Movilidad

El acceso al municipio de Pehuenia presenta dificultades al no contar en la actualidad con un aeropuerto operativo en las proximidades, limitando las posibilidades de acceso de contingentes de turistas nacionales o internacionales. El acceso a la localidad sólo es posible a través de vehículos automotores, y supone, en todos los casos, el recorrido de grandes distancias, en contextos poco poblados. Los caminos no están totalmente pavimentados. Varios tramos dejan de ser transitables (por hielo o nieve) en invierno y presentar otro tipo de restricciones durante el resto del año. El tramo entre Villa Pehuenia y Moquehue no está pavimentado. En cualquiera de los casos, la solución al problema supone inversiones cuantiosas y, en el corto plazo, pueden esperarse sólo mejoras parciales. Existe algún nivel de mejora prevista, como el completamiento del asfalto hasta Zapala por alguna de las rutas existentes, mejorando el tiempo de conexión por tierra. También se prevé realizar la pavimentación del tramo Villa Pehuenia-Moquehue.

El intendente de Zapala, apoyado por diversos actores sociales de la región, realiza gestiones para poner en operaciones al aeropuerto de la localidad e integrarlo al Sistema Nacional de Aeropuertos. La política de cielos abiertos facilita la habilitación de vuelos (regulares/charter) hasta Zapala desde diferentes puntos del país, mejorando las posibilidades de sostener una oferta diversificada de productos turísticos, dirigida hacia un público más amplio.

Existen posibilidades de promover iniciativas que utilicen los lagos como alternativa de transporte (hidroavión, embarcaciones) que vincule entre sí varias localidades lacustres cordilleranas.

2. Regularización

Las formas actuales de tenencia del Lote 100 se han convertido en un elemento que

dificulta las próximas etapas de crecimiento del municipio de Villa Pehuenia-Moquehue.

El municipio de Villa Pehuenia ha crecido sobre sus tierras ejidales, siguiendo parámetros de mercado en la localidad cabecera, e incluyendo dentro de su territorio tierras de propiedad de la Corporación Interestadual Pulmarí (Lote 100), que ha sido administrada reconociendo diferentes modalidades de ocupación precaria.

En la medida en que el crecimiento de la población va saturando (y por lo tanto encareciendo) la oferta de tierras en el núcleo original, el Lote 100 se va convirtiendo en el área natural de crecimiento del municipio, multiplicando los mecanismos de transferencia formal e informal de suelo. Esta condición sitúa a todos los que ocupan una porción de suelo de Moquehue en una situación de gran incertidumbre. Si bien para estas poblaciones la precariedad de la tenencia del suelo constituye un límite para consolidar su cuadro de vida habitacional, también es cierto que difícilmente la Corporación Pulmarí pudiera echar atrás las adjudicaciones realizadas y recuperar el pleno dominio de sus tierras. La situación exige la definición de reglas claras de juego para encarar un proceso de regularización dominial, siendo esta la política promovida por las autoridades provinciales y municipales que han dado origen a este trabajo que, a su vez, se apoya en otros estudios precedentes¹⁰².

Las formulación de una estrategia de regularización que implique una simple titulación de las formas actuales de tenencia puede tener un impacto muy negativos sobre las poblaciones que supuestamente se beneficiarían con este acto administrativo, en la medida que la dilución del valor de la tierra no considere los costos de urbanización, y deje al municipio librado a sus propias fuerzas para encararlos.

La falta de claridad sobre cómo ha de realizarse este proceso de regularización dominial pone el eje en la modalidad de gestión que se implemente. La definición de esta modalidad requiere definir: cuál será la institución responsable de implementar este proceso; cuál será su mecanismos de recaudación; cuáles los criterios de definición del valor de la tierra en función de los derechos y posibilidades que se reconozcan a los actuales ocupantes; y cuál será su contribución al financiamiento del proceso de urbanización de estas tierras, garantizando que su regularización incluya la provisión de infraestructuras básicas a fin de procurar un cuadro de vida adecuado para sus habitantes (permanentes u ocasionales):

3. Desarrollo de actividades económicas y del empleo

Las tendencias de crecimiento de las actividades económicas tienen un fuerte impacto sobre la oferta de empleos, estimulando, a su vez la localización de nuevos pobladores que requieren vivienda. Esta dinámica, propia de los ciclos de expansión, suele desbordar la capacidad de los gobiernos locales para conducir estos procesos.

¹⁰² Se han considerado como referentes de este trabajo el Plan de Desarrollo Estratégico de Villa Pehuenia-Moquehue 2010-2020 y la Propuesta de Ordenamiento Territorial Local para el Lote 100 en Moquehue, del Colegio de Arquitectos de la Provincia de Neuquén, con financiamiento del Consejo Federal de Inversiones.

Si sobre esta tendencia se proyectan los efectos de un proceso de regularización dominial, que estimula la construcción, la adquisición de parcelas para el desarrollo de proyectos turísticos y, paralelamente, para la construcción de segundas residencias para personas que no viven en la localidad, resulta indispensable promover un efectivo seguimiento de la evolución de estos parámetros, a fin de garantizar ciertos niveles de supervisión y, al mismo tiempo de acompañamiento, de las personas o familias que se están radicando en la localidad, procurando que su afincamiento se pueda producir dentro de un camino programado, en el que se le van estableciendo compromisos a la vez que se le van brindando oportunidades para el desarrollo de sus proyectos personales.

El crecimiento de la población y de las actividades económicas inducirá también una tendencia a incrementar la actividad del sector público, lo que hace indispensable contar con un sistema de indicadores que permitan dar seguimiento a la proporcionalidad entre la expansión de la actividad del sector privado y el crecimiento del sector público.

Las condiciones del medio (distancia, relieve, clima, precariedad del asentamiento) dan cuenta de un proceso con demasiadas fragilidades, para dejarlo en manos del libre juego de la oferta del mercado. Requiere también un fuerte impulso al emprendedorismo y a la capacidad de las personas (y sus organizaciones) para desarrollar sus propias iniciativas. De no ser así, la localidad se verá en la necesidad de incrementar imprudentemente su plantilla de personal, para atender las necesidades básicas de familias que queden sin empleos.

La proyección de la situación actual señala una tendencia al incremento de las actividades vinculadas con el turismo, que acceden a la localidad a pesar de las restricciones actuales del sistema aeronáutico y carretero. La modificación de estos factores abre la posibilidad de incrementar la oferta de turismo receptivo y, consecuentemente, de la actividad hotelera formal y la apertura de nuevos flujos turísticos de gran afluencia. Puede afirmarse que las mejoras en la accesibilidad a las localidades del municipio definirán un punto de inflexión en el desarrollo económico de la zona.

La construcción sería el primer sector favorecido por el incremento de la actividad. Como tal, ha de contribuir a la consolidación habitacional de la población permanente, a la construcción de nuevos equipamientos y facilidades para el sector turismo, ha de beneficiarse con el desarrollo de unidades de segunda residencia, con la ampliación de las redes de infraestructura y la construcción de equipamientos estatales, así como del mejoramiento de la calidad de los espacios públicos.

Este conjunto de actividades induce el crecimiento y la complejización de las actividades de abastecimiento, provisión de insumos y prestación de servicios para su desarrollo, suscitando la aparición de nuevas empresas, es decir de más empleos y flujos económicos.

Siendo el turismo una actividad que presenta cierta fragilidad frente a variables que la localidad no maneja (clima, movimientos sísmicos, cambios macroeconómicos, tipo de cambio, etc.) será prudente diversificar al máximo estas actividades, de modo que la fortaleza de algunas compense la fragilidad de otras, permitiendo la implementación de una estrategia anticíclica

ante la presencia de alguna eventualidad restrictiva.

Puede concluirse que la articulación del desarrollo de estas variables permite avanzar en la consolidación de un modelo de desarrollo local basado en el despliegue de las capacidades de los habitantes de la región. Entendiendo como desarrollo la puesta en valor de las capacidades de una sociedad para satisfacer las necesidades de su población, la contribución de nuevas inversiones y actividades tiene sentido cuando permite verificar los dos extremos de esta premisa. En medios frágiles como el de esta región, donde resultan evidentes los límites de la capacidad de soporte del medio natural y del paisaje, queda en claro que el objetivo no puede ser solamente crecer (expandir, desarrollar) sino establecer los límites, el marco dentro del cual la ampliación de la capacidad de las fuerzas productivas esté en condiciones de garantizar la sostenibilidad ambiental y social de la región.

La reflexión es especialmente significativa al analizar el desarrollo turístico, que presenta abundantes ejemplos de lugares deteriorados por la falta de un criterio regulador del desarrollo de la actividad.

Como en el desarrollo de otras variables, será indispensable identificar un conjunto de indicadores que permitan monitorear la evolución del desarrollo turístico de la localidad y su relación con el proceso de crecimiento poblacional y urbano, con los niveles de empleo y con las condiciones de vida de la población afincada en forma permanente.

4. Consolidación

Los mecanismos actuales de asignación del suelo en el Lote 100 obedecieron en un primer momento a patrones de asentamiento rural (pobladores "de ley"). El incremento de la demanda para nuevas poblaciones estables fue reduciendo el tamaño de las unidades, aproximándolas a los formatos tradicionales del tejido urbano. Por otra parte, la asignación de predios para radicar servicios turísticos o unidades de segunda residencia, tendieron a saturar la oferta predios de dimensiones generosas, próximas a los cursos de agua, acompañando la ruta de acceso y ocupando las laderas con buenas vistas sobre el lago.

La implementación de estos criterios de afectación del suelo, dio como resultado la concentración de ciertos núcleos de poblamiento, sin que se pueda reconocer una estructura parcelaria, o un sistema vial que los relacione adecuadamente, ni una red de infraestructuras que provea condiciones técnicas/sanitarias para un adecuado desarrollo de la vida cotidiana de la población permanente, y que puede entrar en crisis en los momentos de máxima ocupación en la temporada estival.

A esto debe agregarse que las operaciones de transferencia de derechos que de manera informal se ha desarrollado entre particulares, ha profundizado el proceso de subdivisión irregular del suelo, sin una geometría general que estructure las parcelas, ni otros criterios tendientes a facilitar los posteriores procesos de regularización. Es preciso considerar que, a pesar de no considerar el costo de la tierra y de la provisión de infraestructuras como elementos

que definen el valor de las parcelas, se ha venido aproximando el precio de venta de los lotes a los valores habituales en los que se comercializan las parcelas formales en la localidad de Villa Pehuenia. La generalización de estas modalidades de urbanización informal ha sido fuente de profundas injusticias, en la medida que la capitalización del valor del suelo por parte de los adjudicatarios originales, promoviendo transferencias de derechos, representa un antecedente sumamente negativo a la hora de establecer mecanismos de regularización definitivos.

Puede concluirse que, de proyectarse hacia el futuro las modalidades actuales de acceso al suelo, tenderán a reproducirse situaciones de profunda injusticia. La asignación inequitativa de un recurso público valioso (y limitado) va acompañada de una injusta distribución de las cargas y beneficios del proceso de urbanización y de una apropiación indebida de recursos que son necesarios para garantizar una correcta apertura de calles, la provisión de las infraestructuras básicas y la construcción de equipamientos y espacios públicos de calidad.

Por lo tanto, será indispensable asumir que la modalidad de reasignación del suelo y regularización dominial de los antiguos pobladores de la localidad y de aquellos que buscaron dar respuesta a sus necesidades de tierra y vivienda, han sido la de definir acuerdos de ocupación a través de los procedimientos establecidos por la CIP y, luego de las cesiones a la provincia, de las asignaciones del Dirección de Tierras. Deberá también consolidarse en forma onerosa la regularización de terrenos asignados para segunda residencia y actualizar las concesiones de explotación de servicios turísticos.

Debe a esto agregarse que la implantación de una geometría general del catastro, que permita inscribir títulos de propiedad en el marco de la normativa vigente, deberá producir ajustes parcelarios en la mayor parte de las situaciones preexistentes, como condición para garantizar la continuidad del espacio público y un acceso técnicamente adecuado a la totalidad de las parcelas.

La corrección del trazado y la identificación de las primeras obras viales y de infraestructura constituirán el núcleo de la transformación del asentamiento espontáneo en un núcleo correctamente urbanizado, que mantenga valores de respeto del ambiente y del paisaje, propios de una aldea de montaña.

5. Normativa urbana

La normativa urbana del municipio de Villa Pehuenia define categorías generales y una de desagregación de distritos que ha demostrado ser válida para conducir el proceso de urbanización de la localidad cabecera.

El sector de las 500 hectáreas del Lote 100, como consecuencia de su falta de trazado, del particular procedimiento de asignación de la tierra y del tipo de tenencia precaria al que están sujetos sus pobladores, ha impedido que el municipio controle los procesos de subdivisión, construcción o habilitación de actividades, en los términos que se tramita en el resto del

municipio.

De prolongarse esta situación, la paulatina consolidación de las construcciones y el incremento de la densidad de ocupación volverá difícil revertir los efectos negativos de la suma de estas improvisaciones.

La incorporación de las 500 hectáreas de la localidad de Moquehue debería ir acompañada de la sanción de una norma particular de forma tal que, ajustándose a los parámetros urbanísticos vigentes para todo el municipio, incorpore algunos nuevos distritos en el marco de esa cultura administrativa. Estos distritos permitirían tipificar determinadas dimensiones (mínimas y máximas) de las parcelas, cesiones o contribuciones obligatorias para la ejecución de nuevas subdivisiones, diversificación de morfologías y densidades de población, en función de su accesibilidad, dotación de infraestructuras y de su inscripción en el paisaje.

Buscando consolidar una imagen urbana, el ajuste del código podría también definir determinados lenguajes tipológicos y formas constructivas actualmente vigentes (como la construcción de basamento de piedra y techos con estructura de madera) en determinados sectores, como una manera de contribuir a la puesta en valor del paisaje.

Para definirlo se puede realizar un trabajo de relevamiento de edificios relevantes (por su valor patrimonial o compositivo) que pueden convertirse en referencias para la consolidación de un perfil de Moquehue, o de un barrio dentro de la localidad.

La revisión de la normativa vigente abre la oportunidad de incorporar al texto legal nuevas herramientas de gestión de suelo, que amplíen las posibilidades del gobierno municipal para garantizar el interés común, promover acciones de mejoramiento urbano y contribuir al financiamiento del proceso de construcción de infraestructuras y mejoramiento de la calidad de las viviendas, de los equipamientos públicos y del espacio urbano.

6. Desarrollo urbano y gestión municipal

El crecimiento de Moquehue con tejido disperso y muy baja densidad atenta contra la viabilidad de la inversión necesaria para completar la dotación de infraestructuras. Sin embargo, las condiciones ambientales de su localización, particularmente, la composición del suelo, hacen inviable la consolidación de un asentamiento que carezca de redes de infraestructuras sanitarias. Los responsables de la Dirección General de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable señalaron que las particularidades del suelo y la proximidad de las napas, hace inviable pensar que la provisión de aguas se produzca de la extracción por pozos y el desagüe por pozos ciegos o lechos nitrificantes.

Es evidente que el municipio bajo el régimen recaudatorio actual no cuenta con los recursos necesarios para financiar las obras de urbanización. La provincia, por su lado, tiene dificultades para atender la expansión de estas redes en prácticamente todos los municipios, lo que ubica a Moquehue en una prolongada lista de espera, cuya evolución es notablemente más

lenta que el ritmo de expansión urbana. La experiencia en otras provincias es responsabilizar de la construcción de las redes a los agentes urbanizadores (desarrolladores inmobiliarios), que trasladan el costo de estas infraestructuras al precio al que se comercializa el suelo, para luego transferir la explotación del servicio a las empresas (públicas, privadas o sociales) encargadas de la prestación del servicio. En la actualidad, el desarrollo de Moquehue está determinado por la coparticipación de recursos y por el financiamiento de obras por parte del Estado Provincial o Nacional.

Por todo ello, el proceso de urbanización deberá contar con la capacidad del gobierno municipal para avanzar con la construcción de infraestructuras y de la entidad que se asigne como responsable de implementar el proceso de regularización, para recaudar los recursos necesarios para financiar las obras. El proceso de trazado y regularización supone un modelo de gestión particular, que alimente el flujo de caja que permita avanzar con la urbanización. El municipio tendrá que poner en marcha nuevas modalidades de realización (o contratación) de obras públicas que permita atender a este ritmo de producción.

Puede concluirse que se ha de desplegar sobre el territorio del Lote 100 un proceso de apertura de calles y construcción de redes. Partiendo de algunos núcleos más densos, donde la realización de obras resulta más urgente, este proceso de consolidación continuará expandiéndose por etapas hasta alcanzar áreas actualmente vacantes, que el municipio y la agencia responsable identifiquen como campo para la implementación de nuevos proyectos de expansión.

Las diferencias tipológicas que proponga el Código para cada distrito, la distribución de actividades y densidades, así como los estándares de urbanización, permitirán distribuir espacios aptos para desarrollos turísticos, para la localización de zonas de segunda residencia, garantizado a la vez una provisión razonable de lotes asequibles para las viviendas de los pobladores permanentes que trabajan en la provisión de bienes y servicios en la localidad. La implementación de nuevas herramientas de gestión de suelo (ya mencionadas en el ítem anterior) contribuirá al sostenimiento de la nueva estructura, en tanto el pago de tasas y contribuciones provinciales y municipales, así como el pago de la prestación de servicios, permitirá financiar la operación de la totalidad de las redes y servicios, mejorando la calidad de las prestaciones turísticas que ofrece la localidad y ampliando la oferta de empleos formales vinculados al proceso de urbanización.

3.2 Dilemas

Sobre la base de estos seis ejes de diagnóstico pueden identificarse los siguientes dilemas:

1. Accesos

El acceso a Pehuena presenta problemas, se realiza sólo por caminos de ripio y suele bloquearse en invierno, multiplicando los riesgos de accidente y aislando a la localidad.

- 1 - El municipio de Pehuena sigue presentando las dificultades de acceso que presenta en la actualidad.
- 2 - Se logra en el corto plazo contar con un acceso pavimentado hasta la localidad e Zapala
- 3 - Se logra incorporar una forma eficaz de acceso al transporte aéreo permitiendo ampliar la oferta a un público nacional e internacional.

2. Regularización

La falta de titulación del Lote 100 impide inscribir la futura expansión del municipio con las mismas pautas que marcaros el crecimiento de la etapa anterior. La falta de claridad sobre cómo ha de realizarse este proceso de regularización dominial, indica que la modalidad de gestión que se implemente será el punto neurálgico del desarrollo futuro de la localidad.

- 1 - La regularización no se concreta por las dificultades político-institucionales que debe sortear.
- 2 - Se regulariza la posesión de sus actuales ocupantes, respetando los tamaños y posiciones que señala el censo, sobre la base de una tasación que no considera los costos del proceso de urbanización que deberá desplegarse sobre la localidad.
- 3 - El mecanismo de regularización reconoce el derecho de los actuales ocupantes, pero incluye la implementación de criterios de resguarda del interés común, acceso justo al hábitat y redistribución de cargas y beneficios de la urbanización.

3. Desarrollo económico y empleo

Las tendencias de crecimiento poblacional tienen un fuerte impacto sobre la demanda de empleos y el incremento de la oferta de empleo a estimular la localización de nuevos pobladores que requieren vivienda. Esta dinámica, propia de los ciclos de expansión, suele desbordar la capacidad de los gobiernos para conducir estos procesos.

- 1 - Las dificultades de acceso a la localidad y la informalidad del proceso de urbanización limitan el desarrollo de las actividades turísticas, acotando las expectativas de los sectores asalariados para mantener un trabajo, acceder a una vivienda y a los beneficios del modo de vida urbano.
- 2 - El mercado inmobiliario se destraba habilitando una nueva área de expansión de las actividades turísticas sobre el sector de Moquehue. La radicación de segundas residencias aporta recursos externos que contribuyen al sostenimiento del desarrollo local. La industria de la construcción, a través de la edificación y el tendido de obras de urbanización se expande generando empleo y atrayendo nuevos residentes.
- 3 - El desarrollo de las actividades económicas estimula el proceso migratorio, y las demandas de suelo. El aceleramiento del proceso urbanizador tiende a incrementar el valor del suelo poniendo en crisis el camino previsto para conducir la expansión. Esta dinámica, propia de los ciclos de expansión, que lleva al gobierno local a perder el control del proceso que ha estimulado, plantea la necesidad de monitorear el proceso definiendo límites que garanticen la gobernabilidad del proceso.

4. Consolidación

Los criterios que rigieron la afectación del suelo, han dado como resultado la concentración de ciertos núcleos de poblamiento, sin una estructura parcelaria, un sistema vial que los relacione, ni una red de infraestructuras que provea condiciones técnicas adecuadas

- 1 - Continúa el crecimiento disperso con escasa cobertura de servicios, en el marco de un mercado informal de transferencia de derechos tolerada por el estado.
- 2 - Se da comienzo al proceso de regularización dominial partiendo del reconocimiento de la situación existente, y una consideración muy básica del valor de la tierra, que no cubre las necesidades de financiamiento de la urbanización.
- 3 - De acuerdo con los antecedentes de ocupación se diferencian los criterios de regularización estableciendo una secuencia de urbanización que va dando respuesta a los núcleos más poblados, distribuyendo cargas y beneficios en función de los antecedentes y los usos y las posibilidades de contribución de los beneficiarios. El proceso de regularización deberá apoyarse en un trazado urbano que promueve la apertura de calles y la construcción de las redes de infraestructura.

5. Normativa urbana

El particular procedimiento de asignación de la tierra y del tipo de tenencia precaria al que están sometidos sus pobladores, ha impedido que el municipio controle los procesos de subdivisión, construcción o habilitación de actividades, en los términos que se tramita en el resto del municipio.

- 1 - Se incorpora zonificación para Moquehue en los términos tradicionales. Pero la persistencia de las restricciones para intervenir sobre las construcciones irregulares y el incremento de la densidad de ocupación volverá difícil revertir los efectos negativos de la suma de tantos años de informalidad.
- 2 - Se incorporan nuevas herramientas en el Código Urbano que permiten conducir de forma más activa el proceso de urbanización, incluyendo cesiones y medidas mínimas a los nuevos loteos y la prioridad del interés público.

6. Desarrollo urbano y gestión municipal

El crecimiento de Moquehue con tejido disperso y muy baja densidad atenta contra la viabilidad de la inversión necesaria para completar la dotación de infraestructuras. Sin embargo, las condiciones ambientales de su localización, hacen inviable la consolidación de un asentamiento que carezca de redes. Es evidente, que con su propia recaudación el municipio bajo el régimen recaudatorio actual no cuenta con los recursos necesarios para financiar las obras de urbanización.

- 1 - El desarrollo de Moquehue se produce en la medida que el Estado provincial y nacional coparticipan recursos y financian obras.
- 2 - Se establece un esquema de recuperación de plusvalía urbana en la venta de terrenos en Moquehue, lo que se reinvierte en urbanización de la localidad.

Tabla 29. Ejes problemáticos y Dilemas

Ejes problemáticos		Dilemas
1. Accesos	El acceso a Pehuenia presenta problemas, se realiza sólo por caminos de ripio y suele bloquearse en invierno, multiplicando los riesgos de accidente y aislando a la localidad.	1-El municipio de Villa Pehuenia sigue teniendo las dificultades de acceso que presenta en la actualidad
		2-Se logra en el corto plazo contar con un acceso pavimentado desde la localidad de Zapala (RP23 y/o RP13)
		3-Se logra incorporar una forma eficaz de acceso al transporte aéreo permitiendo ampliar la oferta a un público nacional e internacional
2. Regularización	La falta de titulación del Lote 100 impide inscribir la futura	1-La regularización no se concreta por las dificultades político-institucionales que debe sortear.

Ejes problemáticos		Dilemas
	expansión del municipio con las mismas pautas que marcaros el crecimiento de la etapa anterior. La falta de claridad sobre cómo ha de realizarse este proceso de regularización dominial, indica que la modalidad de gestión que se implemente será el punto neurálgico del desarrollo futuro de la localidad	<p>2-Se regulariza la posesión de sus actuales ocupantes, respetando los tamaños y posiciones que señala el censo, sobre la base de una tasación que no considera los costos del proceso de urbanización que deberá desplegarse sobre la localidad</p> <p>3-El mecanismo de regularización reconoce el derecho de los actuales ocupantes, pero incluye la implementación de criterios de resguarda del interés común, acceso justo al hábitat y redistribución de cargas y beneficios.</p>
3. Desarrollo económico y empleo	Las tendencias de crecimiento poblacional tienen un fuerte impacto sobre la demanda de empleos, y el incremento de la oferta de empleo a estimular la localización de nuevos pobladores que requieren vivienda. Esta dinámica, propia de los ciclos de expansión, suele desbordar la capacidad de los gobiernos para conducir estos procesos	<p>1-Las dificultades de acceso a la localidad y la informalidad del proceso de urbanización limitan el desarrollo de las actividades turísticas, acotando las expectativas de los sectores asalariados para mantener un trabajo, acceder a una vivienda y a los beneficios del modo de vida urbano.</p> <p>2-El mercado inmobiliario se destraba habilitando una nueva área de expansión de las actividades turísticas sobre el sector de Moquehue. La radicación de segundas residencias aporta recursos externos que contribuyen al sostenimiento del desarrollo local. La industria de la construcción, a través de la edificación y el tendido de obras de urbanización se expande generando empleo y atrayendo nuevos residentes.</p> <p>3-El desarrollo de las actividades económicas estimula el proceso migratorio y las demandas de suelo. El aceleramiento del proceso urbanizador tiende a incrementar el valor del suelo poniendo en crisis el camino previsto para conducir la expansión. Esta dinámica, propia de los ciclos de expansión, que lleva al gobierno local a perder el control del proceso que ha estimulado, plantea la necesidad de su monitoreo definiendo límites que garanticen su gobernabilidad.</p>
4. Consolidación	Los criterios que rigieron la afectación del suelo han dado como resultado la concentración de ciertos núcleos de poblamiento, sin una estructura parcelaria, un sistema vial que los relacione, ni una red de infraestructuras que provea condiciones técnicas adecuadas	<p>1-Continúa el crecimiento disperso con escasa cobertura de servicios, en el marco de un mercado informal de transferencia de derechos tolerada por el estado.</p> <p>2-Se da comienzo al proceso de regularización dominial partiendo del reconocimiento de la situación existente, y una consideración muy básica del valor de la tierra, que no cubre las necesidades de financiamiento de la urbanización.</p> <p>3-De acuerdo con los antecedentes de ocupación se diferencian los criterios de regularización estableciendo una secuencia de urbanización que va dando respuesta a los núcleos más poblados, distribuyendo cargas y beneficios en función de los antecedentes y los usos y las posibilidades de contribución de los beneficiarios. El proceso de regularización deberá apoyarse en un trazado urbano que promueve la apertura de calles y la construcción de las redes de infraestructura.</p>

Ejes problemáticos		Dilemas
5. Normativa urbana	El Código Urbano establece restricciones al dominio pero no prevé intervenciones activas del Estado	Se incorpora zonificación para Moquehue en los términos tradicionales. Pero la persistencia de las restricciones para intervenir sobre las construcciones irregulares y el incremento de la densidad de ocupación volverá difícil revertir los efectos negativos de la suma de tantos años de informalidad.
		Se incorporan nuevas herramientas en el Código Urbano que permiten conducir de forma más activa el proceso de urbanización, incluyendo cesiones y medidas mínimas a los nuevos loteos y la prioridad del interés público.
6. Desarrollo urbano y gestión municipal	El Estado municipal no tiene recursos propios para financiar las obras de urbanización necesarias en Moquehue	El desarrollo de Moquehue se produce en la medida que el Estado provincial y nacional coparticipan recursos y financian obras.
		Se establece un esquema de recuperación de plusvalía urbana que permite que el recupero de la venta de terrenos financie la urbanización de la localidad.

3.3 Construcción de escenarios:

Sobre la base de los 6 ejes propuestos proponemos combinar las diferentes opciones que se presentan (dilemas) una primera alternativa (desarrollo tendencial) da cuenta de la proyección de las condiciones actuales, que en los seis casos corresponde con la primera de las alternativas. Los otros escenarios dan cuenta de la integración de un mayor número de factores (positivos o negativos) configurando diferente proyecciones de futuros posibles. (ver cuadro adjunto)

Tabla 30. Ejes problemáticos y escenarios

Ejes problemáticos	Escenario tendencial	Desarrollo precario	Desarrollo competitivo	Pérdida del control	Desarrollo sustentable
1. Accesos	El municipio de Pehuenia sigue presentando las dificultades de acceso que presenta en la actualidad.	Se logra en el corto plazo contar con un acceso pavimentado desde la localidad de Zapala.	Se logra en el corto plazo contar con un acceso pavimentado desde la localidad de Zapala.	Se logra en el corto plazo contar con un acceso pavimentado desde la localidad de Zapala.	Se logra incorporar una forma eficaz de acceso al transporte aéreo que permite ampliar la oferta a un público nacional e internacional.

Ejes problemáticos	Escenario tendencial	Desarrollo precario	Desarrollo competitivo	Pérdida del control	Desarrollo sustentable
2. Regularización	La regularización no se concreta por las dificultades político-institucionales que debe sortear.	Se regulariza la posesión de sus actuales ocupantes, respetando los tamaños y posiciones que señala el censo, sobre la base de una tasación que no considera los costos del proceso de urbanización.	El mecanismo de regularización reconoce el derecho de los actuales ocupantes, pero incluye la implementación de criterios de resguarda del interés común, acceso justo al hábitat y redistribución de cargas y beneficios.	El mecanismo de regularización reconoce el derecho de los actuales ocupantes, pero incluye la implementación de criterios de resguarda del interés común, acceso justo al hábitat y redistribución de cargas y beneficios.	El mecanismo de regularización reconoce el derecho de los actuales ocupantes, pero incluye la implementación de criterios de resguarda del interés común, acceso justo al hábitat y redistribución de cargas y beneficios.
3. Desarrollo económico y empleo	Las dificultades de acceso a la localidad y la informalidad del proceso de urbanización limitan el desarrollo de las actividades turísticas, acotando las expectativas de los sectores asalariados para mantener un trabajo, acceder a una vivienda y a los beneficios del modo de vida urbano.	La informalidad del proceso de urbanización limita el desarrollo de las actividades turísticas, limitando las perspectivas de radicar actividades en un contexto de urbanización precaria y acotando las expectativas de los sectores asalariados para mantener un trabajo, acceder a una vivienda y a los beneficios del modo de vida urbano.	El mercado inmobiliario se destraba habilitando una nueva área de expansión de las actividades turísticas. La radicación de segundas residencias aporta recursos externos que contribuyen al sostenimiento del desarrollo local. La industria de la construcción, a través de la edificación y el tendido de obras de urbanización se expande generando empleo y atrayendo nuevos residentes.	El aceleramiento del proceso urbanizador tiende a incrementar el valor del suelo poniendo en crisis el camino previsto para conducir la expansión. Esta dinámica, lleva al gobierno local a perder el control del proceso que ha estimulado.	El desarrollo de las actividades económicas estimula el proceso migratorio, y las demandas de suelo. El aceleramiento del proceso urbanizador lleva al gobierno local a monitorear el ritmo de regularización dominial y crecimiento de las obras de urbanización, definiendo límites que garanticen su gobernabilidad.

Ejes problemáticos	Escenario tendencial	Desarrollo precario	Desarrollo competitivo	Pérdida del control	Desarrollo sustentable
4. Consolidación	Continúa el crecimiento disperso con escasa cobertura de servicios, en el marco de un mercado informal de transferencia de derechos tolerada por el estado.	Se da comienzo al proceso de regularización dominial partiendo del reconocimiento de la situación existente, y una consideración muy básica del valor de la tierra, que no cubre las necesidades de financiamiento de la urbanización.	De acuerdo con los antecedentes de ocupación se diferencian los criterios de regularización estableciendo una secuencia de urbanización que va dando respuesta a los núcleos más poblados, distribuyendo cargas y beneficios en función de los antecedentes y los usos y las posibilidades de contribución de los beneficiarios.	De acuerdo con los antecedentes de ocupación se diferencian los criterios de regularización estableciendo una secuencia de urbanización que va dando respuesta a los núcleos más poblados, distribuyendo cargas y beneficios en función de los antecedentes y los usos y las posibilidades de contribución de los beneficiarios.	De acuerdo con los antecedentes de ocupación se diferencian los criterios de regularización estableciendo una secuencia de urbanización que va dando respuesta a los núcleos más poblados, distribuyendo cargas y beneficios en función de los antecedentes y los usos y las posibilidades de contribución de los beneficiarios.
5. Normativa urbana	Se incorpora zonificación para Moquehue en los términos tradicionales. Pero la persistencia de las restricciones para intervenir sobre las construcciones irregulares y el incremento de la densidad de ocupación volverá difícil revertir los efectos negativos de la suma de tantos años de informalidad.	Se incorpora zonificación para Moquehue en los términos tradicionales. Pero la persistencia de las restricciones para intervenir sobre las construcciones irregulares y el incremento de la densidad de ocupación volverá difícil revertir los efectos negativos de la suma de tantos años de informalidad.	Se incorporan nuevas herramientas en el Código Urbano que permiten conducir de forma más activa el proceso de urbanización, incluyendo cesiones y medidas mínimas a los nuevos loteos y la prioridad del interés público.	Se incorporan nuevas herramientas en el Código Urbano que permiten conducir de forma más activa el proceso de urbanización, incluyendo cesiones y medidas mínimas a los nuevos loteos y la prioridad del interés público.	Se incorporan nuevas herramientas en el Código Urbano que permiten conducir de forma más activa el proceso de urbanización, incluyendo cesiones y medidas mínimas a los nuevos loteos y la prioridad del interés público.
6. Desarrollo urbano y gestión municipal	El desarrollo de Moquehue se produce en la medida que el Estado provincial y nacional coparticipan recursos y financian obras.	El desarrollo de Moquehue se produce en la medida que el Estado provincial y nacional coparticipan recursos y financian obras.	Se establece un esquema de recuperación del valor de la tierra que permite que el recupero de la venta de terrenos financie la urbanización de la localidad.	Se establece un esquema de recuperación del valor de la tierra que permite que el recupero de la venta de terrenos financie la urbanización de la localidad.	Se establece un esquema de recuperación del valor de la tierra que permite que el recupero de la venta de terrenos financie la urbanización de la localidad.

3.4 Evaluación de escenarios

Escenario 1. Tendencial

El primer escenario proyecta hacia el futuro las condiciones actuales de desarrollo. Está marcado por un sostenido incremento de la población, que frente a las restricciones de la oferta de tierras en el núcleo urbano de Villa Pehuenia tiende a expandir la urbanización sobre las tierras de propiedad de la CIP en la localidad de Moquehue.

Se mantienen las condiciones en que se viene produciendo la ocupación del Lote 100 con criterios de subdivisión del medio rural, transfiriendo concesiones y formas de tenencia precaria. Existe consenso sobre la necesidad de modificar estos criterios, pero no se ha logrado aún consolidar un acuerdo respecto de la modalidad operativa que haga viable la regularización dominial. Los antiguos pobladores mantienen la tenencia de grandes porciones de tierra, mientras otros, de ocupación más reciente, ajustan sus pretensiones a un trazado de condiciones más próximas al tejido urbano. Se ha multiplicado la asignación de parcelas para la construcción de segundas residencias en las que, pese a la fragilidad de la tenencia, se levantan importantes edificaciones. Por último, la demanda de tierras estimula el desarrollo de un mercado informal, surgido de la subdivisión de grandes parcelas y la transferencia de derechos de ocupación, sin un marco legal que legitime estas operaciones.

La proyección de estas tendencias consolida el desarrollo de este mercado informal, consolidando situaciones de hecho, que en muchos casos toleran la realización de beneficios extraordinarios que generan inequidades injustificadas, faltas de transparencia, que lesionan los términos de una convivencia democrática. Esta forma de urbanizar, producto de la sumatoria de acuerdos interpersonales, prescinde de la existencia de un trazado, que diferencie con claridad los ámbitos de dominio público de los de propiedad privada. La ausencia de este trazado dificulta la apertura de calles, respetando anchos y rasantes que faciliten la circulación de vehículos de porte mediano (como los utilizados por el sistema de salud, los bomberos o la recolección de residuos), la previsión de espacios públicos y la implantación de zonas de resguardo o de reserva para la localización de diferentes equipamientos sociales.

Si bien los valores de las operaciones de venta en la localidad se equiparan a los de las zonas que no presentan problemas de dominio, estos valores no incluyen los costos del proceso de urbanización, obligando al estado (en alguna de sus expresiones) a asumir la construcción de las redes de infraestructura.

Estos patrones de urbanización terminan necesariamente ocupando áreas no aptas para ese uso, promoviendo la densificación en áreas carentes de toda infraestructura, y dificulta la prestación de servicios básicos como la recolección de residuos. Todas estas condiciones incrementan los puntos críticos de vulnerabilidad ambiental, contribuyendo de manera general a paulatino deterioro de las condiciones ambientales y paisajísticas. Estas vulnerabilidades multiplican los episodios de riesgo, debidos a accidentes viales, inundaciones, incendios, desprendimientos, deslaves, cortes de energía o aparición de brotes epidémicos, así como la paulatina pérdida del número de pehuenes, o el deterioro de otros elementos reconocidos como

valores de la localidad.

La falta de perspectiva respecto de la resolución de estos problemas constituye un obstáculo para el desarrollo de nuevos emprendimientos y para la prestación de servicios turísticos de mayor complejidad. En este marco, establece un punto de desaliento para consolidar la expansión de las actividades económicas y sus efectos sobre el empleo.

La presión social por demanda de suelo se canaliza a través del mercado informal, dando lugar a una paulatina densificación de un tejido precario, que se expande sobre los espacios de suelo vacante donde podría promoverse una urbanización sobre la base de nuevos criterios.

La incertidumbre respecto de la tenencia del suelo desalienta el desarrollo de la construcción, que tiende a mantener determinados niveles de precariedad, a la espera de la consolidación de títulos de propiedad. Esta debilidad impide que los inmuebles puedan funcionar como garanta crediticia, tanto para la construcción, ampliación o mejoramiento de las construcciones existentes, como para el traslado de esta capacidad de crédito al desarrollo de otras actividades económicas. Estas condiciones restringen profundamente las posibilidades de acción municipal. En primer lugar, porque la indefinición respecto de la propiedad del suelo excluye toda posibilidad de tributación. Restringe también las posibilidades de intervención en los procesos de aprobación, registro y control de las construcciones, lo que impide que el municipio ejerza sus competencias respecto a la normativa edilicia y urbanística.

El paso de una población de los actuales 350 habitantes a más de 1.000 en los próximos cuatro años, habrá agravado notablemente la situación y su duplicación en el próximo periodo de cuatro años habrá llevado la situación ambiental a situaciones de riesgo.

La consolidación de un escenario de este tipo volverá cada vez más difícil el proceso de regularización, multiplicándose las situaciones particulares que desvirtúan las posibilidades de establecer reglas de juego generales.

Escenario 2. Desarrollo precario

El Escenario 2 mantiene algunas de las condiciones generales del escenario tendencial, pero en una realidad económica que se dinamiza a partir de las condiciones de acceso a la localidad. Este mejoramiento incrementa la presión sobre la demanda de espacios donde localizar nuevas actividades y, consecuentemente, acelera el proceso de crecimiento demográfico de la localidad.

El segundo componente diferenciador corresponde con el inicio del proceso de regularización que, en este caso, es asumido como reconocimiento y formalización de las situaciones de hecho que se fueron produciendo durante la etapa anterior. El mecanismo se presenta como un blanqueo que simplifica la discusión de los parámetros de adjudicación de las parcelas en propiedad. Apoyándose en el relevamiento desarrollado por el municipio en 2011 y actualizado en 2017, asigna a cada beneficiario la totalidad de los terrenos que ocupa. Ratifica

las operaciones de transferencia de derechos realizadas de manera informal entre particulares y se apoya en una valuación del suelo que no guarda relación con los precios que se manejan en las operaciones privadas.

En los hechos, la regularización implica una enorme transferencia de recursos del Estado hacia la comunidad y, a la vez, consolida una fuerte restricción para la obtención de los recursos necesarios para garantizar la correcta urbanización de estas tierras. Esta condición es atendible en el caso de la mayor parte de los antiguos pobladores, que han contribuido a lo largo de los años a la conformación de la situación actual. Es menos claro en el caso de terrenos afectados a actividades económicas o a la prestación de servicios, cuyo costo forma parte de la conformación de sus tarifas. Por otra parte, es particularmente injusta en el caso de las subdivisiones ocupadas por segundas residencias, ya que se trata de un sector social que cuenta con recursos suficientes para regularizar la propiedad de suelo a valores de mercado.

Esta enorme simplificación, tendiente a resolver la operación como un movimiento de papeles, encontrará mayores dificultades a la hora de introducir correcciones en el trazado, de promover la apertura de calles y reconfigurar los perímetros de las propiedades. Y, fundamentalmente, a la hora de gestionar los recursos necesarios para la urbanización. En este caso, la operación de regularización se transformaría en una segunda transferencia del Estado hacia la comunidad, que los beneficiarios capitalizarán como un incremento del valor de sus propiedades.

En estos términos, la conformación del mercado de suelo tendrá dos fuentes: una, ajustada a un procedimiento de asignación de parcelas a través de los nuevos mecanismos de adjudicación implementados por la CIP y el municipio (de acuerdo a un procedimiento que todavía debe ser pensado) y otra, producto de la subdivisión de grandes parcelas regularizadas, de acuerdo a los valores que se establezcan en el mercado. Quedan por definir en este escenario cuáles son los parámetros que impondrá la normativa urbanística para responder a la necesidad de garantizar la construcción de infraestructuras, como condición para evitar los efectos negativos que fueron identificados por el escenario tendencial.

Escenario 3. Desarrollo competitivo

Este tercer escenario asume que han mejorado las condiciones de acceso a la localidad, que se ha dado inicio al proceso de regularización dominial, pero que en este caso no consiste en un simple blanqueo de las situaciones precedentes, sino que aplica criterios de asignación a partir de un trazado urbano. Este trazado, construido a partir de las situaciones existentes, promueve la apertura de nuevas calles y el mejoramiento de las existentes, conformando una trama general que en el futuro garantizará la correcta circulación de vehículos de diferente porte. Inscribe las parcelas dentro de geometrías regulares, reconociendo diferentes dimensiones y mecanismos de subdivisión. Se ajustan los criterios de regularización siguiendo pautas de carácter social. Este pautado definirá tamaños de parcelas, diferenciando localizaciones, condiciones ambientales y densidades de urbanización. Reconocerá los

antecedentes de los beneficiarios y ajustará el costo de la parcela en función de las posibilidades de los ocupantes y de las formas de financiación que guarden relación con su salario. Definirá los pasos del proceso de regularización, estableciendo pautas para futuras operaciones de transferencia, compraventa, alquileres y posibilidades de edificación.

En el marco de estas condiciones, se espera una importante dinamización del sector de la construcción, del desarrollo de nuevos emprendimientos turísticos, entre los que se puede mencionar el desarrollo como centro de esquí de escala regional e internacional, estimulados a su vez por la mejora en las condiciones de accesibilidad al sitio, y del incremento de la oferta de prestadores de servicios. Esto implica una ampliación del empleo y, consecuentemente, de la convocatoria de nuevos residentes.

Esta tendencia expansiva impacta sobre los recursos municipales, que se ven incrementados por la ampliación del número de contribuyentes y por la existencia de fondos destinados a la realización de obras públicas. El mejoramiento general de la calidad del tejido urbano contribuye al mejoramiento de la reputación de la localidad, que se presenta como un espacio próspero y progresista. En este marco, la consolidación de los mecanismos de control de las construcciones y de resguardo paisajístico y ambiental encuentran un contexto más favorable a las regulaciones estatales.

Escenario 4. Pérdida del control

El crecimiento de la localidad puede ser muy dinámico y promover transformaciones que se producen con mayor velocidad que la capacidad del Estado para conducirlos. Las variables que se pueden autonomizar refieren tanto al volumen de inversiones, la envergadura de las empresas que tienden a radicarse, la cantidad de población que aparece en escena, los efectos de estos procesos sobre la oferta de suelo y, por lo tanto, los valores que alcanza la actividad inmobiliaria. La competencia, como referencia general del dinamismo de los nuevos actores, puede desplazar de la escena a los referentes locales, formateando la oferta turística a las modalidades vigentes en el mercado nacional o internacional.

La multiplicación de las transferencias de dominio, la puja por los mejores lugares y la presión por incrementar la densidad de ocupación, confrontará con la capacidad del municipio para ir concretando la expansión de las redes y su financiamiento. Todas estas situaciones tienen a incrementar la conflictualidad entre sectores en competencia, a incrementar la función del Estado como árbitro de estas relaciones y a acrecentar su protagonismo como elemento redistribuidor de oportunidades y como garante para el ejercicio de determinados derechos sociales.

Todas estas condiciones ponen a prueba la sustentabilidad de este crecimiento y las dificultades del Estado para garantizar la gobernanza de un proceso que tiende a escapársele de las manos.

Escenario 5. Desarrollo sustentable

El último escenario se apoya en la experiencia del escenario anterior y señala la necesidad de establecer indicadores que permitan monitorear este proceso de expansión económica, poblacional y urbanística.

La posibilidad de supervisar el desarrollo urbano supone que el sector público cuenta con herramientas que le permitan regular este crecimiento, estableciendo alertas en los momentos en las condiciones ambientales, sociales o urbanísticas de la localidad se encuentran amenazadas.

La construcción de las condiciones que permitan en su momento producir estas regulaciones guarda relación con las características de la construcción social que se quiere preservar, de las modalidades de gestión implementadas durante el proceso de regularización, de la eficacia de los organismos ejecutores para cumplir con los compromisos de construcción de infraestructuras y del vínculo que se establezca entre el municipio y la sociedad.

La transparencia de los mecanismos de regularización, el establecimiento de un precio justo en el que coincidan la CIP, el municipio y los beneficiarios, la diversificación de los valores del suelo y su resolución dentro de mecanismos de financiamiento que conformen a las partes, son todas condiciones que habilitan al municipio como un conductor idóneo de este proceso.

La diferenciación de un escenario donde el poder público pierde el control del proceso de otro en el que lo conduce, se presenta como la posibilidad de sostener una noción de desarrollo en la que se ponen en relación las capacidades y las necesidades de una sociedad. La protección de los atributos ambientales y paisajísticos de la localidad incluye, en este marco, el cuidado de ciertos objetivos de tipo social que garantizan que la sociedad local siga siendo protagonista y principal beneficiaria del desarrollo de la localidad.

3.5 Escenario Estratégico

Sobre la base de los escenarios expuestos precedentemente, se define como escenario estratégico el quinto, denominado de “desarrollo sustentable”.

Para hacer posible dicho escenario que es, a la vez, el más deseable, el Municipio, con el apoyo de la Provincia, deberá poner en práctica un conjunto de acciones que le permitirán ir aproximando la realidad al horizonte deseado de desarrollo equitativo expresada en la visión orientadora del Plan de Desarrollo Estratégico 2010-2020: “Moquehue... naturalmente en armonía”.

En relación a la accesibilidad terrestre al municipio y la localidad, según la información

provista por Vialidad Provincial, se encuentra próxima a concretarse la obra de pavimentación de la Ruta Provincial 23, entre Junín de los Andes y Pino Hachado, con financiamiento del Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional. El tramo entre el puente sobre el río Litrán, a 12 kilómetros del centro de Villa Pehuenia y el empalme con la Ruta Nacional 242, cerca del paso internacional Pino Hachado, de 40 kilómetros, se estima que estará asfaltado y operativo hacia el año 2021, a mediados del segundo horizonte de planificación. En cuanto al tramo entre el acceso al paso internacional Icalma y la localidad de Moquehue, de unos 15 kilómetros, se encuentran avanzadas las gestiones para su pavimentación, aunque no se cuenta con fecha cierta de inicio de las obras. La posibilidad de pavimentación de la Ruta Provincial 13 en el tramo que va desde Primeros Pinos a Villa Pehuenia se encuentra condicionada a la obtención de financiamiento nacional, ya que, a lo largo de la traza existen reclamos de tierras por parte de pueblos originarios, lo que impide acceder a financiamiento externo.

Alternativamente, para ampliar las posibilidades de acceso y favorecer la afluencia de un mercado turístico más vasto, se deberá estudiar la factibilidad de implementación de servicios aéreos que utilicen hidroaviones que permitan unir las localidades lacustres de la provincia con los aeropuertos de la provincia incorporados al sistema nacional aeronáutico (Neuquén, Chapelco y, eventualmente, Zapala, en caso de lograr su incorporación).

En el corto plazo, el municipio deberá gestionar junto con los organismos provinciales la realización de las obras mencionadas, principalmente la que afecta más directamente la conectividad entre Villa Pehuenia y Moquehue. Asimismo, se deberán iniciar las gestiones y los estudios para mejorar la conectividad por vía hidro-aérea, aunque requerirá también el acuerdo y el apoyo de otros municipios lacustres neuquinos.

En relación con la regularización dominial, en el horizonte más cercano y aprovechando la circunstancia de que el intendente ha sido designado por el Gobierno Provincial como presidente de la Corporación Interestadual Pulmarí, se deberían iniciar las gestiones para obtener los actos jurídicos de cesión del Gobierno Nacional y el Gobierno Provincial a la entidad jurídica que se encargue de administrar la tierra del Lote 100. Al mismo tiempo, se deberá acordar con los actores involucrados la modalidad de gestión y la institucionalidad que va a asumir, dado que el mismo acto de cesión deberá establecer los objetivos y los medios necesarios para la consecución de la regularización. Al respecto, esta consultoría propone, en el punto D. del Capítulo 4. Propuesta, un conjunto de escenarios y alternativas que podrán ser tenidos en cuenta al momento de definir la unidad de gestión que lleve adelante la regularización y la administración de las tierras a ceder por parte de la CIP. Teniendo en cuenta que la presidencia de la CIP se renueva alternativamente cada 2 años, y que la próxima presidencia corresponderá a un representante del Estado Nacional, los plazos para avanzar con las gestiones de regularización del Lote 100 son perentorios.

En síntesis, la regularización dominial adquiere un carácter decisivo en este escenario. Supone la construcción de un acuerdo entre la diversidad de actores involucrados, algunos locales y otros supralocales y sujetos a otras lógicas e intereses. Ese acuerdo deberá distribuir equitativamente tanto las cargas como los beneficios de la urbanización. Al mismo tiempo,

deberá asegurar que se respeten las situaciones preexistentes, que se considere el tiempo de permanencia en el lugar, el carácter de los pobladores, diferenciando entre permanentes y transitorios. En ese sentido, el procedimiento que se decida es relevante ya que va a determinar quiénes asumen las responsabilidades del proceso de regularización y urbanización, y deberá monitorear la consecución de los objetivos en el tiempo.

En este escenario, con el motor determinante de la regularización y con la mejora sustancial en la accesibilidad al sitio, se amplía sustancialmente la atractividad turística, por lo que se dispara el desarrollo económico de la localidad y se generan nuevos empleos, con el consiguiente aumento poblacional y la mayor demanda de suelo para residentes permanentes. En ese sentido, la gestión del proceso de regularización actúa como el estructurador, junto con los instrumentos normativos municipales, de la oferta de suelo y de la progresiva consolidación urbana de la localidad, ya que dicho proceso deberá asegurar tanto la provisión y el financiamiento de las redes de agua potable y desagües cloacales, con sus respectivas obras secundarias (planta de potabilización y planta de tratamiento de efluentes cloacales) como la incorporación de equipamientos educativos, de salud, administrativos, de seguridad, espacios públicos, etc. acordes al desarrollo que va experimentando la localidad.

Así, el desarrollo económico conlleva el aumento y la diversificación de la economía local, que verá desarrollar el turismo, los servicios asociados (hotelería, gastronomía, transporte, excursiones, etc.), el comercio local y la producción artesanal, los servicios profesionales, la construcción y la complejización de los servicios de la administración pública. Este escenario posibilita que, en definitiva, los vecinos puedan tener un proyecto en el lugar. Para ello, el municipio deberá priorizar a la población residente y gestionar la recepción de nueva población, orientando a los nuevos pobladores a encausar sus búsquedas de vivienda, de empleo, acceso a servicios, etc.

En este marco, la definición de la normativa urbana a aplicar en la localidad le permitirá al gobierno municipal controlar los procesos de crecimiento urbano, para lo cual deberá dotarse de instrumentos de gestión urbanística que le permitan distribuir las cargas y los beneficios de la urbanización y, al mismo tiempo, definir áreas prioritarias de desarrollo, reservas para equipamientos y espacios públicos, sectores a proteger por sus características ambientales o su vulnerabilidad (riberas de lago y arroyos, bosques de pehuenes, mallín, etc.). En ese sentido, tanto la normativa urbanística como el diseño urbano que acompañe la regularización, deberían desarrollar áreas donde concentrar equipamientos públicos, comercios y servicios turísticos, de modo que puedan constituirse en la postal de la localidad.

Finalmente, este escenario plantea la posibilidad para el municipio de mejorar su fiscalidad, incrementando sus ingresos y reduciendo, en la medida de lo posible, la dependencia financiera respecto de los fondos que recibe de la Provincia y de la Nación. Este escenario supone, además, el fortalecimiento institucional del municipio y un salto de calidad en la prestación de los servicios.

Es importante señalar que el municipio ha tomado como referencia los Objetivos de Desarrollo Sustentable definidos por Naciones Unidas, en particular, el Objetivo 11: Lograr que

las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. El Escenario 5 se inscribe en el marco de los objetivos señalados por la ONU.

3.6 Proyección de crecimiento demográfico y demanda de suelo

En este apartado se estudiará la evolución probable de la población, la configuración de los hogares, la cantidad de viviendas y el suelo necesario para albergar ese crecimiento en Moquehue. Interesa trabajar con rangos de valores que den cuenta de distintos escenarios de crecimiento y ocupación del suelo en lugar de usar proyecciones únicas. De esta forma se busca considerar los resultados posibles de procesos municipales y regionales que tienen impacto en Moquehue, la incidencia de decisiones de políticas territoriales y evaluar el efecto de la toma de decisiones que permitan conducir el parcelamiento del sector.

Población

Entre 1991 y 2001, todo el municipio de Villa Pehuenia - Moquehue registró un crecimiento poblacional acelerado del 247,50% (594 habitantes, tasa de crecimiento anual acumulativa del de 13,26%) para llegar a una población de 834 habitantes.

La década de 2001 a 2010 se caracterizó por un crecimiento más paulatino pero igualmente de importancia; el municipio en su generalidad creció un 93,17% terminando el período con 1.611 habitantes (tasa de crecimiento anual acumulativa del de 7,59%). Sin embargo, este crecimiento observado es diferente en los tres sectores territoriales del municipio.

En un primer lugar encontramos el sector urbano de Villa Pehuenia. En ese sector, al contrario del comportamiento del municipio en general, se registró un crecimiento que pasó del 92,26% en el periodo intercensal 1991-2001, a 134,90%, entre 2001-2010. En este último periodo, el sector creció en 402 habitantes, sumando 700 al final.

Esta tendencia se entiende por la ocupación del sector principalmente por crecimiento migratorio, en mayor medida que del vegetativo. Considerando la tasa de crecimiento registrada entre 2001 y 2010 (tasa de crecimiento anual acumulativa del de 9,95%) como hipótesis de crecimiento para proyectar la evolución de la población de Villa Pehuenia, en 2019 alcanzaría los 1.644 habitantes, en 2023 los 2403, en 2027 los 3513, y en 2031 los 5.134.

En segundo lugar, encontramos al sector de Moquehue. El crecimiento particular fue del 134,12% entre 1991 y 2001, y luego se desaceleró a 38,69% en el periodo intercensal siguiente (tasa de crecimiento anual acumulativa del de 3,70%). Estos índices de crecimiento son los más bajos registrados en el municipio y significaron un crecimiento poblacional de 77 habitantes. Considerando la tasa de crecimiento registrada entre 2010 y 2017 como hipótesis de crecimiento tendencial para proyectar la evolución de la población, en 2019 alcanzaría los 421 habitantes, en 2023 los 508, en 2027 los 614, y en 2031 los 740. Esto significaría una densidad de

población final y una tasa de crecimiento muy baja en relación a los otros sectores del municipio.

El tercer sector en cuestión es el resto del territorio comprendido en el ejido municipal; esto incluye los aglomerados de Villa Unión, Villa Italia, La Angostura y el espacio rural dentro de los límites jurisdiccionales municipales. En estas aglomeraciones se registró un crecimiento promedio: 88,43% entre 2001 y 2010 (tasa de crecimiento anual acumulativa del 7,29%). La atomización de la ocupación de este tercer sector y la cantidad de tierras disponible para su expansión lo posiciona, además, con grandes posibilidades de mantener y aumentar su tasa de crecimiento en escenarios de crecimiento del municipio en general. La proyección tendencial de este sector registra una población que se despega del crecimiento descrito en Moquehue y se acerca al registrado en Villa Pehuenia. Este, en 2019 alcanzaría los 1197 habitantes, en 2023 los 1586, en 2027 los 2101, y en 2031 los 2785.

Sin embargo, las estimaciones tendenciales observadas se ponen en crisis al considerar la cualidad física del sector de Villa Pehuenia. Este sector, si bien registra el mayor crecimiento en términos reales y nominales a nivel municipal, encontraría previamente su limitación debido a la dificultad actual de expandirse de sus límites físicos prefijados. Por esto motivo, es preciso pensar que, al imponerse tal limitación, parte del crecimiento proyectado tendencialmente para este sector se vuelque en alguno de los otros dos sectores del municipio.

Con esta hipótesis, es preciso dimensionar en qué proporción afectaría a Moquehue y al resto de los aglomerados del municipio la imposibilidad de expansión de Villa Pehuenia. Esto estará en relación con las características urbanas y paisajísticas que se potencien y los productos urbanos que se ofrezcan en cada sector a lo largo de estos años. Por este motivo se discriminaron dos escenarios alternativos que estructuran cuantitativamente el alcance de las tomas de decisión de políticas territoriales determinadas.

En los dos escenarios planteado se establece al sector de Villa Pehuenia en un crecimiento con 6,76% de tasa de crecimiento anual acumulativa (tasa registrada entre 1991 y 2001) a partir de 2018, producto de la imposibilidad de expansión territorial. Esto estima, a 2019, 1550 habitantes; a 2023, 2013; a 2027, 2615; y a 2031, 3396. Esas estimaciones dejan una diferencia en relación a la tendencial descrita anteriormente las que se pondrán en relación al crecimiento del resto de las aglomeraciones del municipio.

En un primer escenario, esta diferencia es absorbida proporcionalmente entre Moquehue y el resto del municipio tomando en cuenta la relación que hubo en las últimas tasas de crecimiento registradas entre los sectores (relación de Moquehue con el resto de las aglomeraciones de 1:2,3). Considerando esta relación como hipótesis de crecimiento alternativo para proyectar la evolución de la población en Moquehue, en 2019 alcanzaría los 450 habitantes, en 2023 los 627, en 2027 los 887, y en 2031 los 1269. Esto significaría una tasa de crecimiento anual acumulativa en promedio del 8,63%.

Con esta hipótesis de crecimiento, el resto de las aglomeraciones del municipio experimentarían una tasa de crecimiento anual acumulativa en promedio del 10,09%. Esto implica alcanzar: en 2019, 1262 habitantes; en 2023, 1857 habitantes; en 2027, 2726 habitantes; y en

2031, 3994 habitantes.

En un segundo escenario alternativo, es preciso pensar que la tracción de Moquehue, debido a las políticas de suelo implementadas, arrastra todo el crecimiento indirecto de Villa Pehuenia. En este caso, Villa Pehuenia y el resto de las aglomeraciones del municipio tendrán un crecimiento tendencial ya descrito y Moquehue experimentaría un crecimiento asemejable al registrado en el municipio de Villa La Angostura entre 1991 y 2001 (tasa de crecimiento anual acumulativa del 14,33%). La población en Moquehue con este escenario sería, en 2019, de 516 habitantes, en 2023 de 899, en 2027 de 1511, y en 2031 de 2479. Esta aceleración del crecimiento, que duplica el registrado para el escenario alternativo anterior se explicaría únicamente por la incidencia de factores externos favorables y políticas de suelo efectivas y en sintonía con el cambio en el mercado inmobiliario del sector.

De este modo vemos que, estas tres proyecciones (tendencial y dos alternativas), basadas en distintas hipótesis de crecimiento, nos permiten trabajar con un rango posible de crecimiento que dé cuenta de los fenómenos tratados, en lugar de adoptar valores fijos, y estando en dialogo con los escenarios posibles anteriormente descriptos.

Tabla 31: Evolución de la población del Municipio de Villa Pehuenia-Moquehue

AÑO	Población registrada por Censo		Proyecciones								
	Habitantes	TCAC	con tasa 1991-2001		con tasa 2001-2010		con variación de tasa de crecimiento intercensal				
			Habitantes	TCAC	Habitantes	TCAC	Habitantes	TCAC	Tasa de crecimiento intercensal	Variación intercensal	
1991	240										
1992	272	13,26%									
1993	308	13,26%									
1994	349	13,26%									
1995	395	13,26%									
1996	447	13,26%									
1997	507	13,26%									
1998	574	13,26%									
1999	650	13,26%									
2000	736	13,26%									
2001	834	13,26%									
2002	897	7,59%									
2003	965	7,59%									
2004	1039	7,59%									
2005	1117	7,59%									
2006	1202	7,59%									
2007	1294	7,59%									
2008	1392	7,59%									
2009	1497	7,59%									
2010	1611	7,59%	1611	7,59%	1611	7,59%	1611	7,59%			
2011			1733	7,59%	1825	13,26%	1713	6,32%			
2012			1865	7,59%	2067	13,26%	1815	5,94%			
2013			2006	7,59%	2341	13,26%	1916	5,61%			
2014			2159	7,59%	2651	13,26%	2018	5,31%			
2015			2322	7,59%	3003	13,26%	2120	5,04%			
2016			2499	7,59%	3401	13,26%	2222	4,80%			
2017			2688	7,59%	3853	13,26%	2324	4,58%			
2018			2892	7,59%	4364	13,26%	2425	4,38%			
2019			3112	7,59%	4943	13,26%	2527	4,20%			
2020			3348	7,59%	5598	13,26%	2629	4,03%			
2021			3602	7,59%	6341	13,26%	2762	5,07%			
2022			3876	7,59%	7182	13,26%	2896	4,83%			
2023			4170	7,59%	8135	13,26%	3029	4,60%			
2024			4486	7,59%	9214	13,26%	3162	4,40%			
2025			4827	7,59%	10436	13,26%	3296	4,22%			
2026			5193	7,59%	11820	13,26%	3429	4,04%			
2027			5587	7,59%	13388	13,26%	3562	3,89%			
2028			6011	7,59%	15164	13,26%	3695	3,74%			
2029			6467	7,59%	17176	13,26%	3829	3,61%			
2030			6958	7,59%	19454	13,26%	3962	3,48%			
2031			7486	7,59%	22034	13,26%	4137	4,41%			

Fuente: elaboración propia en base a datos de los Censos 1991, 2001 y 2010 (INDEC).

Tabla 32: Evolución de la población del Sector de Villa Pehuenia

AÑO	Población registrada por Censo		Proyecciones						
			con tasa 2001-2010 (tendencial)		crecimiento de Villa Pehuenia repartido				
					Villa Pehuenia		Diferencial		
	Habitantes	TCAC	Habitantes	TCAC	Habitantes	TCAC	Total (Hab.)	a Moquehue (Hab.)	al resto del Municipio (Hab.)
1991	155								
1992	165	6,76%							
1993	177	6,76%							
1994	189	6,76%							
1995	201	6,76%							
1996	215	6,76%							
1997	229	6,76%							
1998	245	6,76%							
1999	261	6,76%							
2000	279	6,76%							
2001	298	6,76%							
2002	328	9,95%							
2003	360	9,95%							
2004	396	9,95%							
2005	436	9,95%							
2006	479	9,95%							
2007	527	9,95%							
2008	579	9,95%							
2009	637	9,95%							
2010	700	9,95%	700	9,95%	700	9,95%			
2011			770	9,95%	770	9,95%			
2012			846	9,95%	846	9,95%			
2013			931	9,95%	931	9,95%			
2014			1023	9,95%	1023	9,95%			
2015			1125	9,95%	1125	9,95%			
2016			1237	9,95%	1237	9,95%			
2017			1360	9,95%	1360	9,95%	0	0	0
2018			1495	9,95%	1452	6,76%	44	13	30
2019			1644	9,95%	1550	6,76%	94	29	66
2020			1808	9,95%	1655	6,76%	153	47	107
2021			1988	9,95%	1767	6,76%	221	67	154
2022			2186	9,95%	1886	6,76%	300	91	209
2023			2403	9,95%	2013	6,76%	390	119	272
2024			2643	9,95%	2149	6,76%	493	150	343
2025			2906	9,95%	2294	6,76%	611	186	425
2026			3195	9,95%	2449	6,76%	745	227	519
2027			3513	9,95%	2615	6,76%	898	273	625
2028			3862	9,95%	2791	6,76%	1071	326	745
2029			4247	9,95%	2980	6,76%	1267	385	882
2030			4670	9,95%	3181	6,76%	1488	452	1036
2031			5134	9,95%	3396	6,76%	1738	528	1210

Fuente: elaboración propia en base a datos de los Censos 1991, 2001 y 2010 (INDEC).

Tabla 33: Evolución de la población del Sector de Moquehue

AÑO	Población resgistradas por Censo		Proyecciones										
	Habitantes	TCAC	con tasa 2001-2010		corroboración con lo		crecimiento de Villa Pehuenia			crecimiento de Villa Pehuenia a			
			Habitantes	TCAC	Habitantes	TCAC	Habitantes	TCAC	Diferencial de Villa Pehuenia a Moquehue	Habitantes	TCAC	Diferencial de Villa Pehuenia a Moquehue	
1991	85												
1992	93	8,88%											
1993	101	8,88%											
1994	110	8,88%											
1995	119	8,88%											
1996	130	8,88%											
1997	142	8,88%											
1998	154	8,88%											
1999	168	8,88%											
2000	183	8,88%											
2001	199	8,88%											
2002	206	3,70%											
2003	214	3,70%											
2004	222	3,70%											
2005	230	3,70%											
2006	239	3,70%											
2007	247	3,70%											
2008	257	3,70%											
2009	266	3,70%											
2010	276	3,70%	276	3,70%	276	3,70%							
2011			286	3,70%	289	4,81%							
2012			297	3,70%	303	4,81%							
2013			308	3,70%	318	4,81%							
2014			319	3,70%	333	4,81%							
2015			331	3,70%	349	4,81%							
2016			343	3,70%	366	4,81%							
2017			356	3,70%	384	4,81%	384	4,81%		384	4,81%		
2018			369	3,70%	402	4,81%	415	8,26%	13	445	16,15%	44	
2019			383	3,70%	421	4,81%	450	8,38%	29	516	15,74%	94	
2020			397	3,70%	442	4,81%	488	8,49%	47	595	15,37%	153	
2021			412	3,70%	463	4,81%	530	8,60%	67	684	15,03%	221	
2022			427	3,70%	485	4,81%	576	8,70%	91	785	14,73%	300	
2023			443	3,70%	508	4,81%	627	8,81%	119	899	14,46%	390	
2024			459	3,70%	533	4,81%	683	8,91%	150	1026	14,21%	493	
2025			476	3,70%	559	4,81%	744	9,00%	186	1170	13,98%	611	
2026			494	3,70%	585	4,81%	812	9,09%	227	1331	13,77%	745	
2027			512	3,70%	614	4,81%	887	9,18%	273	1511	13,58%	898	
2028			531	3,70%	643	4,81%	969	9,26%	326	1714	13,40%	1071	
2029			551	3,70%	674	4,81%	1059	9,34%	385	1941	13,23%	1267	
2030			571	3,70%	706	4,81%	1159	9,42%	452	2195	13,08%	1488	
2031			592	3,70%	740	4,81%	1269	9,49%	528	2479	12,93%	1738	

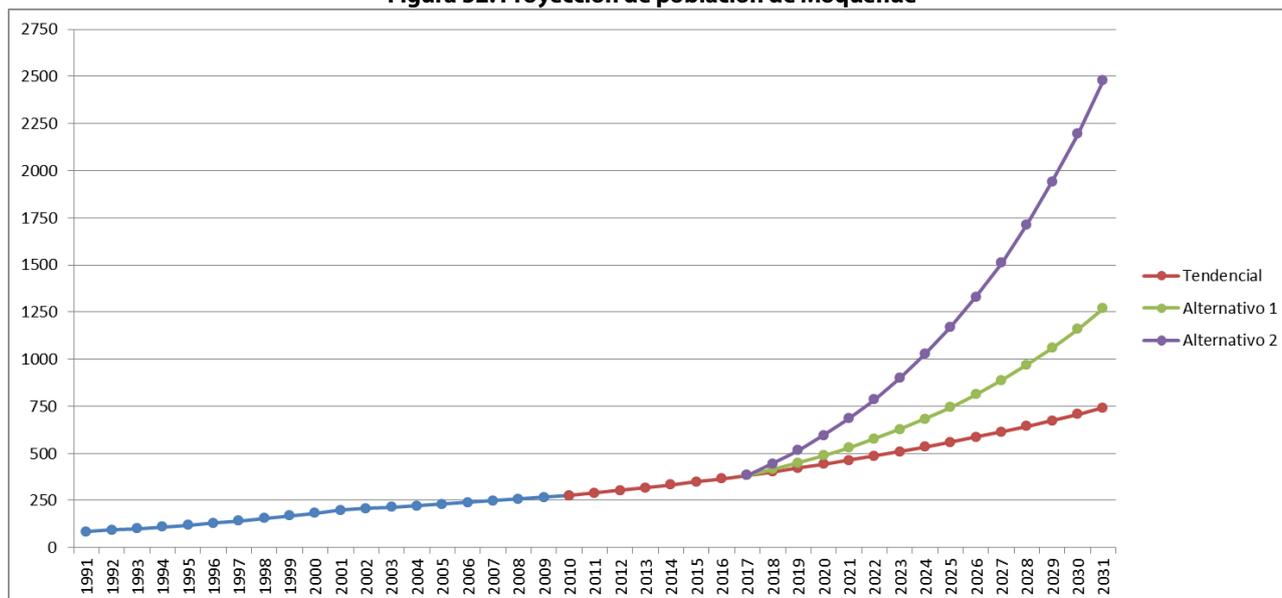
Fuente: elaboración propia en base a datos de los Censos 1991, 2001 y 2010 (INDEC) y relevamiento realizado por el Municipio de Villa Pehuenia-Moquehue.

Tabla 34: Evolución de la población de los aglomerados Villa Unión, Villa Italia, La Angostura y espacio rural

AÑO	Población resgistradas por Censo		Proyecciones				
			con tasa 2001-2010 (tendencial)		crecimiento de Villa Pehuenia repartido		
	Habitantes	TCAC	Habitantes	TCAC	Habitantes	TCAC	Diferencial de Villa Pehuenia a Moquehue
1991	-						
1992	-						
1993	-						
1994	-						
1995	-						
1996	-						
1997	-						
1998	-						
1999	-						
2000	-						
2001	337						
2002	362	7,29%					
2003	388	7,29%					
2004	416	7,29%					
2005	447	7,29%					
2006	479	7,29%					
2007	514	7,29%					
2008	552	7,29%					
2009	592	7,29%					
2010	635	7,29%	635	7,29%			
2011			681	7,29%			
2012			731	7,29%			
2013			784	7,29%			
2014			842	7,29%			
2015			903	7,29%			
2016			969	7,29%			
2017			1039	7,29%	1039	7,29%	0
2018			1115	7,29%	1145	10,21%	30
2019			1197	7,29%	1262	10,19%	66
2020			1284	7,29%	1390	10,17%	107
2021			1377	7,29%	1532	10,15%	154
2022			1478	7,29%	1687	10,13%	209
2023			1586	7,29%	1857	10,11%	272
2024			1701	7,29%	2045	10,10%	343
2025			1825	7,29%	2251	10,08%	425
2026			1958	7,29%	2477	10,07%	519
2027			2101	7,29%	2726	10,05%	625
2028			2255	7,29%	3000	10,04%	745
2029			2419	7,29%	3301	10,03%	882
2030			2595	7,29%	3631	10,01%	1036
2031			2785	7,29%	3994	10,00%	1210

Fuente: elaboración propia en base a datos de los Censos 1991, 2001 y 2010 (INDEC).

Figura 52: Proyección de población de Moquehue



Fuente: elaboración propia en base a datos de los Censos 1991, 2001 y 2010 (INDEC).

Tabla 35: Proyecciones de población

AÑO	Proyecciones		
	con tasa 2010-2017	crecimiento de Villa Pahuena repartido en el municipio	crecimiento de Villa Pahuena volcado a Moquehue
2019	421	450	516
2023	508	627	899
2027	614	887	1511
2031	740	1269	2479
2034	660	1671	3427
2039	792	2671	
2042	883	3427	

Fuente: elaboración propia.

Hogares

Una segunda variable relevante en la proyección demográfica del sector es la conformación de los hogares promedio en el sector. Este dato se asociará directamente, luego, con la demanda de viviendas que se puede esperar (cantidad y tamaño) y con el nivel de ocupación de los lotes dispuestos en Moquehue.

Como se analiza específicamente en el diagnóstico, el tamaño de hogar promedio del municipio, a la inversa de la tendencia nacional, pasó de 3,52 hab/hogar en 2001 a 3,98 hab/hogar en 2010 (tasa de crecimiento del 13,04%). Si nos concentramos en el crecimiento experimentado en los diferentes sectores, todos responden a este comportamiento: Villa Pahuena de 3,35 a 3,91 hab/hogar (tasa de crecimiento del 16,79%), Moquehue de 2,84 a 3,07 hab/hogar (tasa de crecimiento del 7,87%), y el resto del municipio de 4,32 a 4,67 hab/hogar (tasa de crecimiento del 8,07%). Sin embargo, es preciso considerar que, a pesar de la tendencia de crecimiento en general, existe una importante distancia si se consideran los valores absolutos. En este sentido, la distancia de lo registrado en Moquehue (3,07 hab/hogar) y en Villa Pahuena (3,91 hab/hogar) de 0,84, sumado a la tendencia de crecimiento generalizada, hace pensar en una tendencia de potencial crecimiento en el tamaño de los hogares de Moquehue a

partir de su regularización y de la implementación de políticas de suelo determinadas

Si consideramos esta hipótesis, sería pertinente calcular cuál es la tendencia de crecimiento del tamaño de los hogares en Moquehue para los próximos años. La tasa de crecimiento anual acumulativa registrada entre 2001 y 2010 para Villa Pehuenia es de 1,74% y para Moquehue, de 0,85%. Si analizamos los escenarios alternativos desplegados con estas dos tasas podremos ver con claridad que es esperable un crecimiento de los hogares en correspondencia con lo que actualmente se registra en Moquehue: en 2019 con 3,31 hab/hogar, en 2023 con 3,42 hab/hogar, en 2027 con 3,54 hab/hogar, y en 2031 con 3,66 hab/hogar.

Esta tendencia permitirá pensar la implicancia del crecimiento poblacional en la forma de ocupación del territorio y proyectar así la cantidad de lotes en Moquehue ocupados y vacantes a lo largo del tiempo.

Tabla 36 Proyecciones de evolución del tamaño de los hogares en Moquehue

AÑO	Tamaño de hogares		Proyecciones				
			con tasa registrada en Villa Pehuenia (2001-2010)		con tasa registrada en Moquehue (2001-2010)		
			Hab/Hogar	TCAC	Habitantes	TCAC	Habitantes
2001	2,84						
2002	2,87	0,85%					
2003	2,89	0,85%					
2004	2,92	0,85%					
2005	2,94	0,85%					
2006	2,97	0,85%					
2007	2,99	0,85%					
2008	3,02	0,85%					
2009	3,04	0,85%					
2010	3,07	0,85%	3,07	0,85%	3,07	0,85%	
2011			3,12	1,74%	3,09	0,85%	
2012			3,17	1,74%	3,12	0,85%	
2013			3,23	1,74%	3,15	0,85%	
2014			3,29	1,74%	3,17	0,85%	
2015			3,34	1,74%	3,20	0,85%	
2016			3,40	1,74%	3,23	0,85%	
2017			3,46	1,74%	3,25	0,85%	
2018			3,52	1,74%	3,28	0,85%	
2019			3,58	1,74%	3,31	0,85%	
2020			3,64	1,74%	3,34	0,85%	
2021			3,71	1,74%	3,36	0,85%	
2022			3,77	1,74%	3,39	0,85%	
2023			3,84	1,74%	3,42	0,85%	
2024			3,90	1,74%	3,45	0,85%	
2025			3,97	1,74%	3,48	0,85%	
2026			4,04	1,74%	3,51	0,85%	
2027			4,11	1,74%	3,54	0,85%	
2028			4,18	1,74%	3,57	0,85%	
2029			4,26	1,74%	3,60	0,85%	
2030			4,33	1,74%	3,63	0,85%	
2031			4,41	1,74%	3,66	0,85%	

Fuente: elaboración propia en base a datos de los Censos 1991, 2001 y 2010 (INDEC).

Vivienda

Para poder calcular la tierra necesaria y el flujo expresado en la cantidad de lotes

implicados en los crecimientos poblacionales estimados para construir nuevas viviendas, debe estimarse primero la condición de ocupación que van a tener y, en consecuencia, la densidad de población variable proyectada para el nuevo tejido residencial.

Una primera hipótesis es que continúen las tendencias de condición de ocupación de viviendas que caracterizaron el último censo de 2010 y se confirmaron en el relevamiento de viviendas en 2017: en 2010 se encontró un 76,96% de las viviendas deshabitadas en Moquehue y 56,27% en Villa Pehuenia; en 2017, de los 468 lotes registrados en Moquehue, 337 no estaban presentes en el relevamiento o fueron viviendas registradas con una ocupación temporaria (72%). Una segunda hipótesis implica que, a partir de las políticas de suelo implementadas, se revierta el comportamiento de un modo más acelerado al registrado anteriormente y se asemeje a índices observables actualmente en Villa Pehuenia. La velocidad de la transformación de las condiciones de ocupación dependerá de la velocidad de ocupación, regularización del territorio y la existencia de políticas públicas que fomenten un cambio en el comportamiento del mercado inmobiliario.

Consideraremos, entonces, dentro de la segunda hipótesis descripta, una aceleración mayor a la registrada hasta el día de hoy (tasa de crecimiento anual acumulativa del -2,37%). De este modo, concebimos que de las viviendas proyectadas en el sector, en 2019, un 67,47% son con ocupación temporaria; en 2023, un 61,29%; en 2027, un 55,67%; y en 2031, un 50,57%.

Tabla 37: Proyecciones de la participación de las viviendas con ocupación temporaria dentro del total de viviendas.

AÑO	Participación de las viviendas deshabitadas con respecto al total		Proyecciones			
			con tasa 2010-2017 (tendencial)		crecimiento de Villa Pehuenia repartido	
	%	TCAC	%	TCAC	%	TCAC
2010	76,96					
2011	76,64	-0,41%				
2012	76,33	-0,41%				
2013	76,02	-0,41%				
2014	75,71	-0,41%				
2015	75,40	-0,41%				
2016	75,09	-0,41%				
2017	74,78	-0,41%	74,78	-0,41%	74,78	-0,41%
2018			74,47	-0,41%	73,01	-2,37%
2019			74,17	-0,41%	71,27	-2,37%
2020			73,86	-0,41%	69,58	-2,37%
2021			73,56	-0,41%	67,93	-2,37%
2022			73,26	-0,41%	66,32	-2,37%
2023			72,96	-0,41%	64,74	-2,37%
2024			72,66	-0,41%	63,21	-2,37%
2025			72,36	-0,41%	61,71	-2,37%
2026			72,07	-0,41%	60,24	-2,37%
2027			71,77	-0,41%	58,81	-2,37%
2028			71,48	-0,41%	57,42	-2,37%
2029			71,19	-0,41%	56,05	-2,37%
2030			70,89	-0,41%	54,72	-2,37%
2031			70,60	-0,41%	53,42	-2,37%

Fuente: elaboración propia en base a datos de los Censos 1991, 2001 y 2010 (INDEC) y relevamiento realizado por el Municipio de Villa Pehuenia – Moquehue.

Suelo necesario

Si bien los procesos de regularización urbana, ocupación del tejido propuesto y densificación del tejido existente no son excluyentes y en la realidad operan al mismo tiempo,

para el cálculo de suelo necesario se simplificó la cuenta y se unificó al considera que todo el crecimiento se expresen en relación a los lotes ocupados y vacantes.

Se considerará que las casas se construyen en dos tipos de parcelas promedios: de 800m² en los barrios populares de población permanente, y de 1200m² en sectores mayoritariamente de segunda residencia o con fines de emprendimientos turísticos.

Por último, en el cálculo de superficies de Moquehue se considera: que existe una superficie que, por sus características dominiales o físicas, no es considerado suelo urbano loteables; que un 20% del suelo urbanizado es destinado a calles; que un 10% son cesiones de espacios verdes; y que el 5% son cesiones de equipamiento. Los sectores no considerados como suelo urbano loteable fueron: la reserva del mallín, los ríos y su afectación, las restricciones al uso de las costas del lago (35 metros), la superficie de protección a los Pehuenes (15 metros alrededor de cada Pehuén), y los terrenos afectados por vialidad nacional en relación a la ruta provincial N°. 11. De este modo la tierra final de Moquehue considerada con características para lotear abarca una superficie total de 203,78 hectáreas.

De este modo, para 2019, siguiendo la hipótesis 1, encontraríamos 473 lotes ocupados, lo que representaría una ocupación del 25,21% de la superficie con condiciones urbanas para lotear. Para el mismo período, si se adopta la hipótesis 2, la proporción de tierra ocupada es de 28,89% (543 lotes ocupados). Como vemos en el cuadro, la incidencia en el suelo entre estas dos hipótesis se va distanciando rápidamente. Como vimos, tres factores son los que influyen en la conformación de este distanciamiento: el crecimiento del tamaño de los hogares promedios en el sector, la relación entre lotes ocupados permanentemente y temporariamente (ambas variables compartidas en los dos escenarios), y el crecimiento poblacional proyectado para cada una.

A 2031 nos encontraremos que, con la hipótesis 1, faltarían 128,33 hectáreas aún a lotear. Esto significa una ocupación real del 37,03% de la tierra loteable. Si proyectamos en el tiempo la concreción de la ocupación total del sector harían falta 11 años más. Según esta hipótesis de crecimiento y ocupación, en 2042 se ocuparía la totalidad de la tierra loteable y se llegaría a una población permanente de 3427 habitantes.

Cabe destacar que este horizonte de población es permanente y no contempla la cantidad de habitantes con viviendas de ocupación temporaria. Si se sumasen proporcionalmente esa población, con una ocupación total de la tierra loteables, se llegaría a una población de 7357 habitantes (3427 permanentes y 3930 temporarios). Esta proporción implica una relación en el loteo de: 936 lotes de ocupación permanente y 1074 lotes de ocupación transitoria.

Teniendo en cuenta el escenario planteado en la hipótesis 2, este horizonte de ocupación es alcanzado en 2034, 8 años antes que en la hipótesis 1. Esta hipótesis contiene una acelerada ocupación de la superficie loteable debido al alto crecimiento poblacional planteado en su escenario. A 2023 se registra un 38,71% de la superficie loteada; a 2027, un 52,68%; y a 2031,

72,33%.

Por otro lado, el aspecto de la localización de los nuevos lotes dependerá fuertemente de las políticas públicas de urbanización, la superficie de suelo necesaria puede localizarse en áreas de nuevos loteos urbanos o un porcentaje localizándose en subdivisiones de lotes ya conformados, como también a modo de densificación del tejido existente.

Las implicancias de la superficie afectada progresivamente en cada hipótesis de crecimiento se proyectaron en una estrategia de trazado urbano desarrollada en la cartografía adjunta. Cabe destacar que estos valores son establecidos en relación a superficies de tierra bruta, sin tener en cuenta el crecimiento en densidad de los loteos existentes.

Tabla 38: Proyecciones de suelo ocupado. Hipótesis 1

Año	Proyección de población (Hab.)	Participación de lotes deshabitado (%)	Tamaño proyectado de hogar (Hab./Hogar)	Lotes ocupados			Lotes vacantes	Superficie urbanizable ocupada		Superficie urbanizable vacante	
				Lotes de ocupación permanente	Lotes de ocupación temporaria	Lotes totales		Ha	%	Ha	%
2017	384	74,78	3,25	118	350	467	1524	51,38	25,21%	152,40	74,79%
2018	415	73,01	3,28	127	342	469	1526	51,20	25,12%	152,58	74,88%
2019	450	71,27	3,31	136	337	473	1524	51,37	25,21%	152,41	74,79%
2020	488	69,58	3,34	146	335	481	1519	51,87	25,45%	151,91	74,55%
2021	530	67,93	3,36	158	334	491	1511	52,66	25,84%	151,13	74,16%
2022	576	66,32	3,39	170	334	504	1501	53,72	26,36%	150,07	73,64%
2023	627	64,74	3,42	183	337	520	1487	55,04	27,01%	148,74	72,99%
2024	683	63,21	3,45	198	340	538	1472	56,63	27,79%	147,15	72,21%
2025	744	61,71	3,48	214	345	559	1453	58,48	28,70%	145,31	71,30%
2026	812	60,24	3,51	231	351	582	1432	60,59	29,73%	143,20	70,27%
2027	887	58,81	3,54	251	358	608	1408	62,97	30,90%	140,81	69,10%
2028	969	57,42	3,57	271	366	637	1382	65,63	32,21%	138,15	67,79%
2029	1059	56,05	3,60	294	375	670	1352	68,59	33,66%	135,19	66,34%
2030	1159	54,72	3,63	319	386	705	1319	71,86	35,26%	131,93	64,74%
2031	1269	53,42	3,66	347	398	744	1283	75,45	37,03%	128,33	62,97%
2032	1390	53,42	3,66	380	436	815	1211	82,66	40,56%	121,12	59,44%
2033	1524	53,42	3,66	416	478	894	1132	90,62	44,47%	113,17	55,53%
2034	1671	53,42	3,66	457	524	980	1044	99,39	48,77%	104,40	51,23%
2035	1834	53,42	3,66	501	575	1076	947	109,06	53,52%	94,72	46,48%
2036	2013	53,42	3,66	550	631	1181	840	119,73	58,76%	84,05	41,24%
2037	2211	53,42	3,66	604	693	1297	723	131,51	64,53%	72,27	35,47%
2038	2430	53,42	3,66	664	762	1426	593	144,51	70,91%	59,28	29,09%
2039	2671	53,42	3,66	730	837	1567	449	158,85	77,95%	44,94	22,05%
2040	2937	53,42	3,66	803	921	1723	291	174,67	85,71%	29,11	14,29%
2041	3231	53,42	3,66	883	1013	1895	116	192,14	94,29%	11,64	5,71%
2042	3427	53,42	3,66	936	1074	2010	0	203,78	100,00%	0,00	0,00%

Fuente: elaboración propia.

Tabla 39: Proyecciones de suelo ocupado. Hipótesis 2

Año	Proyección de población (Hab.)	Participación de lotes deshabitado (%)	Tamaño proyectado de hogar (Hab./Hogar)	Lotes ocupados			Lotes vacantes	Superficie urbanizable		Superficie urbanizable	
				Lotes de ocupación permanente	Lotes de ocupación temporaria	Lotes totales		Ha	%	Ha	%
2017	384	74,78	3,25	118	350	467	1524	51,38	25,21%	152,40	74,79%
2018	445	73,01	3,28	136	367	503	1489	54,93	26,96%	148,85	73,04%
2019	516	71,27	3,31	156	387	543	1449	58,87	28,89%	144,92	71,11%
2020	595	69,58	3,34	178	408	586	1406	63,20	31,01%	140,58	68,99%
2021	684	67,93	3,36	203	431	634	1358	67,96	33,35%	135,82	66,65%
2022	785	66,32	3,39	231	456	687	1306	73,18	35,91%	130,61	64,09%
2023	899	64,74	3,42	263	482	745	1249	78,88	38,71%	124,90	61,29%
2024	1026	63,21	3,45	297	511	808	1187	85,11	41,76%	118,68	58,24%
2025	1170	61,71	3,48	336	542	878	1119	91,90	45,10%	111,89	54,90%
2026	1331	60,24	3,51	379	575	954	1045	99,30	48,73%	104,49	51,27%
2027	1511	58,81	3,54	427	610	1037	964	107,36	52,68%	96,42	47,32%
2028	1714	57,42	3,57	480	648	1128	876	116,14	56,99%	87,65	43,01%
2029	1941	56,05	3,60	539	688	1227	781	125,69	61,68%	78,09	38,32%
2030	2195	54,72	3,63	605	731	1336	677	136,09	66,78%	67,70	33,22%
2031	2479	53,42	3,66	677	777	1454	564	147,40	72,33%	56,39	27,67%
2032	2796	53,42	3,66	764	876	1640	375	166,26	81,59%	37,52	18,41%
2033	3150	53,42	3,66	861	987	1848	164	187,33	91,93%	16,45	8,07%
2034	3427	53,42	3,66	936	1074	2010	0	203,78	100,00%	0,00	0,00%

Fuente: elaboración propia.

4. Etapa 4. Propuesta

4.1 Ejes problemáticos y Líneas de Acción

Modelo propositivo de síntesis del sistema territorial con políticas y lineamientos

A continuación, se presenta las líneas de acción o lineamientos en base a los ejes problemáticos elaborados en la etapa precedente. A su vez cada una de las líneas de acción se desagrega en programas y proyectos específicos. Los programas se caracterizan por su permanencia en el tiempo y sirven de encuadre para la ejecución de los proyectos. Posteriormente, se presentan unas Fichas de Proyecto de un conjunto de proyectos seleccionados, los que serán objeto de un desarrollo con mayor detalle.

Tabla 40. Ejes problemáticos y Líneas de Acción

Ejes problemáticos	Líneas de Acción
El acceso a Moquehue es dificultoso y se bloquea en invierno. Se realiza sólo por ripio.	<i>1. Accesibilidad</i> Facilitar y diversificar la accesibilidad de Moquehue.
La falta de titulación del Lote 100 impide avanzar en un proceso de regularización dominial, lo que bloquea el desarrollo de Moquehue.	<i>2. Regularización</i> Gestionar la regularización dominial del Lote 100.
Las actividades económicas presentes en el municipio generan una oferta de empleo limitada para el total de la población.	<i>3. Desarrollo económico y empleo</i> Diversificar la base económica de la localidad.
El crecimiento de Moquehue con tejido disperso y muy baja densidad encarece la inversión en infraestructura.	<i>4. Consolidación</i> Definir un proyecto urbano que permita un aprovechamiento racional de las infraestructuras urbanas y los equipamientos públicos.
El Código Urbano establece restricciones al dominio pero no prevé intervenciones activas del Estado.	<i>5. Normativa urbana</i> Actualizar la normativa urbanística vigente en el municipio de Villa Pehuenia-Moquehue incorporando instrumentos de gestión urbana.
El Estado municipal no tiene recursos propios para financiar las obras de urbanización necesarias en Moquehue.	<i>6. Desarrollo urbano y gestión municipal</i> Generar las condiciones normativas y administrativas para incrementar los ingresos propios del municipio.

Tabla 41. Lineamientos, Programas, Proyectos

Lineamientos	Programas	Proyectos	
1. Accesibilidad	1.1. Pavimentación rutas	1.1.1. Pavimentación Ruta Provincial 23 – Tramo Río Litrán-Empalme Ruta Nacional 242, Pino Hachado.	
		1.1.2. Pavimentación Ruta Provincial 11 – Tramo empalme paso internacional Icalma-Moquehue	
		1.1.3. Pavimentar la Ruta Provincial 13 entre Primeros Pinos y el puente sobre el río Litrán (55 km).	
	1.2. Conexión hidro-aérea	1.2.1. Servicio de transporte aéreo mediante hidroaviones entre las localidades cordilleranas lacustres y los aeropuertos del sistema nacional aeroportuario.	
2. Regularización	2.1. Gestión ante la Provincia y la Nación para la cesión del Lote 100	2.1.1. Sanción del Decreto Presidencial	
		2.1.2. Sanción de la Ley Provincial	
	2.2. Creación de una unidad de gestión	2.2.1. Definición de la composición, modelo institucional, atribuciones, etc.	
		2.3. Asignación de parcelas	2.2.1. Definición de criterios para la asignación de las parcelas
			2.2.2. Mesa de negociación entre actores
			2.2.3. Definición de los valores de terrenos
	2.2.4. Estudio de modalidades de financiamiento		
3. Desarrollo económico y empleo	3.1. Ampliación de la escala y oferta turística	3.1.1. Desarrollar un centro de deportes invernales de escala regional e internacional.	
		3.1.2. Desarrollo de empresas locales.	
		3.1.3. Centro Municipal de Eventos Empresariales y Académicos	
		3.1.4. Fomento del Turismo Gremial	
	3.2. Promoción de actividades complementarias	3.2.1. Incentivo de Huertas, Criaderos y Gastronomía Local	
		3.2.2. Desarrollo Forestal e Innovación Constructiva	
	4. Consolidación	4.1. Obras de urbanización	4.1.1. Apertura de calles
4.1.2. Provisión de agua potable por red			
4.1.3. Provisión de desagües cloacales			
4.1.4. Tendido de red eléctrica			
4.2. Espacio público		4.2.1. Parque lineal Arroyo Quillahue	

		4.2.2. Parques de los Pehuenes
		4.2.3. Paseo del Lago
		4.2.4. Plazas públicas
5. Normativa urbana	5.1. Actualización del Código Urbano y de Edificación de Villa Pehuenia-Moquehue	5.1.1. Zonificación
		5.1.2. Normativa específica para Moquehue
		5.1.3. Instrumentos de gestión urbana
	5.2. Plan de Manejo Sostenible de Bosques Nativos	5.2.1. Inventario de bosques de pehuenes en el Lote 100 - Plan de Aprovechamiento del Cambio de Uso del Suelo (en el marco de la Ley de Bosques)
6. Desarrollo urbano y gestión municipal	6.1. Financiamiento Urbano	6.1.1. Reforma Tributaria Local
		6.1.2. Recupero público de la valorización del suelo
		6.1.3. Observatorio de la economía y finanzas municipales
	6.2. Gobierno abierto e inteligente	6.2.1. Monitoreo de la economía y las finanzas municipales
		6.2.3. Catastro multifinalitario y acceso público a datos SIG
	6.3. Programa de Protección Civil para Moquehue	6.3.1. Plan de Protección Civil para Moquehue

4.2 Fichas de proyectos

PROYECTO: .1.1. Pavimentación Ruta Provincial 23 – Tramo Río Litrán-Empalme Ruta Nacional 242, Pino Hachado.

LINEAMIENTO: 1. Accesibilidad

PROGRAMA: 1.1. Pavimentación rutas

JUSTIFICACIÓN: La necesidad de desarrollar el turismo, particularmente en época invernal, requiere de la pavimentación del tramo de la Ruta Provincial 23, que permitirá ligar el tramo asfaltado de la Ruta Provincial 13 con la Ruta Nacional 242 con el menor recorrido posible, si se descarta el tramo de la Ruta Provincial 13 entre Primeros Pinos y Villa Pehuenia, que presenta dificultades de financiamiento internacional por el reclamo de tierras de pueblos originarios.

OBJETO: Pavimentar la Ruta Provincial 23 en el tramo entre el río Litrán y su empalme con la Ruta Nacional 242, próximo al paso internacional Pino Hachado.

PROBLEMA: El territorio municipal no cuenta con buena accesibilidad por vía terrestre, principalmente, en los meses de invierno. Los caminos que vinculan las localidades con el resto del territorio neuquino son de ripio y se suelen cortar como consecuencia de las nevadas. El desarrollo turístico de Villa Pehuenia y, en particular, de la localidad de Moquehue, se encuentra fuertemente condicionado a las actuales condiciones de acceso

ANÁLISIS ECONÓMICO: El tramo de ruta a asfaltar tiene una extensión de 40 kilómetros. Se estima que el costo de construcción de la ruta pavimentada ronda los u\$s 17.000.000. Como efecto económico indirecto, la mejora en la accesibilidad permitirá un acceso seguro a la región en temporada invernal, con el consecuente beneficio económico que traerá a las localidades por la afluencia de turistas.

ACTORES INVOLUCRADOS: Vialidad Provincial, Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional, Municipalidad de Villa Pehuenia-Moquehue, conductores de vehículos que circulan por la ruta.

EFFECTOS POSITIVOS: Se mejorará sustancialmente la conectividad entre el municipio de Villa Pehuenia-Moquehue hacia el Este, vinculando la zona con la ciudad de Zapala y la capital provincial, mejorando la seguridad vial y disminuyendo significativamente los tiempos de viaje. Al mismo tiempo, la pavimentación permitirá que la ruta permanezca abierta en épocas invernales, favoreciendo la llegada del turismo a las localidades.

EFFECTOS NEGATIVOS: Durante el período de ejecución de las obras, la circulación por la ruta deberá ser con precaución y a baja velocidad. Eventualmente, se producirán cortes operativos.

CONDICIONES DE REALIZACIÓN: El proyecto cuenta con el financiamiento del Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional. Su realización está prevista en una tercera etapa de pavimentación de la Ruta Provincial 23, que se inicia en Junín de los Andes y se espera que se encuentre en operaciones hacia el año 2020.

MONITOREO RESULTADOS: La Dirección Provincial de Vialidad elabora sistemáticamente estadísticas de los flujos de transporte por las rutas provinciales. Se podrá monitorear la efectiva mejora en la conectividad a partir de los datos actuales en comparación con los datos que se obtengan una vez que la ruta se encuentre operativa.

PROYECTO: 1.1.2. Pavimentación Ruta Provincial 11 – Tramo empalme paso internacional Icalma-Moquehue

LINEAMIENTO: 1. Accesibilidad

PROGRAMA: 1.1. Pavimentación rutas

JUSTIFICACIÓN: La conexión entre las localidades de Villa Pehuenia y Moquehue se realiza a través de la Ruta Provincial 11, que se encuentra asfaltada hasta la bifurcación que conduce al paso internacional Icalma. Se trata de una ruta de 22 kilómetros de extensión de los cuales 16 kilómetros son por ripio. En época invernal la ruta suele anegarse por las nevadas y en determinadas horas se congela, impidiendo la conexión por lo que deja aislada la localidad de Moquehue.

OBJETO: Pavimentar la Ruta Provincial 11 entre la salida al paso internacional Icalma y el centro de la localidad de Moquehue.

PROBLEMA: La localidad de Moquehue presenta un acceso dificultoso, mediante un camino de ripio, que puede sufrir anegamientos y congelamiento en época invernal, aislando a la localidad del resto del territorio. Las dificultades en el acceso restringen las posibilidades de desarrollo de las actividades turísticas, que son el motor de la economía local.

ANÁLISIS ECONÓMICO: El tramo a pavimentar de la Ruta 11 se extiende por 16 kilómetros. Se estima un costo de u\$s 6.900.000.

ACTORES INVOLUCRADOS: Dirección Provincial de Vialidad, Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional, Municipalidad de Villa Pehuenia-Moquehue, residentes frentistas a la ruta, conductores de vehículos que circulan por la ruta.

EFFECTOS POSITIVOS: La mejora en la accesibilidad incidirá positivamente en la economía moquehuense.

EFFECTOS NEGATIVOS: Durante la construcción la conectividad entre Moquehue y la localidad cabecera del municipio se verá afectada. Se deberá circular con precaución. En algunos tramos, se deberán hacer movimientos de suelo para ensanchar el paso, lo que podrá afectar a los residentes frentistas.

CONDICIONES DE REALIZACIÓN: El proyecto se encuentra en fase de proyecto. Se espera que la ruta se encuentre operativa hacia 2020.

MONITOREO RESULTADOS: La Dirección Provincial de Vialidad elabora sistemáticamente estadísticas de los flujos de transporte por las rutas provinciales. Se podrá monitorear la efectiva mejora en la conectividad a partir de los datos actuales en comparación con los datos que se obtengan una vez que la ruta se encuentre operativa.

PROYECTO: 1.2.1. Servicio de transporte aéreo mediante hidroaviones entre las localidades cordilleranas lacustres y los aeropuertos del sistema nacional aeroportuario.

LINEAMIENTO: 1. Accesibilidad

PROGRAMA: 1.2. Conexión hidro-aérea

JUSTIFICACIÓN: Las localidades del municipio de Villa Pehuenia-Moquehue se encuentran alejadas de los principales aeropuertos provinciales, dificultando la afluencia de turistas nacionales e internacionales. La puesta en marcha de un servicio de hidroaviones permitirá vincular la región con el resto de las localidades lacustres de la provincia y con los aeropuertos incorporados al Sistema Nacional Aeroportuario y, por lo tanto, a los grandes aglomerados urbanos.

OBJETO: Establecer un servicio aéreo entre Villa Pehuenia, Moquehue y las localidades lacustres de la provincia con los principales aeropuertos provinciales (Neuquén, Chapelco, Zapala).

PROBLEMA: La región se encuentra aislada respecto de los flujos aéreos de pasajeros. De esta manera, un número importante de potenciales turistas elige otros destinos mejor conectados, afectando negativamente las posibilidades de desarrollo económico de las localidades. Al mismo tiempo, su emplazamiento en plena cordillera hace difícil emplazar un aeropuerto. La implementación de servicios aéreos a través de hidroaviones se presenta como una oportunidad ya que se cuenta con los lagos Aluminé y Moquehue, que requerirán de mínimas infraestructuras para recibir este tipo de vuelos.

ANÁLISIS ECONÓMICO: Se deberán hacer estudios específicos acerca de los costos que implica el armado de una flota de hidroaviones, los costos operativos, los costos de los pasajes, etc.

ACTORES INVOLUCRADOS: Municipios y localidades lacustres de la provincia de Neuquén, operadores aéreos y turísticos, organismos de control aeronáutico, potenciales pasajeros.

EFECTOS POSITIVOS: La implementación de servicios aéreos por hidroavión permitirá ampliar las posibilidades de recibir turistas nacionales e internacionales, mejorando sustancialmente la economía local.

EFECTOS NEGATIVOS: Se deberá estudiar particularmente los impactos ambientales que puedan producir en las maniobras de despegue y acuatizaje. Según el tipo de aviones que se utilicen, los ruidos de los motores pueden representar una molestia para la población residente y el turismo, así como para la fauna del lugar.

CONDICIONES DE REALIZACIÓN: La puesta en operaciones de servicios hidroaéreos se encuentra supeditada al interés que pueda despertar en los operadores aéreos y al impulso que la Dirección Provincial de Turismo y otros organismos provinciales y nacionales le puedan dar.

MONITOREO RESULTADOS: Se deberá evaluar periódicamente la cantidad de turistas que utilizan este medio y ajustar eventualmente el número de vuelos, el tamaño de las aeronaves, la frecuencia, etc. a fin de acompañar la evolución de la demanda.

PROYECTO: 3.1.1. Desarrollar un centro de deportes invernales de escala regional e internacional

LINEAMIENTO: 3. Desarrollo económico y empleo

PROGRAMA: 3.1. Ampliación de la escala y la oferta turística

JUSTIFICACIÓN: El desarrollo del Centro de Deportes Invernales constituye una pieza clave del programa que busca ampliar la escala y diversificar la oferta de servicios turísticos para dinamizar la economía y generar una mayor cantidad de puestos de trabajo en la medida que reposiciona al Villa Pehuenia-Moquehue como opción de primera importancia para el turista interesado en desarrollar deportes invernales así como para diversificar las opciones recreativas y de paseo durante la temporada estival.

OBJETO: El proyecto consiste en construir la infraestructura necesaria para mejorar y diversificar las opciones deportivas del Cerro Batea Mahuida. La provincia de Neuquén y la región patagónica ya cuentan con importantes centros de esquí, algunos de ellos posicionados a nivel internacional que motivan la llegada de numerosos extranjeros. El desarrollo del Cerro Batea Mahuida no debería competir con dichos centros de deportes invernales sino posicionarse como una opción alternativa que ofrezca otros tipos de actividades, con un perfil para iniciados, grupos familiares pero también para experimentados en deportes de nieve, incluso alternativos al sky y el snowboard de pista. En este marco, el proyecto apunta al acondicionamiento del Cerro generando el equipamiento y los servicios necesarios para la realización de deportes invernales tales como trineo, ski de fondo, raquetismo, splitboard, snowbike y patinaje. De igual modo, parte de dicha infraestructura, como los medios de elevación, podría utilizarse en verano con actividades de trekking, senderismo y avistaje.

PROBLEMA: La escasez actual de infraestructura (fundamentalmente de medios de elevación) y los inconvenientes de gestión del Cerro Batea Mahuida como "parque de nieve" constituyen problemas a revertir para el desarrollo de este proyecto. Las actividades recreativas y deportivas que podrían desarrollarse en el Cerro requieren así la construcción de infraestructura y equipamiento y además las garantías de servicio y funcionamiento necesarios para que el visitante regrese a Villa Pehuenia-Moquehue y lo recomiende como centro turístico invernal.

ANÁLISIS ECONÓMICO: A desarrollar

ACTORES INVOLUCRADOS: Municipalidad de Villa Pehuenia, Cámara de Comercio y Turismo de Villa Pehuenia, Ministerio de Turismo de la Provincia de Neuquén, Neuquentur, COPADE, Ministerio de Turismo de la Nación.

EFFECTOS POSITIVOS: El Cerro constituye una gran oportunidad para aumentar y diversificar la demanda y, de este modo, prolongar y aumentar el factor de ocupación durante la temporada invernal así como promover alojamientos alternativos a la cabaña y la hostería. Asimismo, determinados eventos recreativos y deportivos podrían contrarrestar la estacionalidad del "Batea Mahuida" y ociosidad de la infraestructura que podría construirse (como medios de elevación y centros de consumo) mediante la realización de ascensiones en verano a la laguna formada en el cráter del extinto volcán. La explotación del Cerro como centro de deportes invernales favorecería la generación de empleo así como la formación y capacitación de la población local para el desarrollo de los servicios asociados, por ejemplo, de la comunidad mapuche

EFFECTOS NEGATIVOS: Necesidad de cuantiosas inversiones y posible condicionamiento de las empresas inversoras.

CONDICIONES DE REALIZACIÓN: Priorizar a la comunidad mapuche en la generación de puestos de trabajo. Validar con la comunidad mapuche el perfil del desarrollo y explotación del cerro como centro de deportes invernales.

MONITOREO RESULTADOS: Durante su fase operativa, se deberá monitorear el flujo de turistas que utilizan las instalaciones, el tiempo de permanencia en el centro de esquí, el nivel de consumo que despliegan, etc.

PROYECTO: 3.1.3. Centro Municipal de Eventos Empresariales y Académicos

LINEAMIENTO: 3. Desarrollo económico y empleo

PROGRAMA: 3.1. Ampliación de la escala y oferta turística

JUSTIFICACIÓN: La realización de eventos empresariales y académicos resultan actividades que demandan, con cierta escala y frecuencia, de servicios de alojamiento, gastronomía y recorridos internos. Por tal motivo, se considera que la propuesta de construcción de un Centro Municipal de Eventos Empresariales y Académicos contribuye al desarrollo del sector.

OBJETO: Construcción de un Centro Municipal de Eventos Empresariales y Académicos para que Villa Pehuenia-Moquehue se posicione como una plaza aún más atractiva para la realización de este tipo de eventos que atraen visitantes, sobre todo en los meses de temporada baja. El edificio debería contar con al menos un auditorio y hall de entrada. Este equipamiento podría a la vez oficiar como “edificio de usos múltiples”, incluso facilitando la realización de actividades recreativas y culturales durante los meses de temporada alta y baja.

PROBLEMA: Ubicar a Villa Pehuenia - Moquehue como una plaza atractiva para el turismo de convenciones y reuniones mediante el desarrollo de infraestructura básica para la realización de este tipo de eventos.

ANÁLISIS ECONÓMICO: A desarrollar

ACTORES INVOLUCRADOS: Municipalidad de Villa Pehuenia, Cámara de Comercio y Turismo de Villa Pehuenia, Ministerio de Turismo de la Provincia de Neuquén, Neuquentur, Universidad Nacional del Comahue, Universidad Tecnológica Nacional (UTN) (Confluencia, Neuquén - S.M. Andes - Zapala), Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES), Ministerio de Turismo de la Nación. Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Nación.

EFFECTOS POSITIVOS: La realización de eventos y convenciones tienen un impacto importante en el sector porque permite aumentar la ocupación de las plazas de alojamiento durante los meses de baja temporada en otoño y primavera. El municipio ya cuenta con algunas experiencias en la gestión y promoción de este tipo de eventos.

EFFECTOS NEGATIVOS: El desarrollo del “turismo de conferencias” pone al descubierto nuevamente la necesidad de ampliar y mejorar la infraestructura de transporte y comunicaciones, así como también, la de evaluar la factibilidad y conveniencia de construir un Centro de Convenciones para facilitar la organización de este tipo de eventos.

CONDICIONES DE REALIZACIÓN: Disponibilidad de fondos municipales, asistencia financiera provincial y/o concesión de espacios para el financiamiento y mantenimiento de la obra.

MONITOREO RESULTADOS: A desarrollar.

PROYECTO: 4.1.3. Provisión de desagües cloacales. Estudio de factibilidad para la construcción de planta de tratamiento cloacal Moquehue

LINEAMIENTO: 4. Consolidación

PROGRAMA: 4.1. Obras de urbanización

JUSTIFICACIÓN: En el marco del lineamiento que busca consolidar a Moquehue como una aldea de montaña en la región Pehuenia es necesario dotar de la infraestructura sanitaria indispensable para el tratamiento de los efluentes. El marco normativo provincial (Decreto 1485/2012) prohíbe en todo el territorio provincial el vertido de efluentes cloacales e industriales sin tratamiento previo y obliga a que las urbanizaciones y/o loteos cuenten con un sistema de tratamiento de líquidos cloacales para tratar la totalidad de los efluentes, como así también deberán hacerlo las industrias, empresas de servicios, actividades recreativas–turísticas, agropecuarias, mataderos. Asimismo, prohíbe la utilización de pozos absorbentes, redes de drenaje y todo sistema de disposición *in situ* como único tratamiento de efluentes líquidos. Aunque el mismo texto advierte que, en toda la provincia sólo viviendas unifamiliares, multifamiliares, campings, casas de estancias, agroturismo o establecimientos pequeños de hasta 30 personas, destinados a actividades recreativas o turísticas, que no cuenten con el servicio de red cloacal, podrán contar con tratamiento de líquidos cloacales in situ. Y estarán obligados a conectarse a la red cloacal cuando la misma esté operativa, desafectando el antiguo sistema de tratamiento.

OBJETO: Adecuarse al decreto provincial, en caso de corresponder, estableciendo plazos para la instalación de plantas de tratamiento particulares y también especificar quién será la autoridad encargada del controlar su cumplimiento en la ciudad. En este sentido se plantea un estudio que actualice de los parámetros de ponderación siguiendo la pauta población actual y los escenarios que formulados.

PROBLEMA: En Moquehue se ha evaluado la “capacidad de carga”¹⁰³ para recibir los impactos ambientales relacionados con la urbanización y las alternativas más adecuadas para el tratamiento y disposición de los efluentes. Precisamente existe un estudio de referencia que estima la capacidad de carga utilizando el contenido de nitratos y de fósforo como indicadores del impacto de los sistemas sépticos sobre los recursos naturales. Entre los resultados alcanzados establece parámetros de la densidad óptima de pobladores con sistemas individuales, que permitan un efectivo manejo de los recursos naturales, mitigando la degradación ambiental.

ANÁLISIS ECONÓMICO: para los estudios se puede apelar al Fondo para la Conservación y Recuperación del Medio Ambiente – Ley 2183 y de la Ley 1875 (T.O. Ley 2267), o partidas presupuestarias del EPAS. Y para la construcción de infraestructura de programas nacionales del ENHOSA y agencias de cooperación.

ACTORES INVOLUCRADOS: Ente Provincial de Agua y Saneamiento (EPAS), Dirección Provincial de Recursos Hídricos, Municipalidad, HCD(en este caso puede integrar otros actores como cooperativas o la misma CIP)

EFFECTOS POSITIVOS: Mejorar las condiciones sanitarias y ambientales de Moquehue

EFFECTOS NEGATIVOS: No se prevén.

CONDICIONES DE REALIZACIÓN: Regularización y reparcelamiento implementado con consolidación de trazado y delimitación de línea municipal. Acuerdo con el EPAS para implementar el programa. Conseguir el financiamiento externo o provincial para realizar las obras.

MONITOREO RESULTADOS: Formular proyecto ingeniería civil y factibilidad de vuelco sobre cuerpo de agua y compromiso de financiación en un plazo de 2 años. Ejecutar la obra en 2 años siguientes.

¹⁰³ La capacidad de carga es la habilidad de absorber los contaminantes sin degradar la calidad del agua. Cada cuerpo de agua tiene una capacidad finita de asimilar contaminantes, los lagos en áreas desarrolladas reciben una gran cantidades de sustancias que tienden a empobrecer su calidad, en este trabajo se tratará de buscar indicadores que permitan un uso del suelo sustentable. Fijando límites cuando los estándares son superados. Los nitratos son usados como un buen indicador del impacto de los sistemas sépticos.

PROYECTO: 5.1.1. Zonificación y 5.1.2. Normativa específica para Moquehue

LINEAMIENTO: 5. Normativa urbana

PROGRAMA: 5.1. Actualización del Código Urbano y de Edificación de Villa Pehuenia-Moquehue

JUSTIFICACIÓN: Como condición para llevar adelante la regularización dominial y garantizar que el municipio conduzca el proceso de crecimiento urbano de Moquehue, la normativa urbana vigente en el municipio necesita que se precise. Al mismo tiempo, se deberá adecuar la zonificación al cuerpo normativo existente, atendiendo a las especificidades del lugar.

OBJETO: Actualizar la normativa urbanística vigente, incorporando las directivas que surgen del plan de regularización dominial del Lote 100, redefiniendo los parámetros urbanísticos y las zonificaciones para adecuarlas a las condiciones actuales y futuras de crecimiento y desarrollo de la localidad.

PROBLEMA: Actualmente la localidad cuenta con una zonificación preventiva muy genérica, que no da cuenta de los procesos de crecimiento urbano. Al mismo tiempo, el proceso de regularización dominial a encarar en la localidad requiere de pautas claras e indicadores urbanísticos que orienten el crecimiento, garantizando las condiciones excepcionales del paisaje y del ambiente en el que se inserta la localidad.

ANÁLISIS ECONÓMICO: El proyecto en sí mismo no requiere de un análisis económico para su desarrollo.

ACTORES INVOLUCRADOS: Poder Ejecutivo Municipal, Secretaría de Planificación y Acción para el Desarrollo, Secretaría de Turismo, Honorable Concejo Deliberante, grupos representativos de la sociedad civil (residentes, comerciantes, proveedores de servicios turísticos, profesionales, martilleros e inmobiliarias, desarrolladores urbanos, ambientalistas, etc.

EFFECTOS POSITIVOS: La actualización del Código Urbano y de Edificación de Villa Pehuenia-Moquehue permitirá una mejor distribución de usos e intensidades de usos del suelo en la localidad. El municipio contará con un instrumento para conducir y controlar el crecimiento urbano de la localidad de Moquehue, favoreciendo la consolidación y el completamiento de los tejidos urbanos existentes y garantizando áreas de reserva para nuevas urbanizaciones que sean requeridas por las generaciones futuras, evitando, al mismo tiempo la expansión difusa, el encarecimiento de los servicios urbanos por la extensión difusa de los loteos y la demanda de equipamientos y servicios adicionales.

EFFECTOS NEGATIVOS: no se identifican en esta instancia.

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

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

PROYECTO: 5.2.1. Inventario de bosques de pehuenes en el Lote 100 - Plan de Aprovechamiento del Cambio de Uso del Suelo (en el marco de la Ley de Bosques)

LINEAMIENTO: 5. Normativa urbana

PROGRAMA: 5.2. Plan de Manejo Sostenible de Bosques Nativos

JUSTIFICACIÓN: La revisión de la normativa abre la posibilidad de incorporar al texto legal nuevas herramientas de "protección ambiental" del bosque nativo y gestión de suelo, en el marco de los presupuestos mínimos establecidos en la Ley de Bosques (LEY 2.780 – Legislatura de la Provincia del Neuquén, según lo previsto en el artículo 6° de la Ley Nacional 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos). Las actividades permitidas en la Categoría III (verde) en la que se encuentra inscripta el Lote 100, incluyendo los cambios de uso del suelo, deben estar enmarcadas en un Plan de Conservación, de Manejo Sostenible o de Aprovechamiento del Cambio del Uso del Suelo (Art. 24, Ley 2780). En este sentido, una herramienta fundamental del plan es un inventario de bosques que incluya un relevamiento, sistematización-georreferenciación y valoración del estado fitosanitario.

OBJETO: El propósito primario es la zonificación del territorio definiendo fajas de protección de bosques preexistentes y parámetros de preservación (15 metros), de restricciones naturales y reconversión de uso de la tierra (humedales, aluviones, inundabilidad) e indicadores urbanísticos constituidos por los usos del suelo permitidos (zona verde). El inventario busca definir y preservar el carácter del lote 100, al estipular limitaciones al desarrollo de ciertas actividades en el área de estudio y establecer las superficies y volúmenes máximos a construir.

PROBLEMA: El Código Urbano y la Ley de Bosques establecen restricciones al dominio pero no prevé intervenciones activas del Estado.

ANÁLISIS ECONÓMICO: el fondeo de los estudios pueden enmarcarse dentro de las partidas disponibles por El Fondo de Fomento de las Áreas Naturales Protegidas, entre otras posibilidades, así como también las partidas disponibles a la Ley de Bosques (fondo sojero).

ACTORES INVOLUCRADOS: Municipalidad de Pehuenia, Gobierno Provincial: Dirección de Gestión de Bosques Nativos de la provincia Consejo Consultivo Local de Bosque Nativo.

EFFECTOS POSITIVOS: se da cumplimiento a la Ley de Bosques permitiendo actividades y proyectos bajo el amparo del Código de Planeamiento Urbano y de Edificación.

EFFECTOS NEGATIVOS: De no implementarse el OTBN se avanza con proceso de degradación y fragmentación debido a loteos irregulares.

CONDICIONES DE REALIZACIÓN: Regularización y reparcelamiento implementado con consolidación de trazado y delimitación de línea municipal. Acuerdo con la Comisión de Bosques para implementar el OTBN. Conseguir el financiamiento externo o provincial para realizar el inventario.

MONITOREO RESULTADOS: Formular proyecto ingeniería civil y factibilidad de vuelco sobre cuerpo de agua y compromiso de financiación en un plazo de 2 años. Ejecutar la obra en 2 años siguientes.

PROYECTO: 6.1.2. Recupero Público de la Valorización del Suelo

LINEAMIENTO: 6. Desarrollo urbano y gestión municipal

PROGRAMA: 6.1. Financiamiento Urbano

JUSTIFICACIÓN: La regularización dominial y la inversión en infraestructura y servicios requeridos para la consolidación urbana desencadenan procesos especulativos en torno a la valorización del suelo. El proyecto de Recupero Público de la Valorización del Suelo contribuirá a regular el alza de precios del suelo derivado de esta práctica de anticipación, acaparamiento y eventual mantenimiento vacante del suelo por parte de privados. Este instrumento permite asimismo obtener recursos genuinos en la medida que recupera parte de la valorización inmobiliaria que el Estado, en cualquiera de sus niveles de gobierno, genera mediante la inversión en obra pública, así como por medio de actos administrativos, normativos y registrales que modifican el aprovechamiento económico del suelo.

OBJETO: Se propone diseñar e implementar un instrumento de recuperación de la valorización inmobiliaria atribuible al accionar estatal en lo que respecta a la inversión en obra pública y actos normativos, administrativos y registrales que modifican el potencial económico del suelo urbano. El instrumento debe especificar las bases y hechos impositivos, las correspondientes alícuotas, el momento de exigibilidad así como el uso o destino de los recursos obtenidos.

PROBLEMA: El instrumento permitirá, en primer lugar, combatir las prácticas de especulación urbana vinculadas al proceso de regularización dominial y urbanización del Lote 100; es decir, será una herramienta de gestión de suma importancia para regular los usos y precios del suelo que se ponen en juego y tensión en dicho proceso. En segundo término, permitirá ampliar los recursos municipales para afrontar la urbanización de Lote 100 y el mejoramiento de la infraestructura urbana y turística en el resto del municipio.

ANÁLISIS ECONÓMICO: A desarrollar

ACTORES INVOLUCRADOS: Municipalidad y Consejo Deliberante de Villa Pehuenia.

EFFECTOS POSITIVOS: Desaliento de la especulación en base a la valorización del suelos y mejoramiento del erario municipal con recursos propios. Lo primero impacta regulando los precios de los terrenos y mejorando las condiciones de acceso al suelo para ciertos usuarios y usos residenciales y productivos. A la vez, mejora las condiciones para afrontar los costos de financiamiento urbano. Se trata de dos pilares fundamentales del mejoramiento de la gobernanza local.

EFFECTOS NEGATIVOS: Inicialmente, la implementación de este instrumento que adopta, en términos tributarios, la entidad de "tributo" genera rechazo en la población y es visualizado como una mayor presión impositiva por parte de los contribuyentes.

CONDICIONES DE REALIZACIÓN: La sostenibilidad en la implementación de este instrumento depende, en parte, del retorno de lo recaudado por el Municipio en mejoramiento de obras y servicios.

MONITOREO RESULTADOS: A desarrollar

PROYECTO: 6.1.1. Reforma Tributaria Local

LINEAMIENTO: 6. Mejoramiento de la Gobernanza Local

PROGRAMA: 6.1. Financiamiento Urbano

JUSTIFICACIÓN: Insuficiencia de recursos propios o “genuinos” para afrontar los compromisos actuales y, sobre todo, futuros de gestión. Elevada dependencia de las coparticipaciones provincial y nacional para el mantenimiento de pagos y obligaciones municipales.

OBJETO: El objeto del proyecto apunta a replantear el sistema tributario local actual. Esto implica evaluar la idoneidad y criterios de implementación de cobro de impuestos, tasas, derechos, contribuciones y cánones que hacen a los ingresos que genera y obtiene el propio Municipio. La evaluación debe recaer especialmente en la modalidad de aplicación y rendimiento del cobro de tasas y servicios retributivos y debe considerar la necesaria incorporación de nuevos contribuyentes para la ampliación de la base tributaria.

PROBLEMA: Aumento de la recaudación proveniente de los tributos de nivel local y disminución de la vulnerabilidad fiscal mediante la reformulación de los tributos locales y los criterios de implementación de los mismos.

ANÁLISIS ECONÓMICO: El gasto en el análisis, diseño e implementación de un nuevo esquema tributario es marginal

ACTORES INVOLUCRADOS: Municipalidad y Concejo Deliberante de Villa Pehuenia.

EFECTOS POSITIVOS: Aumento de la recaudación proveniente de los tributos de nivel local y disminución de la vulnerabilidad fiscal mediante la reformulación de los tributos locales y los criterios de implementación de los mismos.

EFECTOS NEGATIVOS: En lo inmediato tiene un costo político derivado de la mayor presión tributaria la cual puede remediarse, en el mediano plazo, mediante una gestión y ejecución de la recaudación que se traduzca en obras y servicios tendientes a la mejora de las condiciones de vida y económicas del contribuyente.

CONDICIONES DE REALIZACIÓN: Requiere de una hábil estrategia de comunicación y persuasión del contribuyente.

MONITOREO RESULTADOS: A desarrollar

PROYECTO: 6.1.3. Observatorio de la economía y finanzas municipales

LINEAMIENTO: 6. Mejoramiento de la Gobernanza Local

PROGRAMA: 6.1. Financiamiento Urbano

JUSTIFICACIÓN: El crecimiento de la población y de las actividades económicas, inducirá también una tendencia a incrementar la actividad del sector público, lo que hace indispensable contar con un sistema de indicadores que permita dar seguimiento a la proporcionalidad entre la expansión de la actividad del sector privado y el crecimiento del sector público.

OBJETO: Se propone monitorear y evaluar la evolución de tres temas críticos: 1. Proceso de urbanización: Completamiento de las parcelas generadas. Tipo de edificación por uso. Consolidación de servicios urbanos. 2. Dinámica económica: Seguimiento de la cantidad de unidades económicas según CLANAE. Consumo energético, ocupación del suelo y generación de empleo permanente y temporario. Proporcionalidad entre el crecimiento del empleo público y los puestos de trabajos generados en la actividad privada. 3. Performance tributaria. Ampliación de base tributaria según el proceso de regularización dominial y la incorporación de otros potenciales contribuyentes Composición y rendimiento de tributos locales. Niveles de morosidad. Relación entre costo de prestaciones y la generación de recursos propios.

PROBLEMA: A menudo, los gobiernos locales no cuentan con información estadística precisa, periódica y sistemática que le permita monitorear la evolución de las variables vinculadas al desarrollo económico de sus territorios. De esta manera, se suelen tomar decisiones sin contar con una base de referencia y sin poder ponderar las consecuencias positivas y negativas de las políticas que se despliegan sobre el territorio.

ANÁLISIS ECONÓMICO: Se deberá estudiar en detalle los costos y las alternativas de financiación para llevar adelante esta iniciativa. Su implementación redundará en un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles y en una mejora en la toma de decisiones en materia económica.

ACTORES INVOLUCRADOS: Municipalidad de Villa Pehuenia-Moquehue

EFFECTOS POSITIVOS: Se podrá monitorear la evolución en el cumplimiento de las políticas que impulse el municipio.

EFFECTOS NEGATIVOS: Se corre el riesgo de acumular estadísticas sin que se generen instancias de interpretación y de ajuste de políticas en función de los resultados alcanzados.

CONDICIONES DE REALIZACIÓN: Su implementación supone la adquisición de procedimientos por parte de los actores públicos de modo que se produzcan datos de forma sistemática, que puedan ser analizados y de los que puedan extraerse información relevante para la toma de decisiones.

MONITOREO RESULTADOS: Se deberá confeccionar un sistema de indicadores de avance, unos plazos de ejecución de las políticas públicas y unas metas de avance esperable durante la gestión.

PROYECTO: 6.3.1. Plan de Protección Civil para Moquehue

LINEAMIENTO: 6. Desarrollo urbano y gestión municipal

PROGRAMA: 6.3. Programa de Protección Civil para Moquehue

JUSTIFICACIÓN:

La zona del poblamiento de Moquehue se encuentra sujeta a dinámicas de eventos adversos diversos con alta y media probabilidad de ocurrencia (en características e intensidades): incendios forestales, deslizamientos, inundaciones, erupción de volcanes, entre otros. Una amenaza se manifiesta de forma constante y, en la mayoría de los casos, no es posible pronosticar la ocurrencia de un evento. No obstante, es posible prever tiempos de recurrencia, es decir, períodos de tiempo estimado, en el cual es posible que se genere un evento adverso. La forma de abordar cualquier hipótesis de riesgo en forma integral, coordinada y eficiente, es a través del enfoque de gestión de riesgo, la cual busca contemplar todas las etapas de un evento, desde su fase inicial preventiva, pasando por la respuesta, hasta la rehabilitación y reconstrucción de la zona afectada. La problemática de riesgos supone un abordaje holístico capaz de identificar criterios prácticos, destinados a la toma de decisiones y en la correcta administración de recursos, como así también la implementación de instrumentos y mecanismos de coordinación y organización, a fin de minimizar los impactos negativos del evento sobre la población y sus bienes.

OBJETO:

Brindar instrumentos de coordinación para la gestión de riesgo al Estado y la sociedad civil frente a un evento en el poblamiento de Moquehue que permitan disminuir el impacto del evento sobre la población. El objeto es la integración y articulación de todos los mecanismos de coordinación para una mejor respuesta. El ámbito del plan tendrá una aplicación en todo el territorio municipal de Villa Pehuenia, previo establecer el lineamiento de trabajo.

PROBLEMA: El Código Urbano y la Ley de Bosques establecen restricciones al dominio pero no prevé intervenciones activas del Estado frente a las amenazas ambientales.

ANÁLISIS ECONÓMICO: el fondeo de la elaboración del plan general y los protocolos de actuación para la protección civil pueden enmarcarse dentro de las partidas disponibles por El Fondo de Fomento de las Áreas Naturales Protegidas, entre otras posibilidades, así como también las partidas disponibles a la Ley de Bosques (Fondo Sojero).

ACTORES INVOLUCRADOS: Los organismos involucrados en la elaboración e implementación del plan de Protección Civil son:

- Bomberos Voluntarios
- Ejército Argentino
- Gendarmería Nacional
- Prefectura Naval Argentina
- Parques Nacionales
- SFMF (Sistema Federal de Manejo del Fuego)
- Estamentos del estado Municipal (secretarías y direcciones)
- Hospital zonal
- Instituciones de Salud privada
- Instituciones de transporte privado
- Instituciones de servicios Generales (Gas, Electricidad, Agua y saneamiento y telefonía)
- Vialidad Provincial y Vialidad Nacional
- Universidades Nacionales
- Policía Provincial

- Policía Federal

EFECTOS POSITIVOS: Medidas necesarias para eliminar o reducir los daños a pobladores y bienes en general. Garantizar la vida de las personas. Reparación urgente de caminos o facilitar la ayuda en el área de impacto.

EFECTOS NEGATIVOS: De no implementarse el plan de protección civil persiste condiciones de vulnerabilidad social de los pobladores frente a las amenazas ambientales existentes.

CONDICIONES DE REALIZACIÓN: Efectuar reuniones interinstitucionales con organismos generadores de datos para el tratado de acuerdos a fin de facilitar acceso a información de interés y formulación de protocolos de actuación. Acuerdo interinstitucional sobre el plan de protección civil.

MONITOREO RESULTADOS: Manejo de la información actualizada, precisa y confiable, producción de reportes de situación. Reuniones de trabajo, planificación y evaluación interinstitucional, que se deben realizar de forma permanente, con una metodología participativa que contemple el monitoreo y evolución de la situación, los cuales deben ser reportados en soportes informáticos y de telecomunicaciones en un plazo de 2 años.

PROYECTO: 5.2.1. Inventario de bosques de pehuenes en el Lote 100 - Plan de Aprovechamiento del Cambio de Uso del Suelo (en el marco de la Ley de Bosques)

LINEAMIENTO: 5. Normativa urbana

PROGRAMA: 5.2. Ordenamiento Territorial del Bosque Nativo (OTBN): Plan de Manejo Sostenible de Bosques Nativos, Plan de Aprovechamiento del Cambio de Uso del Suelo (en el marco de la Ley de Bosques)

JUSTIFICACIÓN: La revisión de la normativa abre la posibilidad de incorporar al texto legal nuevas herramientas de “protección ambiental” del bosque nativo y gestión de suelo, en el marco de los presupuestos mínimos establecidos en la Ley de Bosques (LEY 2.780 – Legislatura de la Provincia del Neuquén, según lo previsto en el artículo 6° de la Ley nacional 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos). Las actividades permitidas en la Categoría III (verde) en la que se encuentra inscripta el Lote 100, incluyendo los cambios de uso del suelo, deben estar enmarcadas en un Plan de Conservación, de Manejo Sostenible o de Aprovechamiento del Cambio del Uso del Suelo (Art. 24, Ley 2780). En este sentido, una herramienta fundamental del plan es un inventario de bosques que incluya un relevamiento, sistematización-georreferenciación y valoración del estado fitosanitario.

OBJETO: El propósito primario es la zonificación del territorio definiendo fajas de protección de bosques preexistentes y parámetros de preservación (15 metros), de restricciones naturales y reconversión de uso de la tierra (humedales, aluviones, inundabilidad) e indicadores urbanísticos constituidos por los usos del suelo permitidos (zona verde). El inventario busca definir y preservar el carácter del lote 100, al estipular limitaciones al desarrollo de ciertas actividades en el área de estudio y establecer las superficies y volúmenes máximos a construir. (Descripción sumaria del proyecto)

PROBLEMA: El Código Urbano y la Ley de Bosques establecen restricciones al dominio pero no prevé intervenciones activas del Estado. (Problema al que el proyecto da respuesta)

ANÁLISIS ECONÓMICO: el fondeo de los estudios pueden enmarcarse dentro de las partidas disponibles por El Fondo de Fomento de las Áreas Naturales Protegidas, entre otras posibilidades, así como también las partidas disponibles a la Ley de Bosques (fondo sojero)

ACTORES INVOLUCRADOS: Municipalidad de Pehuena, Gobierno Provincial: Dirección de Gestión de Bosques Nativos de la provincia Consejo Consultivo Local de Bosque Nativo.

EFFECTOS POSITIVOS: se da cumplimiento a la Ley de Bosques permitiendo actividades y proyectos bajo el amparo del Código de Planeamiento Urbano y de Edificación.

EFFECTOS NEGATIVOS: De no implementarse el OTBN se avanza con proceso de degradación y fragmentación debido a loteos irregulares.

CONDICIONES DE REALIZACIÓN: Regularización y reparcelamiento implementado con consolidación de trazado y delimitación de línea municipal. Acuerdo con la Comisión de Bosques para implementar el OTBN. Conseguir el financiamiento externo o provincial para realizar el inventario.

MONITOREO RESULTADOS: Formular proyecto ingeniería civil y factibilidad de vuelco sobre cuerpo de agua y compromiso de financiación en un plazo de 2 años. Ejecutar la obra en 2 años siguientes.

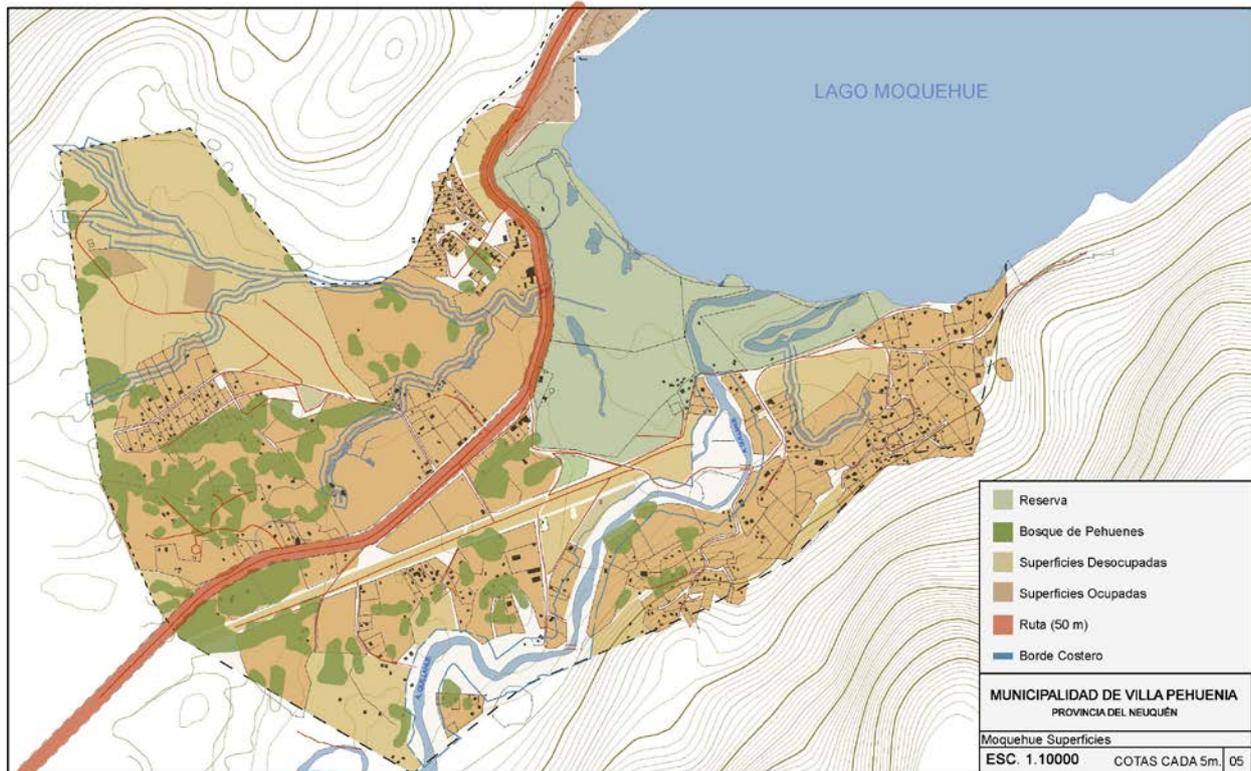
4.3 Modelo propositivo espacial

Criterios para la definición de unidades de gestión territorial

La definición de las unidades de gestión territorial que constituirán el modelo base de la ejecución de la propuesta de Ordenamiento Territorial reconoce: por un lado, la situación actual del área, las construcciones preexistentes y la existencia de un Código Urbano y de Edificación (2016) vigente para Villa Pehuenia-Moquehue. Por otro lado, los usos del suelo potenciales definidos para el sector: residencial, productivo, equipamiento y áreas verdes. Así como también, los criterios de ordenamiento en el uso del suelo y potencial edilicio establecidos en virtud a la vulnerabilidad ambiental del sector y la protección bosque de pehuenes. La definición de los criterios de las unidades de gestión territorial constituirá el modelo base de la ejecución de la propuesta de Ordenamiento Territorial¹⁰⁴, contemplando:

1. Cobertura Vegetal
2. Pendientes del terreno
3. Geología y Geomorfología
4. Aguas Superficiales y Subterráneas
5. Conectividad
6. Servicios públicos
7. Nivel de ocupación

¹⁰⁴ Se consideran como base para la propuesta a ejecutar los lineamientos contenidos en el Informe Final de la Propuesta de Ordenamiento Territorial Local para el Lote 100 en Moquehue, elaborado por el Colegio de Arquitectos de la Provincia de Neuquén y el Consejo Federal de Inversiones. Diciembre de 2011.



A partir de esta zonificación de uso del suelo se definen criterios de manejo ambiental (lineamientos ecológicos) a realizar que compatibilizan el cuidado del Ambiente Natural y las transformaciones urbanas, minimizando así al máximo el riesgo latente. El presente plan se aplica como instrumento operativo que reordena y actualiza la normativa vigente a través de la incorporación de planillas de indicadores urbanísticos y mapas de zonificación, para su implementación efectiva en el ordenamiento del territorio.

Lineamientos ecológicos para cada unidad de gestión territorial

Objetivo: Garantizar la seguridad de las personas que habitan el Lote 100 y la integridad del ecosistema, atendiendo a la conservación y protección del ambiente natural y mantenimiento del paisaje urbano y regional, así como los riesgos asociados a procesos geológicos, hidrológicos y ambientales.

En función de las unidades de gestión territorial de Moquehue se establecen lineamientos ecológicos¹⁰⁵ (pautas de manejo ambiental) conteniendo cuatro pautas diferenciadas por sus características ambientales, su grado de antropización y sus relaciones externas (entorno) en virtud de su localización dentro del Lote 100.

¹⁰⁵ Se adopta como referencia metodológica de este apartado las variables y criterios contenidos en el Plan Particularizado Área de Vulnerabilidad Ambiental en la Ladera Norte del Cerro Otto - Ordenanza 2612-CM-15 - Municipalidad de San Carlos de Bariloche, Río Negro.

Los lineamientos¹⁰⁶ son:

1. De Amortiguación Ambiental

Para lotes que se encuentran antropizados y la matriz natural modificada por la estructura urbana existente se plantea conformar un límite entre la concentración de edificaciones y la matriz natural envolvente para absorber y minimizar las repercusiones de las actividades antrópicas, de tal manera de consolidar un lenguaje urbano típico de una aldea de montaña. La definición de áreas bajo criterios de amortiguación se define en función del análisis de los criterios ambientales de las unidades de gestión territorial enfocados a la protección de las personas y bienes y del entorno natural. La implantación será definida a nivel de cada lote y deberá contemplar los siguientes criterios:

1. Pendientes (Menor a 15 grados)
2. Bosques conservados (15 metros de radio).
3. Retiro de cursos de agua permanentes (35 metros), semi-permanentes (15 metros).
4. Accesibilidad a la parcela (posee/no posee).
5. Concentración de las edificaciones en la parcela (FOS/FOT).

2. De Preservación Ambiental

La zona comprende tierras vacantes de grandes superficies localizadas en el Lote 100. Presentan una matriz natural conservada y continua con alto grado de exposición al riesgo ambiental. La propuesta a analizar deberá contar con la presentación de un Estudio Ambiental del sector específicamente sobre los riesgos geológicos, hidrológicos y ambientales (incendios forestales). Es importante aclarar que la medida óptima y definitiva para disminuir los riesgos latentes en toda la zona sería prohibir de manera definitiva todo tipo de intervención en el sector. Sin embargo dicha medida es solo factible de aplicar en los sectores más vulnerables y de menor ocupación. Por ello, se utilizan aspectos relacionados con el ambiente natural (cobertura vegetal, hidrología, estabilidad del suelo) y a la estructura urbana del sector (accesibilidad, conectividad vial, servicios públicos cubiertos, y ocupación actual del territorio) como criterios de evaluación.

¹⁰⁶ Cabe aclarar que es factible que ciertos lotes presenten características diferentes a la zonificación propuesta. Estos casos serán analizados y evaluados en forma particular por el Municipio de Villa Pehuenia en función de las características ambientales particulares del lote.

3. De Protección Ambiental

La zona de Protección Ambiental abarca sectores vacantes entre loteos urbanizados (de Amortiguación) y tierras afectables a revisión en el marco de la Ley 2.780 (Ley de Bosques). En general el sector se presenta vacante y forman parte de la matriz natural en muy buen estado de conservación. Su localización tiene por objetivo la protección del continuo del ambiente natural del bosque de pehuenes. No obstante ello, los lotes urbanizables prevén afectaciones en lo que respecta a edificaciones, siendo posible una mínima intervención orientada al disfrute del entorno natural, como por ejemplo, senderos o miradores tipo pasarela que limiten el recorrido del visitante y sin posibilidad de tránsito vehicular.

4. De Reconversión

Los criterios de Reconversión se basan para tierras localizadas en franjas intersticiales o de frontera inmersas en sectores de mayor riesgo y mejor estado conservación en el cual aún se sigue cumpliendo las funciones ecosistémicas como protección de cuencas, control de la erosión y protección del mallín (humedal). Afecta a lotes con edificaciones existentes (al momento de elaboración del presente plan) y que por su localización tiene por objetivo minimizar el impacto ambiental (vulnerabilidad social) generado por las edificaciones existentes. Por lo tanto, se prevé para ésta zona prohibir todo tipo de construcción (obra nueva, ampliación, remodelación, etc.), condicionando el tránsito vehicular a requerimientos ambientales. Las intervenciones admitidas se orientan a la recuperación del medio natural, como por ejemplo, reforestación, y mitigación de efectos negativos ya generados (defensas, etc.).

Tabla 42. Matriz de lineamientos ecológicos para cada unidad de gestión territorial

LE \ UGT	De amortiguación	De preservación ambiental	De protección ambiental	De reconversión
Tierra urbanizada (ocupada: 273ha)	Actividades y proyectos permitidos por el Código de Planeamiento Urbano y de Edificación de los ejidos municipales. Los apeos en loteos preexistentes, destinados a uso residencial dentro de ejidos municipales.	En caso de duda sobre el grado de preservación o conservación que afecte una zona, región o predio en forma total o parcial, por categorización diferenciada entre distintas jurisdicciones, se optará por la categoría de mayor valor de conservación.	Para aquellas áreas con bosques nativos que no se encuentren adecuadamente protegidas, pero que a criterio fundado de la autoridad de aplicación ameriten mayor grado de conservación, se deben aplicar los principios precautorio y preventivo, acorde a la Ley nacional 26.331.	Prohibir todo tipo de construcción (obra nueva, ampliación, remodelación, etc.), condicionando el tránsito vehicular a requerimientos ambientales.

LE UGT	De amortiguación	De preservación ambiental	De protección ambiental	De reconversión
Tierra a urbanizar (no ocupada: 72 ha)	Actividades y proyectos permitidos por el Código de Planeamiento Urbano y de Edificación de los ejidos municipales. Sólo será exigible la aprobación municipal cuando a juicio de la autoridad de aplicación los desarrollos urbanos no requieran otra instancia administrativa superior.	Para aquellas áreas con bosques nativos que no se encuentren adecuadamente protegidas, pero que a criterio fundado de la autoridad de aplicación ameriten mayor grado de conservación, se deben aplicar los principios precautorio y preventivo, acorde a la Ley nacional 26.331.	Aplica el "Plan de Aprovechamiento del Cambio de Uso del Suelo": documento que contiene la planificación de actividades que implican un cambio en el uso de la tierra mediante el desmonte, la descripción de los objetivos y especificaciones sobre la organización y medios a emplear para garantizar la sostenibilidad de los recursos suelo, agua y biodiversidad.	Prohibir todo tipo de construcción (obra nueva, ampliación, remodelación, etc.), condicionando el tránsito vehicular a requerimientos ambientales.
Reserva costera (52ha)	Mínima intervención orientada al disfrute del entorno natural, como por ejemplo, senderos o miradores tipo pasarela que limiten el recorrido del visitante y sin posibilidad de tránsito vehicular.	Las intervenciones admitidas se orientan a la recuperación del medio natural, como por ejemplo, reforestación, y mitigación de efectos negativos ya generados (defensas, etc.).	Clasificados en Categoría rojo (Ley Bosques Nativos) ya que cuentan con alguna de las siguientes condiciones, ponderadas (acuerdo a lo establecido en punto I del Anexo ¹⁰⁷)	Prohibir todo tipo de construcción (obra nueva, ampliación, remodelación, etc.), condicionando el tránsito vehicular a requerimientos ambientales.
Río Quillahue (51ha)				
Arroyos (17 ha)				
Bosque de pehuenes (32 ha)	Las que ameriten cambio de uso de suelo.	Para aquellas áreas con bosques nativos que no se encuentren adecuadamente protegidas, pero que a criterio fundado de la autoridad de aplicación ameriten mayor grado de conservación, se deben aplicar los principios precautorio y preventivo, acorde a la Ley nacional 26.331.	Para aquellas áreas con bosques nativos que no se encuentren adecuadamente protegidas, pero que a criterio fundado de la autoridad de aplicación ameriten mayor grado de conservación, se deben aplicar los principios precautorio y preventivo, acorde a la Ley nacional 26.331.	Para aquellas áreas con bosques nativos que no se encuentren adecuadamente protegidas, pero que a criterio fundado de la autoridad de aplicación ameriten mayor grado de conservación, se deben aplicar los principios precautorio y preventivo, acorde a la Ley nacional 26.331.

¹⁰⁷ a. Paisajes y valores culturales; b. Comunidades frágiles, singulares o poco representadas; c. Relictos de distintos tipos forestales; d. Distribución de especies de valor especial o que estén incluidas en alguna categoría de amenaza (flora y fauna); e. Comunidades poco representadas en Áreas Protegidas; f. Poblaciones muy aisladas o importantes genéticamente; g. Límites de distribución de especies, fuentes de variación genética; h. Cabeceras de cuencas; i. Bosques que se encuentren en áreas de cincuenta (50) metros en márgenes de curso de agua y cien (100) metros en los peralagos medidos desde la línea de ribera; j. Áreas que aseguren la conectividad entre áreas Categoría I (rojo) de la Ley de Bosques.

LE UGT	De amortiguación	De preservación ambiental	De protección ambiental	De reconversión
Cesión Ruta 11 (50 ha)	Sólo será exigible la aprobación de la autoridad de aplicación (Vialidad provincial, Municipio) las cesiones.			
Calles existentes (24 ha)	Sólo será exigible la aprobación municipal cuando a juicio de la autoridad de aplicación los desarrollos urbanos no requieran otra instancia administrativa superior.			Prohibir todo tipo de construcción (obra nueva, ampliación, remodelación, etc.), condicionando el tránsito vehicular a requerimientos ambientales.
Calles nuevas (62 ha)				Prohibir todo tipo de construcción (obra nueva, ampliación, remodelación, etc.), condicionando el tránsito vehicular a requerimientos ambientales.
Cesiones de espacio verde (31ha)	Para aquellas áreas con bosques nativos que no se encuentren adecuadamente protegidas, pero que a criterio fundado de la autoridad de aplicación ameriten mayor grado de conservación, se deben aplicar los principios precautorio y preventivo, acorde a la Ley nacional 26.331.	En caso de duda sobre el grado de preservación o conservación que afecte una zona, región o predio en forma total o parcial, por categorización diferenciada entre distintas jurisdicciones, se optará por la categoría de mayor valor de conservación.	Para aquellas áreas con bosques nativos que no se encuentren adecuadamente protegidas, pero que a criterio fundado de la autoridad de aplicación ameriten mayor grado de conservación, se deben aplicar los principios precautorio y preventivo, acorde a la Ley nacional 26.331.	
Cesiones equipamiento (15ha)	Actividades y proyectos permitidos por el Código de Planeamiento Urbano y de Edificación de los ejidos municipales. Sólo será exigible la aprobación municipal cuando a juicio de la autoridad de aplicación los desarrollos urbanos no requieran otra instancia administrativa superior.	En caso de duda sobre el grado de preservación o conservación que afecte una zona, región o predio en forma total o parcial, por categorización diferenciada entre distintas jurisdicciones, se optará por la categoría de mayor valor de conservación.	Para aquellas áreas con bosques nativos que no se encuentren adecuadamente protegidas, pero que a criterio fundado de la autoridad de aplicación ameriten mayor grado de conservación, se deben aplicar los principios precautorio y preventivo, acorde a la Ley nacional 26.331.	

4.4 Principios rectores para la regularización de Moquehue

La propuesta para la regularización de la localidad de Moquehue se basa en algunos principios generales que buscan asegurar la sustentabilidad en términos ambientales, sociales y económicos de la aldea de montaña, donde la seguridad en la tenencia de la tierra, las oportunidades de desarrollo económico de la población y el cuidado del ambiente son objetivos centrales. En este sentido el Plan adscribe a los objetivos de la Nueva Agenda Urbana adoptada por las Naciones Unidas en el encuentro Hábitat III, celebrado en Quito en octubre de 2016 del que Argentina es miembro firmante.

Como fuera mencionado en la Introducción a este Informe Final, este trabajo se inscribe en los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 aprobados en septiembre de 2015 por las Naciones Unidas, particularmente en el Objetivo 11 Ciudades y Comunidades Sostenibles, en el que las naciones miembro acordaron “Conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”.

El Plan para Moquehue debe garantizar la seguridad de tenencia del suelo para todos los ocupantes actuales, asegurando el acceso al suelo como bien de uso (residencia permanente). Debe protegerse el ambiente natural frente a los impactos de la antropización, principalmente los cursos de agua, mallines y bosques de pehuenes y asegurar el libre acceso a las reservas naturales y cursos de agua. Debe también generarse oportunidades de desarrollo para todos, asegurando una economía local dinámica, diversificada y solidaria.

Para compatibilizar la ocupación humana en un entorno natural frágil es fundamental establecer restricciones de ocupación sobre las zonas costeras o mallín para preservar las dinámicas naturales de estos ambientes y asegurar el acceso libre e irrestricto a los espacios naturales como la costa del lago Moquehue, río Quillahue y arroyos menores, los que a su vez deberán conservarse como dominio público del Estado para resguardar en el tiempo esta accesibilidad.

Preservar los recursos naturales de la localidad, protegiendo el lago, ríos, mallines y bosques de pehuén de los efectos de la acción del hombre. Esto implica contar con las redes de infraestructura necesarias para que los efluentes cloacales no contaminen el subsuelo y los cursos de agua, contar con energía domiciliaria para evitar la tala de bosques para ser usado como combustible y proteger especialmente a los pehuenes, dejando un área libre alrededor de cada ejemplar.

Reducir en consumo de energía mediante técnicas de construcción que incorporen aislación térmica, lo que no solo genera un ahorro durante la vida útil de los edificios sino que también aumenta el confort higrotérmico de los ocupantes. Fomentar el uso de energía renovable como complemento de la convencional, lo que además de cuidar el ambiente abarata

el costo que se paga por los servicios.

Desarrollar un plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU), basado en Reducir, Reutilizar y Reciclar. Reducir la generación innecesaria de residuos, como los materiales descartables o el packaging excesivo. Reutilizar todo lo posible, como los envases de vidrio, cartón y aluminio y los objetos que pueden ser reparados. Reciclar los materiales restantes y compostar los restos orgánicos. De esta forma el volumen de residuos que requiere de disposición final es mínimo y se genera una economía circular donde los ingresos del reciclaje financian los costos del tratamiento y remediación ambiental.

Hacer un uso racional del agua, reduciendo el consumo innecesario. Captar agua de lluvia para usos domiciliarios que no requieren agua potable y reutilizar el agua gris que se genera en los edificios antes de desecharla. Utilizar el agua que sale de las plantas de tratamiento cloacal para riego en vez de volverla al lago.

Generar un sistema de movilidad sustentable orientada a los modos no motorizados. Promover la diversidad y mixtura de usos, fomentando los centros barriales para el consumo cotidiano y el empleo, lo que acorta las distancias a recorrer.

Asegurar oportunidades de desarrollo humano, fomentando las redes de socialización, actividades culturales y práctica deportiva.

No dejar a nadie atrás, asegurando las medidas de accesibilidad urbana y edilicia que incluyan a las personas de la tercera edad, niños y aquellos con discapacidades.

Promover una aldea que se desarrolle con perspectiva de género, generando espacios públicos adaptados a las necesidades de las mujeres, contemplando los circuitos de la economía del cuidado que responden a una lógica de circulación distinta y fomentando la igualdad de oportunidades laborales.

4.5 Propuesta de Ordenamiento Territorial

Planteo del problema

De acuerdo con los problemas observados en la etapa de diagnóstico se trata de definir pautas de actuación que permitan implementar a corto plazo un plan integral de urbanización para la localidad de Moquehue.

Para lograrlo se deberá proponer un trazado urbanístico que, reconociendo las actuales ocupaciones, permita regularizar las parcelas de acuerdo con los parámetros geométricos y los estándares de urbanización correspondientes a la vocación de "aldea de montaña", definida oportunamente por el "Plan de Desarrollo Estratégico y Ordenamiento Territorial de las Localidades de Villa Pehuenia y Moquehue" de 2010, en el marco de la visión: "Moquehue,

naturalmente en armonía".

Este trazado deberá considerar las características propias del territorio moquehuense, especificando:

- **Tierras que hay que retirar** del proceso de urbanización, por tratarse de riberas inundables, mallines, áreas de protección forestal, etc.
- **Tierras que hay que recuperar**, por no haber sido consideradas necesarias en el momento de la afectación (anchos de calle, plazas, parques, reservas para equipamientos sociales, etc.), que en algunos casos necesitan ser reconfiguradas, ampliadas, o mejoradas.
- **Tierras que hay que rehabilitar** por haber sido destinadas a usos indebidos y que requieren procesos de remediación (basurales, o vertederos, áreas de deslaves, etc.).
- **Zonas que hay que consolidar**, porque han sido objeto de una urbanización precaria y carecen de las condiciones básicas (accesos, posibilidades de circulación, infraestructuras) para el desarrollo de la vida cotidiana de los habitantes.
- **Zonas que hay que densificar**, siempre en el marco del concepto de aldea de montaña, considerando que la dispersión de la población en el territorio genera deseconomías que dificultan una adecuada prestación de los servicios, la construcción de redes básicas e incrementa la necesidad de la movilización en vehículos particulares. La densificación de algunos puntos del tejido contribuye al desarrollo de centralidades y, por lo tanto, a la existencia de una oferta de bienes y servicios de mayor complejidad.
- **Zonas donde hay que contener la expansión**, garantizando que el crecimiento de la huella urbana no resulte excesivo y se integre adecuadamente al comportamiento del medio en que se asienta, sin perturbar las cualidades del paisaje.

Para lograrlo será indispensable definir y **consolidar el borde** del área urbanizada, tanto en su relación con las áreas protegidas del entorno semirural, como del perímetro del lago, resguardando su comportamiento como núcleo central de este ambiente, dentro de los límites del Lote 100.

Puede concluirse que el trazado de esta aldea de montaña, se apoya en las mejores tradiciones de diseño paisajístico, procurando que su geometría se apoye sobre las características de ciertos elementos naturales (costas, cuencas, arboledas, pendientes) que modelan el territorio, poniendo en valor su capacidad para producir ambientes que den a la localidad una gran diversidad de situaciones paisajísticas.

Se busca que los diferentes barrios o sectores, definan una identidad a partir de estas cualidades del paisaje, permitiendo que sus pobladores (permanentes u ocasionales) puedan disfrutar de la experiencia de habitarlos.

4.5.1 Trazado

El trazado comprende una modulación de parcelas más o menos uniformes de forma rectangular, que conforma una unidad de dominio territorial. La delimitación preexistente responde, en algunos casos, a una modulación racional (administrativa) y, en otros, es producto del reconocimiento de límites naturales (accidentes geográficos, arboledas, etc.). El ejercicio de trazado consiste en compatibilizar ambas geometrías, introduciendo el espacio necesario para la apertura o ensanche de calles, en el marco de las operaciones –tierras que hay que retirar, recuperar, rehabilitar, consolidar, densificar– que se acaban de describir.

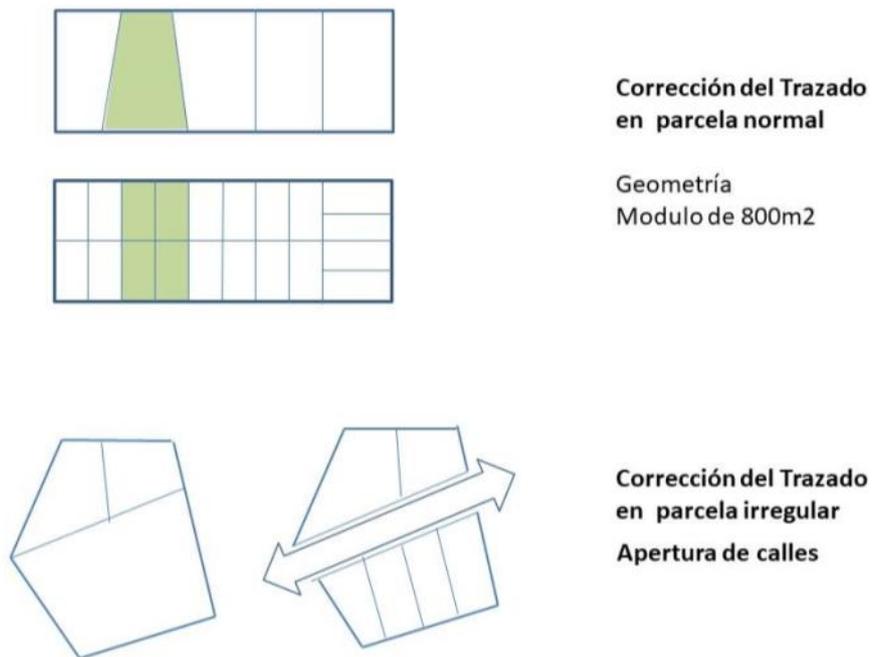
El trazado toma como base un módulo o parcela mínima que, según la zona, puede tener una superficie que oscila entre 800 y 1.200 m². En muchos casos, la parcela ocupada puede comprender varios módulos del nuevo trazado, por lo que será opción del ocupante asumir la adquisición de varios módulos. Esta modulación permite, a su vez, resolver en el futuro una posible subdivisión, en tanto la modulación prevista garantiza que se pueda acceder a través de un espacio público (una calle) a todas las unidades y estas guarden condiciones geométricas adecuadas para permitir la construcción de una vivienda, teniendo espacio suficiente para garantizar la preservación de las especies arbóreas protegidas por la Ley de Bosques (Pehuenes).

En algunos casos (áreas de posible inundación con una recurrencia de 100 años), las parcelas son de mayor dimensión y se fijan condiciones particulares de ocupación y uso para que se adecuen a una eventual crecida de los cursos de agua sin constituir un obstáculo relevante para su escurrimiento. En estos casos, la restricción además de recibir una afectación particular en el Código Urbano y de Edificación, quedará inscrita en los títulos de propiedad para que, en el caso de ventas posteriores, los compradores cuenten con una notificación oficial de esta restricción, lo que implica a su vez un descargo de responsabilidades del sector público, en el caso de que no respeten la restricción.

En los casos de ocupaciones existentes sobre áreas de reserva natural o dentro de las franjas costeras de los cursos de agua, donde corresponde transferir la tierra al dominio público, puede mantenerse como solución temporal el régimen de concesiones existentes, que permite que la CIP retenga el dominio de parcelas localizadas en lugares clave, de gran valor paisajístico o que requieren de protección ambiental.

Se trata, por lo tanto, de reconfigurar los límites del dominio privado, sobre la base de una modulación que facilite la operación urbana, tanto para la realización de obras públicas (urbanización) como para la gestión administrativa de estos espacios (para la regularización dominial y para dar curso a las rutinas de la administración municipal).

La siguiente imagen da cuenta de algunos ejemplos de esta operación de ajuste parcelario:



Como resultado, se propone un nuevo trazado que, respetando las pautas básicas de la ocupación actual, permite la realización de las obras de infraestructura necesarias para dotar a la localidad de las condiciones técnicas indispensables para el desarrollo de su vida cotidiana (residencia, trabajo, recreación, comercio, servicios).

Figura 53. Trazado propuesto





Fuente: elaboración propia

El trazado consolida la existencia de diferentes barrios y tramos del eje costero sobre la margen noroeste del lago Moquehue, considerando que cada uno cuenta con un centro urbano y corredor comercial, que en general coincide con puntos relevantes del trazado y con las vialidades de mayor ancho (avenidas).

Las principales cuencas son asumidas como ejes estructuradores de las áreas verdes, promoviendo la conformación de corredores de biodiversidad, entendiendo que, a su vez, constituyen recorridos peatonales de mayor proximidad con la naturaleza. Estos corredores estructuran un sistema de áreas verdes que atraviesa el trazado confluyendo hacia la costa en el sector del Mallín. Se propone también un sistema de parques y plazas, de menor envergadura, cuyo tratamiento favorecerá el desarrollo de la vida asociativa de cada barrio.

La localización de un centro urbano, donde se concentran los equipamientos y servicios principales de la población permanente, retoma la tendencia de concentración actual, reservando los espacios para la localización de un centro educativo, un futuro hospital, un centro de servicios municipales y de equipamientos culturales y deportivos en locales cerrados. El sitio elegido está próximo al actual centro cívico y comercial, donde se emplaza el Salón Comunitario y en torno al cual se realizan las fiestas populares de la localidad.

Se ha previsto también el desarrollo de un centro turístico, en un punto relevante del paseo costero, que facilita la confluencia de locales gastronómicos, culturales y comerciales, volcados sobre una magnífica vista del lago. Ambos centros requerirán en su momento el desarrollo de un proyecto edilicio, que además de sus funciones utilitarias, reúna las condiciones icónicas necesarias para convertirse en referencias indiscutidas de la localidad (la postal de Moquehue). En algunos casos, la confluencia de vialidades troncales facilita el desarrollo de

subcentros urbanos o centros de barrio.

4.5.2 Estructura vial

El desarrollo de la estructura vial presenta dos tipos de tratamiento:

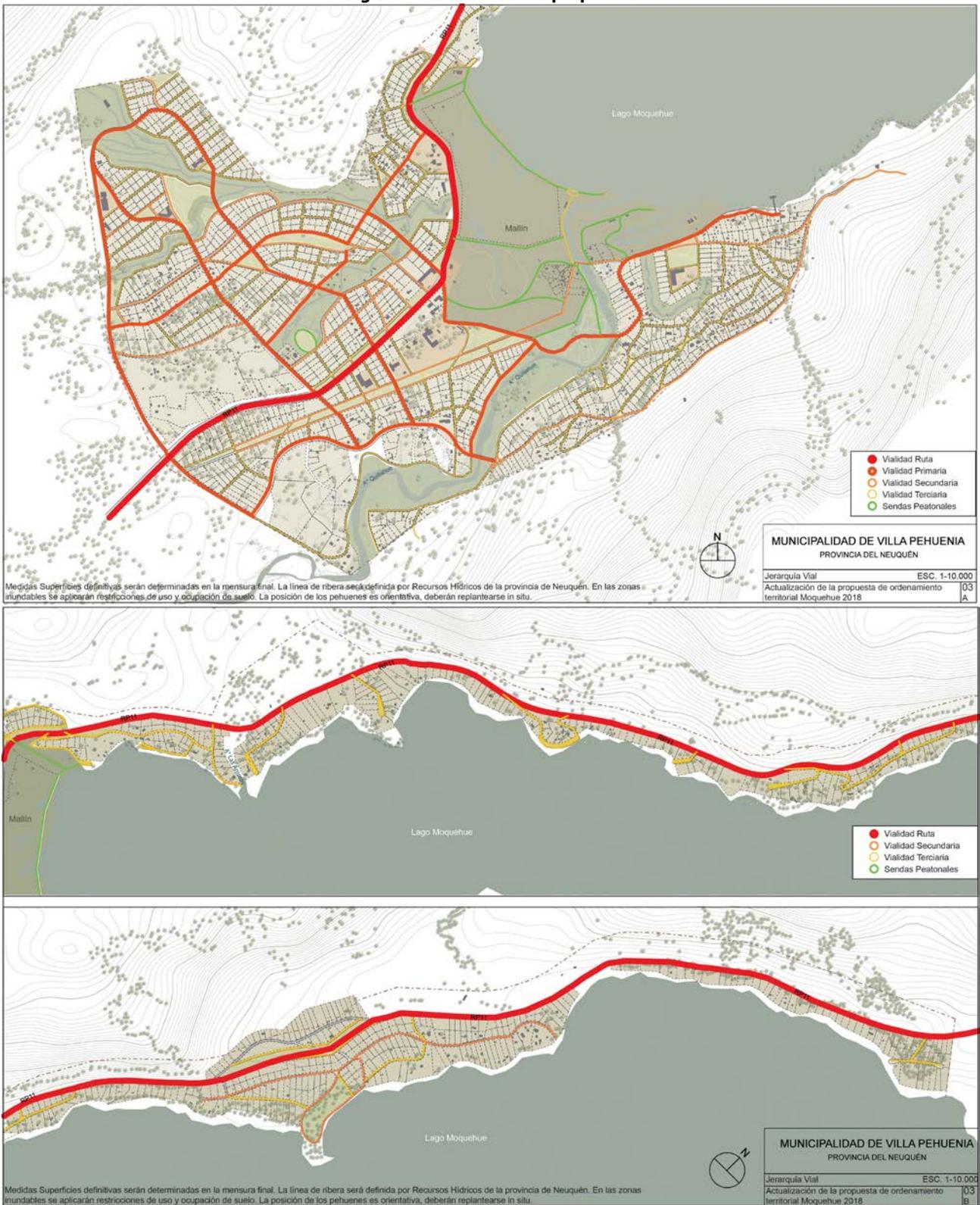
En los tramos correspondientes a la zona del valle, las pendientes moderadas facilitan la conformación de una malla vial que permite los desplazamientos en diferentes direcciones, conectando con facilidad los diferentes barrios. Esta malla diferencia tres anchos de calle: 20, 15 y 12 metros (medidos entre líneas municipales) correspondiendo a tres niveles diferentes de tránsito. Las calles más anchas (avenidas) conforman la vialidad primaria y conectan entre sí a los diferentes barrios y deben prever en su basamento una estructura más sólida para absorber los niveles de sollicitación del tránsito pesado (camiones, buses). Las vías intermedias conforman los circuitos de accesibilidad barrial, mientras que las más angostas son calles de poca extensión que brindan acceso a pocas parcelas.

Los tramos correspondientes a las zonas de mayor pendiente (ladera este y borde oeste del lago) requieren un trabajo de terracería más complejo y, por lo tanto, más costoso. En la actualidad se basa en un trazado muy angosto y de fuertes pendientes, que vuelve inaccesibles algunos sectores mediante vehículos normales, máxime en época invernal. Se busca que la nueva estructura vial permita el tránsito normal para todo tipo de vehículos, inclusive un camión de bomberos o una ambulancia.

Las obras tendrán mayor impacto sobre el trazado actual, requiriendo un ajuste parcelario de mayor envergadura. Afortunadamente las parcelas de este sector son, en general, más grandes, lo que da mejores oportunidades para corregir el trazado sin afectar las construcciones existentes. A la hora de realizar la mensura y con los proyectos viales ejecutivos, la reconfiguración de las parcelas deberá adquirir mayor precisión y se deberán ejecutar los ajustes y compensaciones (en tierra) que correspondan.

Las obras viales exigirán el desarrollo de obras de arte, fundamentalmente aterrazamientos (con sus correspondientes taludes) puentes y alcantarillas. En la etapa actual, estas obras están indicadas (y presupuestadas con valores estándar) pero requerirán ajustes en el momento de la realización de los proyectos ejecutivos. En el apartado específico en que se analizan los costos se da cuenta de los estándares considerados para el presupuesto de estas obras.

Figura 54. Estructura vial propuesta



Fuente: elaboración propia

4.5.3 Redes de agua y saneamiento

Sobre el trazado vial se prevé el emplazamiento de las redes de servicios. Estos tendidos serán enterrados debajo de la vía pública ajustándose a las condiciones y restricciones

establecidas por la normativa vigente. Se recomienda que, a la hora de realizar los proyectos ejecutivos, se considere también enterrar la red eléctrica, habida cuenta de la voluntad de proteger la calidad del paisaje, y el carácter ecológico de esta aldea de montaña.

En la actualidad está siendo desarrolladas obras de tendidos de la red de agua potable, y se prevé desarrollar en el corto plazo el proyecto ejecutivo de la red cloacal.

En la zona del valle ambas redes pueden desarrollarse con facilidad, no así sobre la ladera este y sobre la tira costera del sector oeste. En ambos casos la posibilidad de abastecer una red única parece complicarse, lo que lleva a recomendar estudiar la posibilidad de conformar circuitos autónomos de menor envergadura que abastezcan a estos sectores sin desarrollar largas obras troncales con fuertes pendientes y plantas de bombeo. La posibilidad de plantas modulares locales, que vuelquen aguas correctamente tratadas al lago Moquehue o sobre áreas de riego, parece una opción más adecuada para mantener las características ambientales del lago y los cursos de agua.

Puede aplicarse un criterio semejante al tendido de la red de gas, habilitando varias estaciones de aprovisionamiento (fácilmente accesibles) con redes locales.

4.5.4 Modalidades de financiamiento

Considerando los estudios anteriores que destacan la vulnerabilidad ambiental de Moquehue ante la antropización, el proyecto de urbanización incluye la construcción de las diferentes redes de infraestructura. La hipótesis de trabajar sobre una parcela de gran dimensión no exime del compromiso de construir las redes. Esta condición obliga a cargar sobre el valor de la tierra los costos de construcción de las infraestructuras, y a evitar que se produzca el habitual desfasaje entre la expansión del área urbanizada y la construcción de las redes.

Operativamente se propone concebir estas obras como una gran *contribución por mejoras*¹⁰⁸, que permita recaudar los recursos necesarios como parte de los costos del mismo proceso de regularización.

La proporción relativamente baja de solares ocupados por habitantes permanentes en relación a los ocupados como segunda residencia (proporción 1 a 3) permite considerar que la menor capacidad contributiva de los sectores de menores recursos (los que tendrían mayor dificultad para acceder a estos costos) quede compensada por la cantidad de ocupantes con mayor poder adquisitivo (generando un subsidio cruzado). Esta condición permite trabajar con un costo del suelo equipado accesible a la mayoría de los beneficiarios por la posibilidad de redistribuir las cargas, abaratando los costos de los sectores donde vive la población permanente.

¹⁰⁸ El régimen de contribución por mejoras (previsto por la Ley Nacional de Obras Públicas) propone la realización de obras públicas, prorrateando su costo entre los vecinos frentistas. Esta herramienta considera que la existencia de esas infraestructuras incrementa el valor de los predios, justificando por qué es justo que los vecinos contribuyan al financiamiento de estas obras, ya que, en caso contrario implicarían una transferencia de recursos públicos a los propietarios privados.

De modo que los precios que se exponen en la tabla propuesta para el cálculo del proceso de urbanización consideran un módulo básico de suelo correctamente urbanizado pagable en un plazo máximo de cinco años, en los que quedaría urbanizada gran parte del Lote 100. Estos costos podrán ser prorrateados en forma mensual, conformando un flujo que financiará los trabajos durante su realización.

Esta condición no exime la responsabilidad del Gobierno Provincial de contribuir al mejoramiento de esta secuencia: proveer las grandes obras (planta potabilizadora y de tratamiento de agua, puentes y defensas costeras, equipamiento educativo y sanitario y seguridad), de aportar maquinarias o equipos, o de contribuir con un subsidio específico para las familias vulnerables, que no puedan asumir el compromiso de las cuotas de la contribución por mejoras.

Esta dotación de infraestructuras se completa con la construcción de un conjunto de locales de equipamiento que están también contemplados dentro de la estructura de costos: Delegación Municipal, dependencias de Cultura y Turismo, Centro Deportivo Cubierto y Centro Deportivo Descubierta, Terminal de Ómnibus, planta de reciclaje y disposición de RSU y acondicionamiento de espacios públicos.

4.5.5 *Servicios urbanos:*

El trazado propuesto considera la apertura de determinados servicios y el mejoramiento de otros.

La Figura 55 propone el recorrido de un **medio de transporte** colectivo local. Se busca definir un circuito que dé acceso al transporte público a menos de 300 metros de cualquier vivienda de la localidad. En su momento, deberá analizarse el tipo de vehículo y la frecuencia en función de las estimaciones de pasajeros y de los costos operativos del servicio.

Esta previsión define los anchos de calles, los materiales a utilizar en la superficie de rodamiento, y anticipa las calles que tienen mayor potencialidad comercial.

La identificación de la estructura vial, considera también el mejoramiento del recorrido de los equipos de recolección de residuos. El sistema prevé modificar los mecanismos de clasificación y procesamiento, introduciendo mejoras en las modalidades de disposición que se aplican actualmente.

Figura 55. Propuesta de recorrido de transporte público de pasajeros



Fuente: elaboración propia

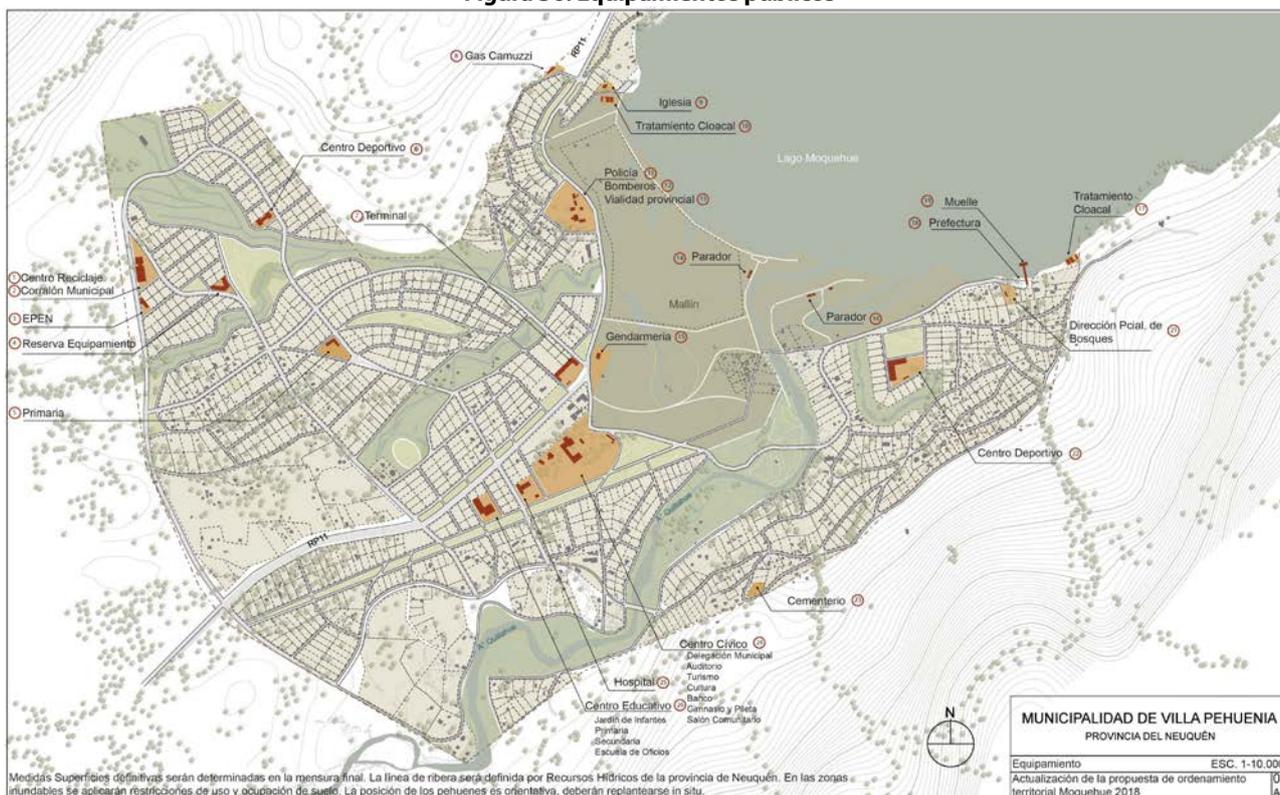
4.5.6 Equipamientos:

El trazado afecta un predio para la construcción en el futuro de una clínica para la provisión de servicios de salud en la localidad.

También se afecta un predio para la construcción de dos escuelas primarias y una secundaria. La evolución de la población lleva a considerar que la construcción de algunos de estos equipamientos se hará necesaria en la medida que se incremente la población permanente y, particularmente, la cantidad de niños y adolescentes en edad escolar.

Queda, asimismo, abierta la posibilidad de que se instalen servicios privados de salud o educación y, si bien sería preferible que estas instituciones se establezcan en áreas centrales, queda prevista en el cuadro de usos de suelo la posibilidad de incluir este tipo de edificios en contextos residenciales.

Figura 56. Equipamientos públicos



Fuente: elaboración propia

4.5.7 Áreas de usos específicos

El plan incluye la afectación de parcelas para comisaria y cuartel de bomberos. Incluye también la previsión de un predio (próximo al centro) para la terminal de ómnibus.

Respecto del desarrollo de talleres y áreas de depósito, el cuadro de usos de suelo define los barrios donde se admite la coexistencia de usos residenciales y productivos, afectando asimismo un área donde estas actividades pueden desarrollarse sin interferencias con las funciones residenciales.

Por último, el trazado urbano considera la localización de zonas exclusivas para la localización de centro de servicios públicos (planta de potabilización o tratamiento de aguas usadas).

Urbanización del Lote 100

En esta instancia de trabajo interesa contar con algunos órdenes de magnitud respecto a la cantidad de tierra que puede afectarse a loteo en Moquehue, cuánta población permanente y visitante puede albergar, el tiempo que tardará en ocuparse la localidad, costos de urbanización y valores de venta posible de la tierra producida.

En otro apartado se desarrollan criterios de asignación de tierra para los ocupantes

actuales de parcelas del Lote 100, entendiendo que ese proceso tiene una independencia relativa del proyecto de urbanización general, asignación de usos, trazado de vialidades, cantidad de parcelas a producir. Es decir que la cantidad de tierra que se regularice a cada ocupante y las alternativas de contraprestación aplicables (entre pago total del valor de la tierra y entrega subsidiada a los residentes que no tienen capacidad económica de compra) puede inscribirse en el trazado y parcelas que se acuerden para el proyecto general de urbanización, guiado por el objetivo de obtener el mayor beneficio colectivo posible.

Al estudiar las características físicas del Lote 100 surge una serie de unidades espaciales diferenciables que interesa distinguir ya que requieren formas de tratamiento y tienen potencialidades de aprovechamiento particulares. Dentro del grupo de unidades de gran valor ambiental se encuentran la Reserva Costera (36,21 has) sobre el lago Moquehue, que comprende un mallín, la desembocadura de los cursos de agua más importantes con presencia en el Lote 100 y las playas sobre el lago. El arroyo Quillahue y su área de influencia (camino de borde de 35 metros de ancho) ocupa 25,25 hectáreas. Siendo el curso de agua de mayor caudal de la zona, su cuenca canaliza el agua de gran parte del Lote 100, además de poseer un gran valor paisajístico para el desarrollo de la urbanización. El conjunto de arroyos menores y sus áreas de influencia (camino de borde de 15 metros de ancho) sobre 27,46 has, con funciones similares al Quillahue, aunque de menor caudal, y un conjunto de bosques de pehuenes, cuya impronta caracteriza algunas áreas del Lote 100, aportando climas y pasajes particulares a la localidad. En total, las unidades ambientales suman 98,59 has.

Un segundo grupo de piezas responde al uso como conectores viales, estableciendo conexiones con las localidades vecinas en el caso de la Ruta 11 (51,50 hectáreas) y hacia el interior de la localidad, a través de la red de calles locales (24,39 hectáreas). Este grupo de elementos concentra los flujos de personas y mercadería y tiende a especializar usos en función de la jerarquía entre vías que se establece, con lo que el tipo de usos cuya instalación favorezca la Ruta 11 será distinto a los que se concentren en torno a las vías costaneras o calles barriales. En total son 71,92 hectáreas destinadas al sistema vial.

Por último, el grupo de unidades aptas para la urbanización puede distinguirse entre la tierra que ya tiene ocupaciones (284,03 has), caracterizada por la gran superficie de las parcelas y su bajo nivel de utilización y la tierra aún libre de usos (47,30 has). La unión de ambas tipologías de tierra permite dar cuenta de la totalidad sobre la que puede desarrollarse el proceso de urbanización en el Lote 100 (355,72 has). Esto requerirá seguramente de reajustes parcelarios que permitan reunificar parcelas trazadas de hecho (dado que dominalmente nunca se subdividió el Lote 100) para reparcelar luego, de acuerdo al proyecto de urbanización de la localidad, generando unidades espaciales acordes a las actividades que se espera se realicen en ellas.

Piezas	Sup (has)	
Reserva costera	36.21	
Concesiones en la reserva costera	9.67	
Arroyo Quillahue	25.25	
Otros Arroyos	27.46	
subtotal		98.59
Cesión Ruta 11	51.50	
subtotal		51.50
Urbanizable ocupado	284.03	
Urbanizable no ocupado	47.30	
Calles existentes	24.39	
subtotal		355.72
TOTAL LOTE 100	505.81	505.81

Balance de superficies

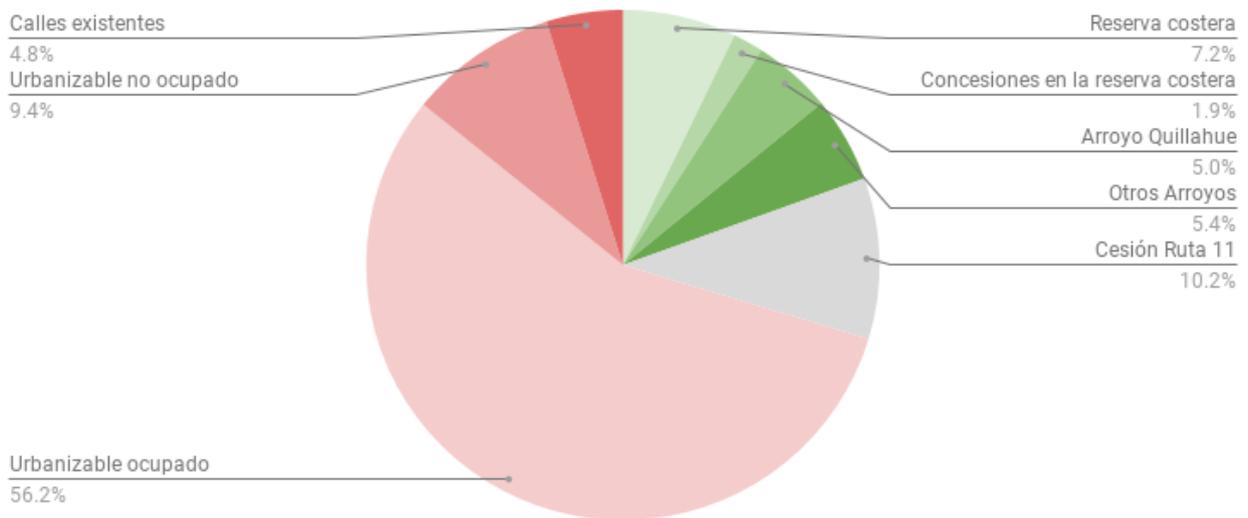
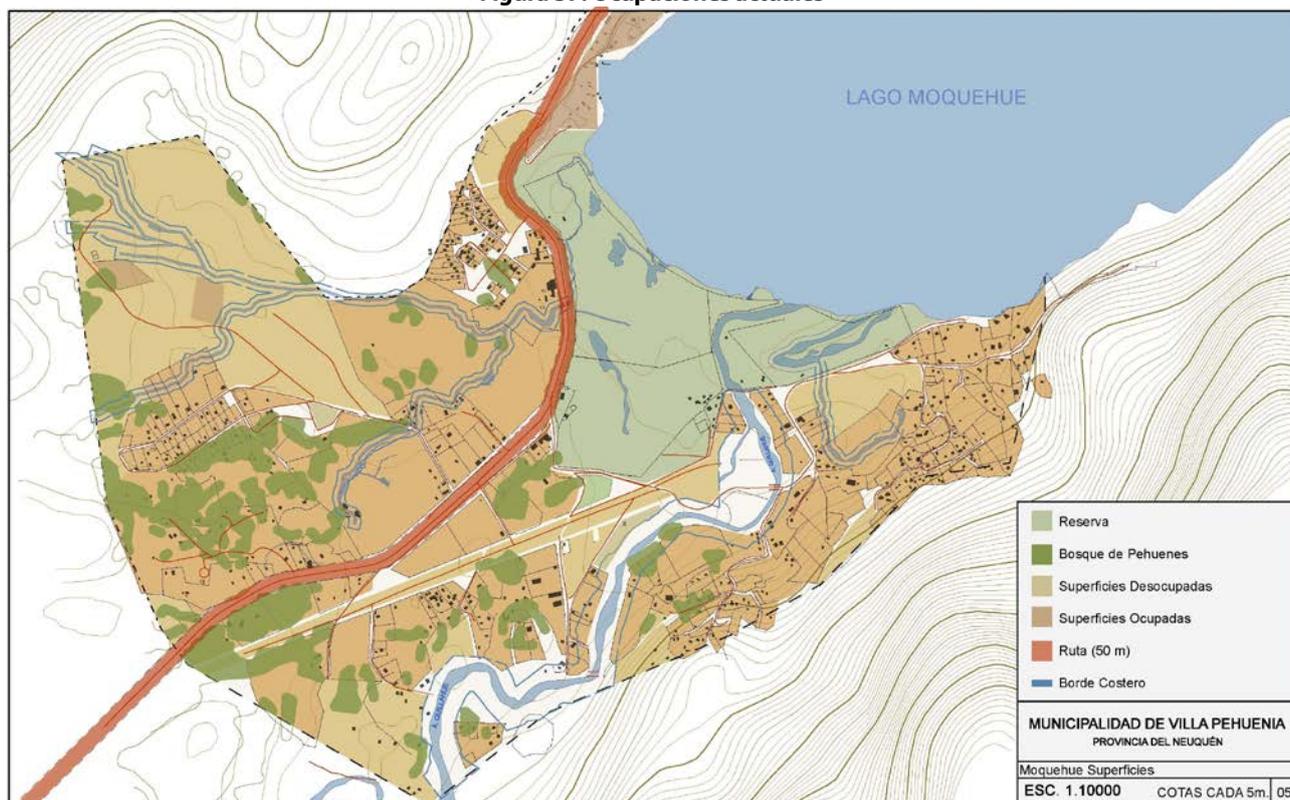


Figura 57. Ocupaciones actuales

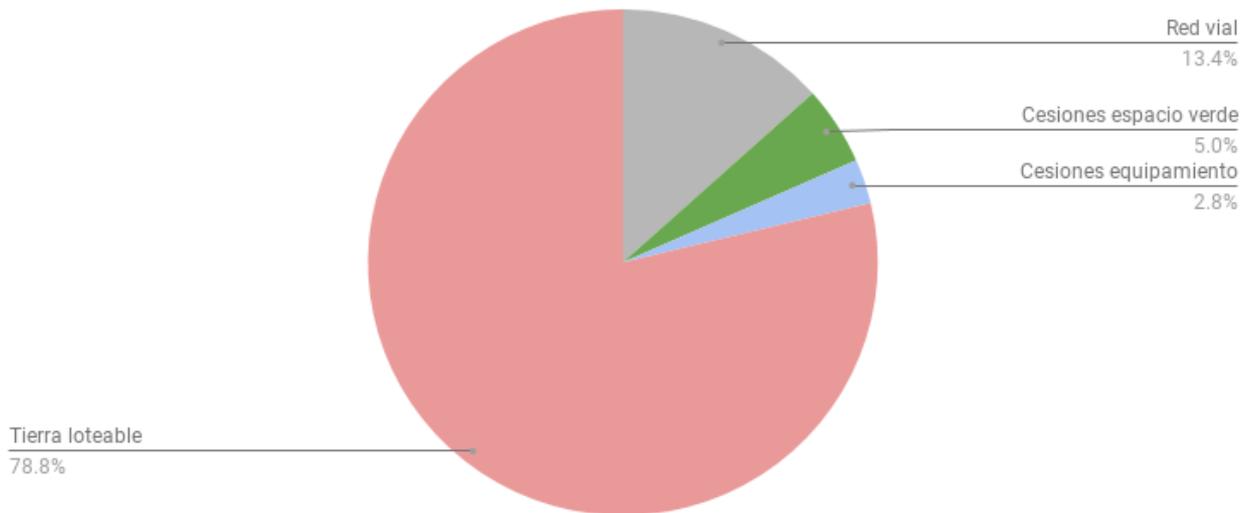


Fuente: relevamiento municipal 2011, actualizado a 2018

El proyecto de urbanización del Lote 100 se trabajó sobre las unidades espaciales aptas para lotear que suman 355,72 hectáreas entre zonas ocupadas y no ocupadas. Sobre esta superficie se calculó, en base a porcentajes generales en normativa un 13,4% (47,53 has) para apertura de nuevas calles, considerando que ya hay 24,39 has de calles existentes, un 5% (17,90 has) para creación de áreas verdes de escala barrial -complementarias de las 98,59 has de unidades de alto valor ambiental y paisajístico- y un 2,8% (10,10 has) para localización de equipamiento público. El resultado de esta primera operación de asignación de superficies es de unas 280 hectáreas de tierra loteable para usos privados, entre residenciales (permanentes y temporales), comerciales, de servicios y productivos.

Uso	Sup. (has)
Tierra urbanizable	355.72
Red vial	47.53
Cesiones espacio verde	17.90
Cesiones equipamiento	10.10
Tierra loteable	280.19

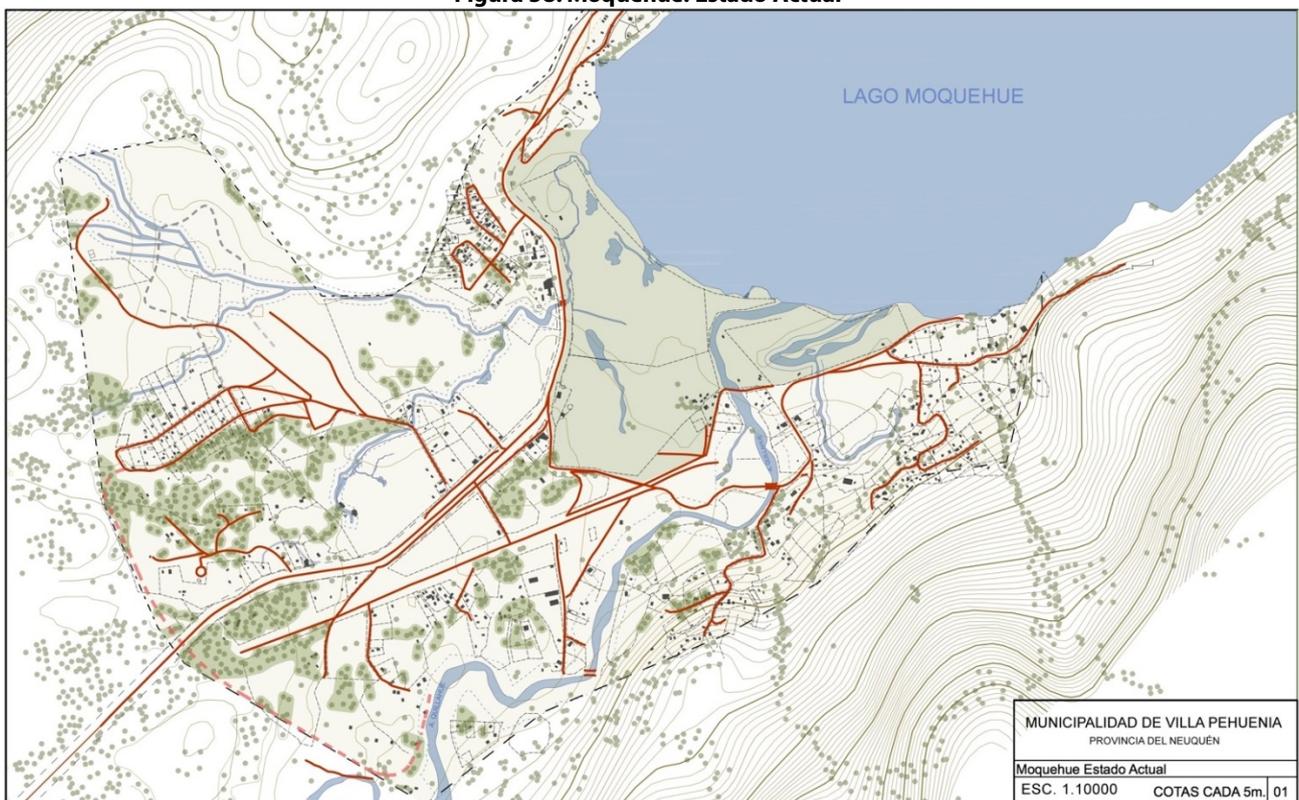
Tierra urbanizable



Estrategias proyectuales

Una vez realizada la evaluación inicial sobre las condiciones de localización, unidades ambientales, balance general de superficies, se trabajó en los conceptos generales que definen el modelo de ocupación territorial propuesto y la estrategia proyectual para la urbanización del Lote 100.

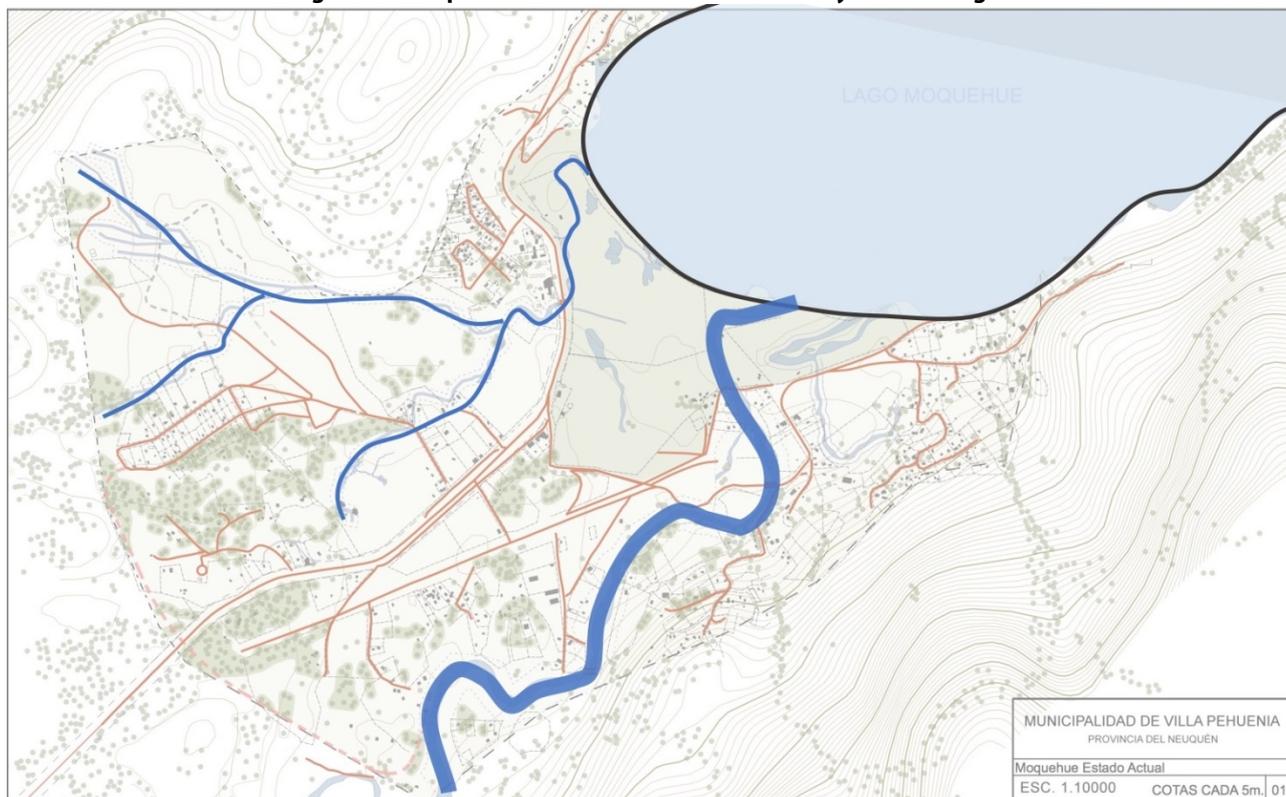
Figura 58. Moquehue. Estado Actual



Fuente: elaboración propia en base a información suministrada por el municipio.

La localidad de Moquehue se desarrolla en la cabecera del lago Moquehue, lugar de desembocadura del arroyo Quillahue y arroyos menores, lo que determina un extenso litoral lacustre y fluvial de gran valor ambiental y paisajístico.

Figura 59. Moquehue. Trazado de calles existentes y cursos de agua

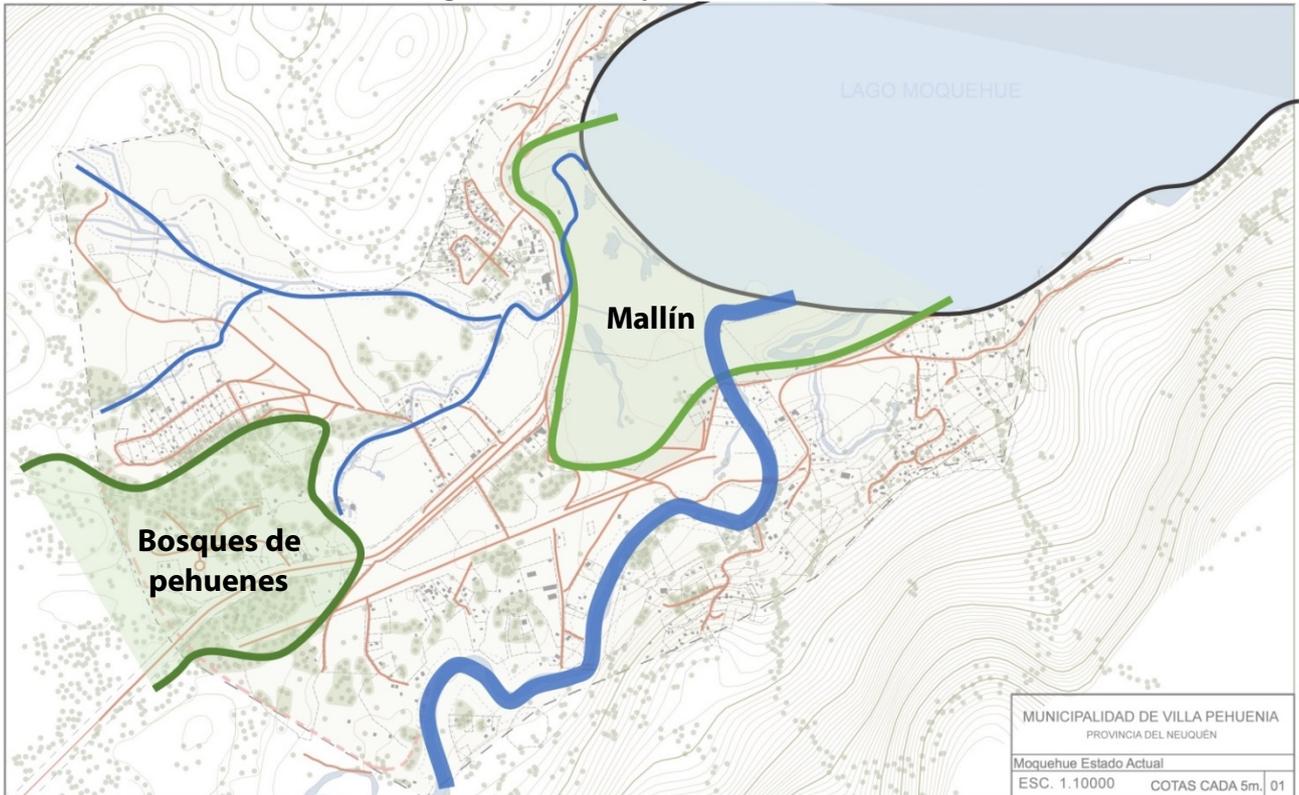


Fuente: elaboración propia en base a información suministrada por el municipio.

La mayoría de esta tierra pertenece al Lote 100, parcela de 505 hectáreas que discurre entre la llanura aluvial formada en las inmediaciones de los cursos de agua mencionados y las primeras estribaciones de las montañas que la rodean.

En el borde del Lote 100 sobre el lago Moquehue se desarrolla un mallín que engloba la desembocadura del Quillahue y de los otros arroyos y las playas que forma el lago, por lo que se vuelve una pieza de gran interés como espacio de regulación ambiental y acceso público. Hacia el borde opuesto del Lote 100 se encuentra un bosque de pehuenes denso, lo que también conforma una pieza de protección ambiental importante dentro del desarrollo de la localidad.

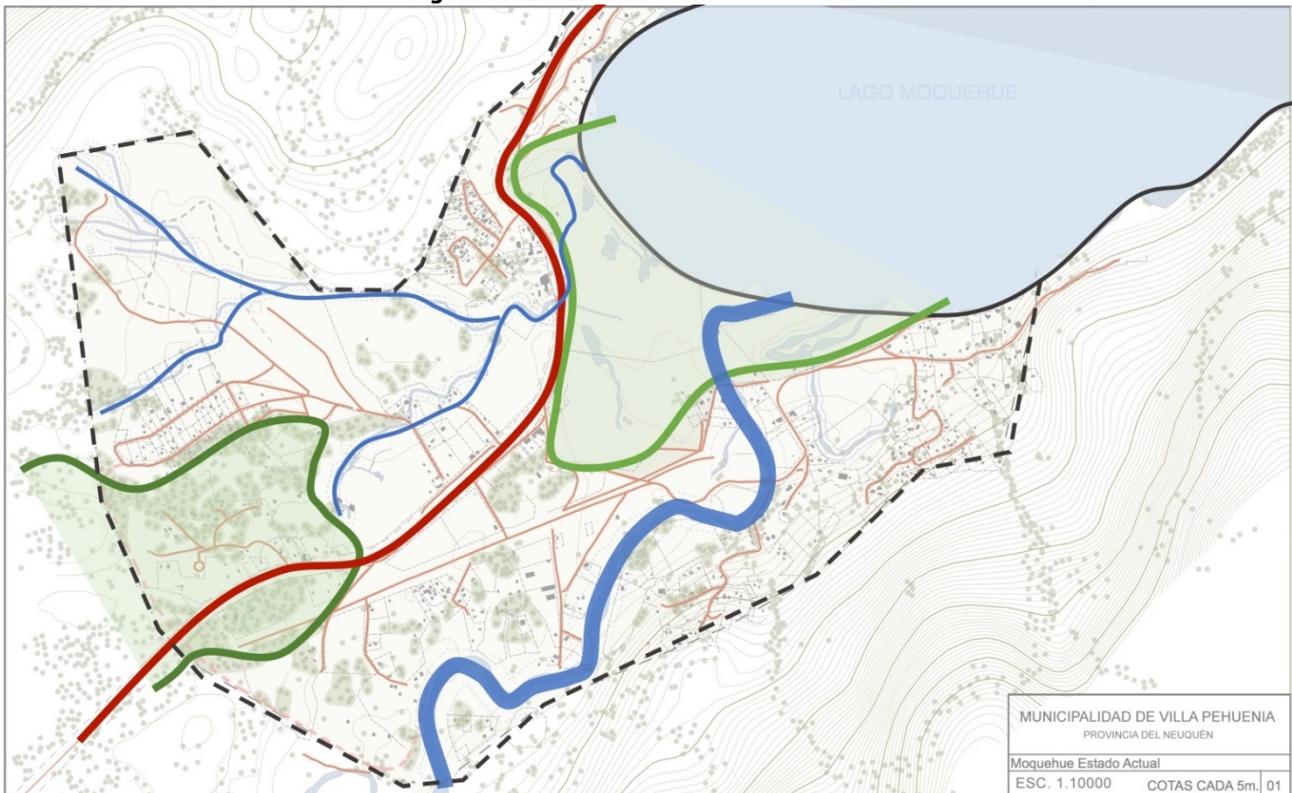
Figura 60. Piezas de protección ambiental



Fuente: elaboración propia en base a información suministrada por el municipio.

Aparece luego la Ruta provincial 11 como gran elemento antropizador y organizador del territorio, ya que conduce los flujos principales de la localidad, vinculándola con Villa Pehuenia, y distribuye la circulación entre los barrios dentro de Moquehue. Para el desarrollo local de Moquehue la ruta es un vector de desarrollo, pero puede ser una barrera urbana si se materializa la afectación de 50m de ancho que hace comúnmente la Dirección de Vialidad Provincial.

Figura 61. El trazado de la Ruta Provincial 11

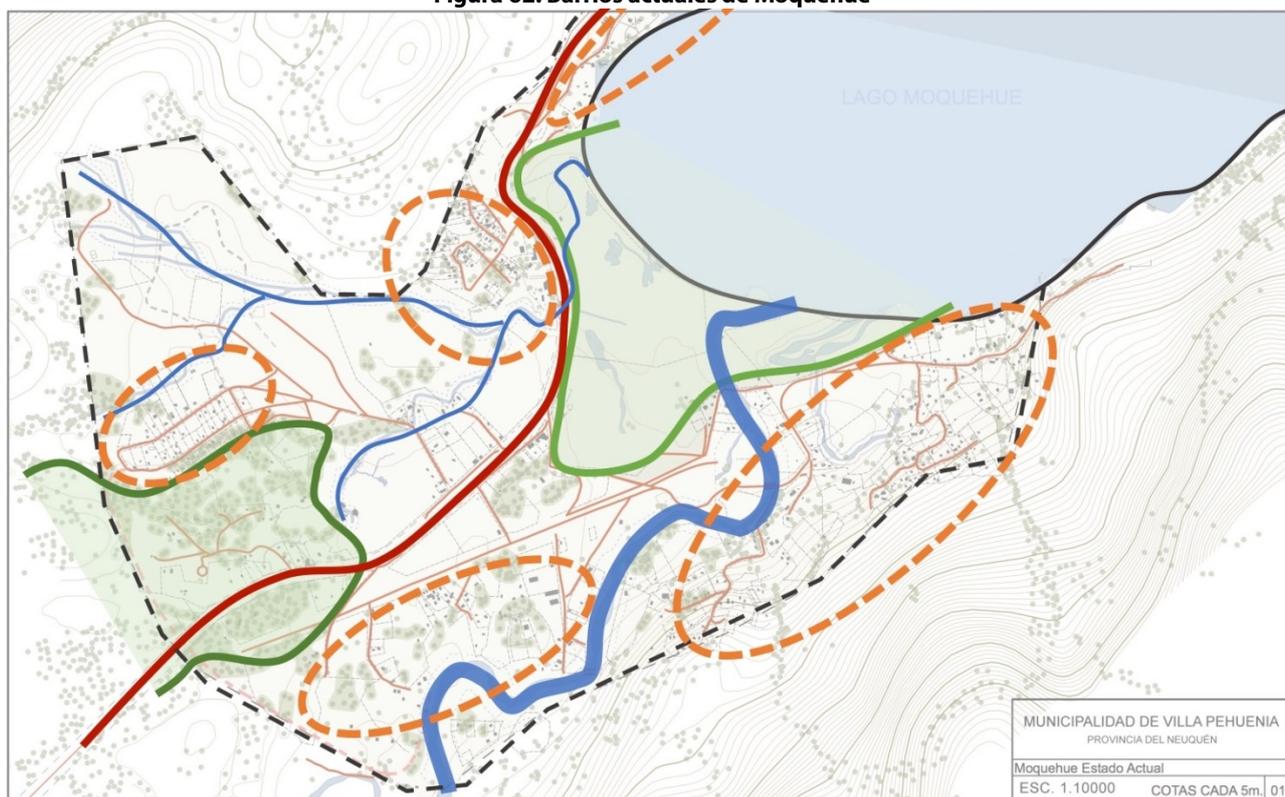


Fuente: elaboración propia en base a información suministrada por el municipio.

En la actualidad se desarrollan cinco barrios o núcleos de población en Moquehue: la costa norte del lago, el barrio Viejo, el barrio Chenque Co, la ladera sur y el aserradero. Ente ellos puede diferenciarse a los que concentran mayor proporción de población residente permanente: el barrio Viejo, Chenque Co y el aserradero; y los barrios que se caracterizan por la segunda residencia y los alojamientos: la costa norte del lago y la ladera sur.

La estrategia de intervención en Moquehue plantea empezar por la regularización de estos barrios existentes, priorizando el completamiento de infraestructura para los barrios residenciales permanentes y siguiendo por los barrios con más recursos.

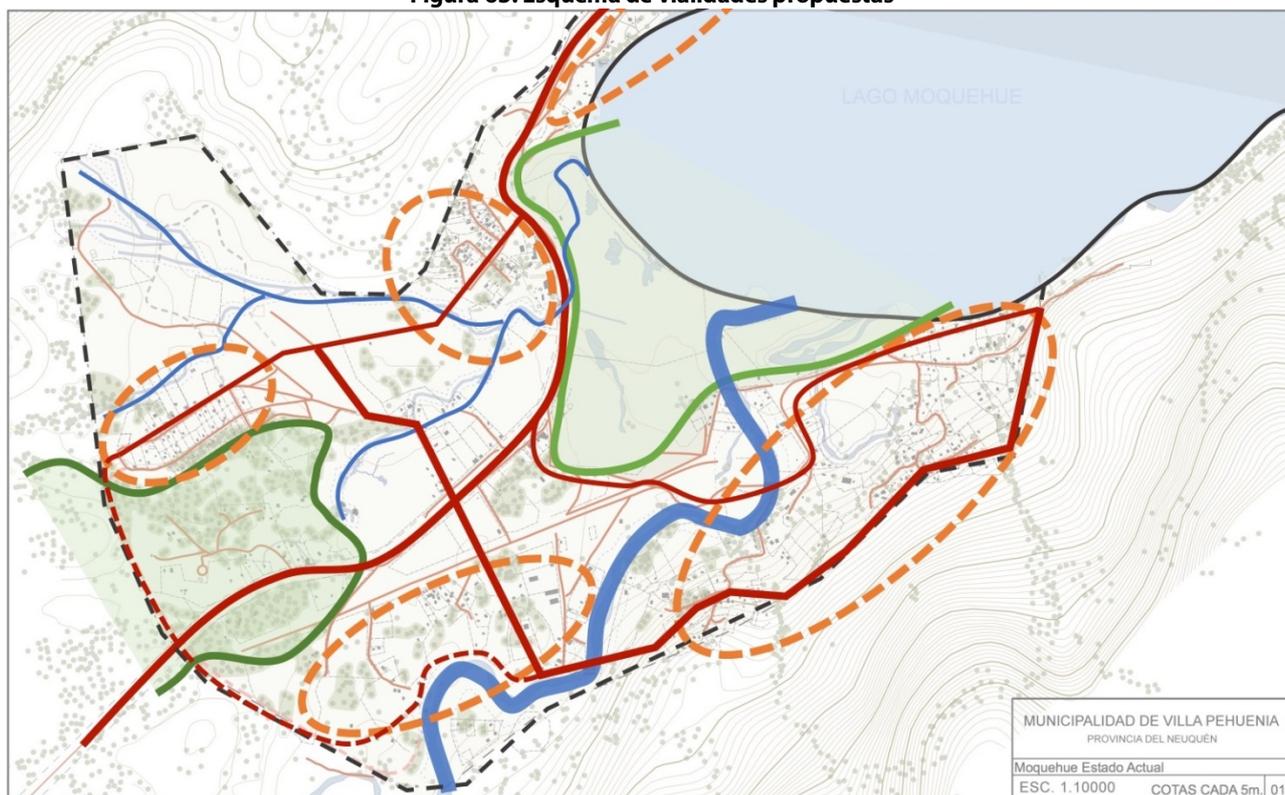
Figura 62. Barrios actuales de Moquehue



Fuente: elaboración propia en base a información suministrada por el municipio.

Aparecen entonces una serie de vialidades proyectadas que estructuran el territorio, rompiendo la lógica del transporte troncal sobre la Ruta 11 y generando una malla vial que permita una movilidad multidireccional, mejorando así la accesibilidad a todo el territorio.

Figura 63. Esquema de vialidades propuestas

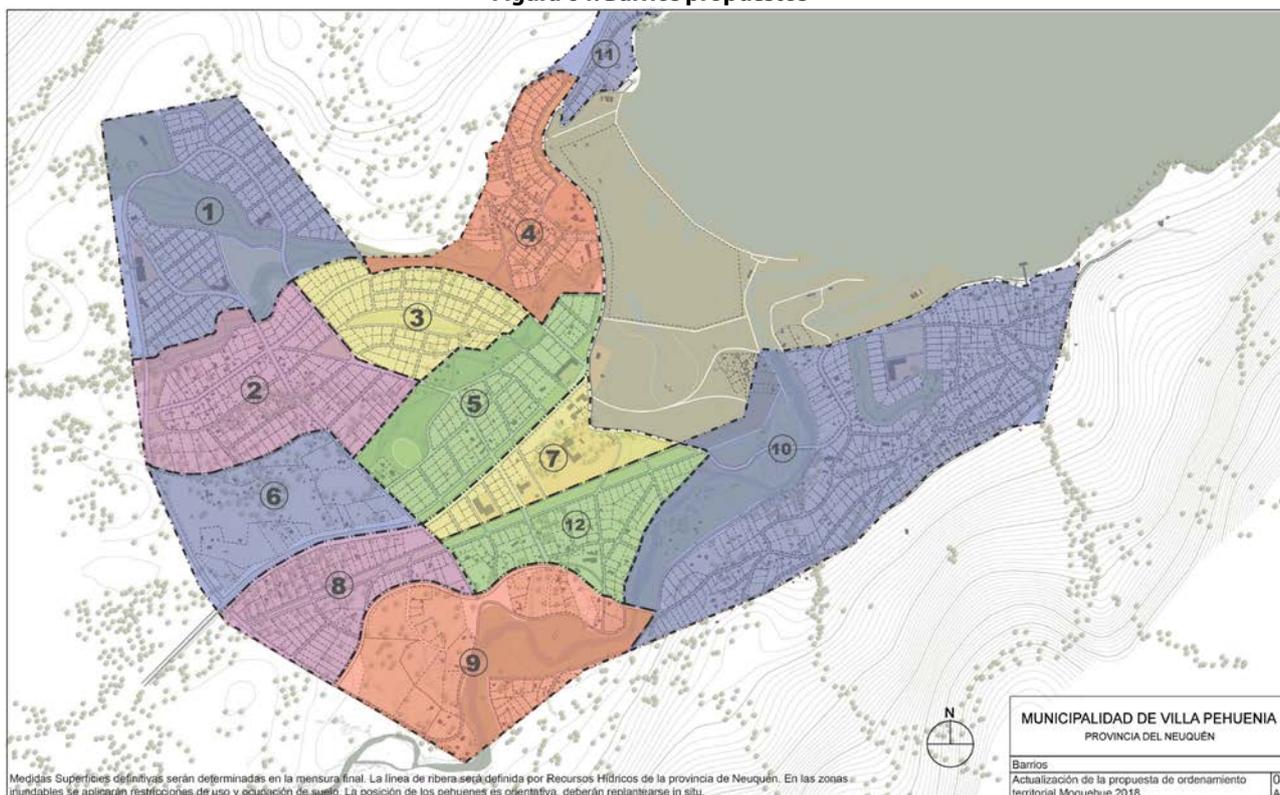


Fuente: elaboración propia en base a información suministrada por el municipio.

En una segunda etapa se trabaja en la urbanización de la tierra que hoy no está ocupada o presenta una densidad muy baja, completando el trazado y tejido de la localidad y desarrollando el centro comercial en la pieza central que articula el territorio.

El desarrollo completo del Lote 100 contempla 9 barrios entre los actuales que se reorganizan e integran a la totalidad y los nuevos que colaboran en dicha articulación. Cada barrio tendrá características particulares en función de las condiciones del medio natural en las que se desarrolla (bosque, costa, llanura, ladera), los usos que propone (residencia permanente, zonas turísticas, zonas comerciales) y el tipo de parcelaria que ofrece (tamaño, vivienda individual, colectiva, condominios).

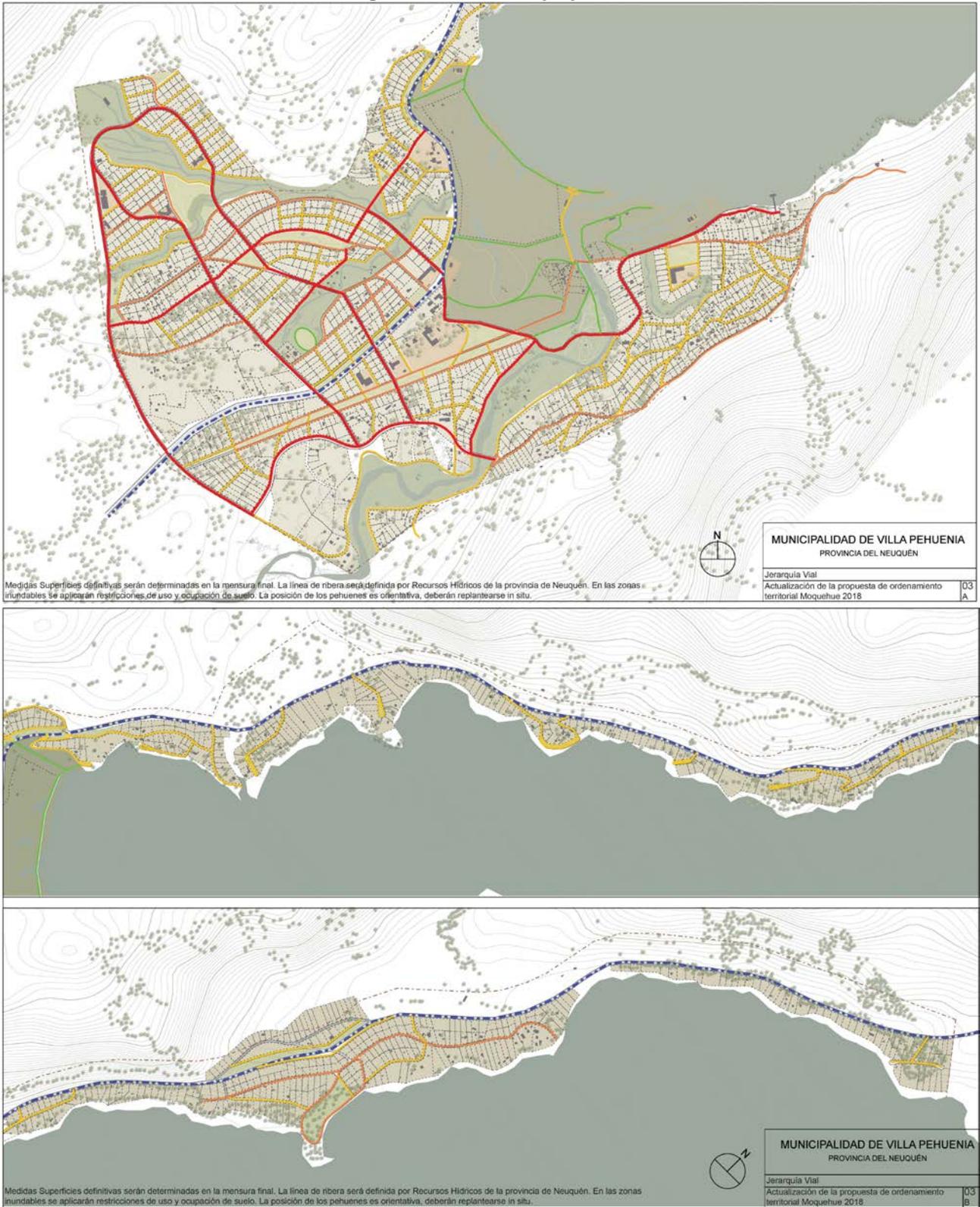
Figura 64. Barrios propuestos



Fuente: elaboración propia.

Al trazado estructurante que conecta las zonas de la localidad se suman vías secundarias dentro de los barrios que resuelven la circulación interna con mayor libertad formal en los sectores llanos y siguiendo las curvas de nivel en las laderas para mantener las pendientes dentro de valores razonables.

Figura 65. Trazado vial propuesto



Fuente: elaboración propia.

4.6 Prefactibilidad económico financiera del proyecto urbano

Introducción

En este apartado se realiza un desarrollo de las posibilidades que existen para financiar el costo de infraestructura de servicios y equipamientos y de regularización dominial que se propone para Moquehue.

Se realiza en primer lugar una propuesta de costos en base a la construcción de redes de servicios, calles y equipamiento de las 505,8 hectáreas del Lote 100 considerando:

- el tendido de las redes de servicio (agua, saneamiento, electricidad y gas)
- diferentes tipos de calle con alumbrado público y pluviales
- edificios públicos y equipamiento comunitario concentrado sobre todo en dos centros, que también convocan actividades comerciales y de servicios (Centro Cívico y Centro Turístico)
- la provisión de espacios verdes de acceso público (plazas, parques y reservas)
- la regularización dominial y los trabajos de mensura
- la administración de la urbanización y venta de lotes a cargo del Ente
- las cargas impositivas

En segundo término, se proyectan los ingresos futuros derivados de la venta de los lotes que se generarían como resultado del desarrollo propuesto para Moquehue. Sobre un total de 1.818 *módulos tipo (MT)* producidos, con superficies que tienden a oscilar entre los 800 y 1.200 m², se evalúan los ingresos de acuerdo a los precios diferenciales de venta considerando los siguientes factores:

- Uso y ocupación (residentes permanentes, otros ocupantes, lotes sin ocupantes)
- Cantidad de módulos tipo que pueden adquirirse (1° módulo, 2°, entre el 3° y el 6°, y entre el 7° y el 10°)
- Localización (valle, ladera, lago)

Luego se obtienen las utilidades, evalúa la existencia de subsidios cruzados implícitos en la adquisición (y compra) de *módulos tipo* (y parcelas) y se computan los flujos de egresos e ingresos según distintos escenarios en un plazo total de tiempo estimado en 16 años.

Costos

El criterio de construcción de redes de servicios y equipamiento se basó en la necesidad de preservar el carácter de *aldea de montaña* de Moquehue y, a la vez, desarrollar una infraestructura de calidad que le permita al poblado proyectarse hacia el futuro bajo los principios integrales de la sostenibilidad ambiental, social y económica, en concordancia con los ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible - ONU), teniendo en cuenta que la capacidad de carga debe adecuarse a los momentos de máxima demanda de servicios y equipamientos durante las temporadas de invierno y verano, es decir, durante los picos máximos de afluencia de turistas. En tal sentido, las proyecciones sobre el tipo y tamaño de obras se realizaron previendo que hacia el año 2034 Moquehue podría contar con una población permanente aproximada de 3.500 habitantes, más otras 3.500 personas de “población temporaria” y alrededor de 2.000 turistas; es decir, la localidad a desarrollarse bajo estos cánones debería estar en condiciones de albergar a 9.000 personas en el mediano plazo.

Otra cuestión de suma importancia es que el carácter de *aldea de montaña* y de *plaza turística* con atractivos vinculados al disfrute y cuidado de la naturaleza que se pretende dar a Moquehue, obliga a considerar la provisión de servicios y equipamientos de calidad que no deterioren los recursos paisajísticos, reduzcan al mínimo cualquier tipo de externalidad negativa y se integre adecuadamente a las características de entorno.

Tercera aclaración. Los costos de obras de infraestructura y los precios de venta de la parcelas se calcularon en dólares por ser la moneda común en la industria de la construcción y el mercado inmobiliario y, a la vez, por resultar constantes en el tiempo. Al momento de realizar las contrataciones de obra y ventas de tierra se sugiere trabajar en pesos con ajuste por Índice de la Cámara de la Construcción para el caso de las obras y UVAs (Unidad de Valor Adquisitivo) que cotizan en pesos y se indexan por CER (Coeficiente de Estabilización de Referencia) para la venta de parcelas a ocupantes actuales.

De acuerdo a estas premisas y criterios pasan a tipificarse a continuación un costo aproximativo de las redes de servicios y equipamiento público.

4.6.1 Estructura vial

El proyecto desarrollado prevé la construcción de 58.600 metros lineales de vialidades desagregados en tres tipos. Una principal con ancho de vía circulatoria de 12 metros, más 8 metros de espacio para vereda, con una longitud de 12.300 metros (21%) a construirse con el sistema de “intertrabado”; otra secundaria de 8 metros de vialidad circulatoria, más 7 metros de espacio para vereda, con una longitud de 14.500 metros (25%), también a construirse con el sistema de “intertrabado”; y una terciaria de 6 metros de vialidad circulatoria, más 6 metros de espacio para vereda, con una longitud de 31.800 metros (54%), a construirse con ripio consolidado con buena base (ver Figura 65).

Tabla 43. Características de la estructura vial a construir

Jerarquía Vial	Tipo	Ancho de calle	Ancho vialidad	Ancho de vereda	Metros lineales	Longitud (%)
Principal	Intertrabado	20	12	8	12.300	21%
Secundaria	Intertrabado	15	8	6	14.500	25%
Terciaria	Consolidado	12	6	6	31.800	54%

Tabla 44. Costo estructura vial desagregado por jerarquía vial e ítems correspondientes

	Unidad de medida	Valor unitario (U\$S)	Cantidad (cuadras lineales)	Valor total (U\$S)
Vialidad principal	100m	119.928	123	14.662.649
Compuesto 12 mts ancho	100m	99.000		
Pluvial	100m	17.820		
Iluminación	10 u	2.079		
Vialidad secundaria	100m	79.642	145	11.475.073
Compuesto 8 mts ancho	100m	66.000		
Pluvial	100m	11.880		
Iluminación	6 u	1.248		
Vialidad terciaria	100m	32.692	318	10.385.493
Compuesto 6 mts ancho	100m	27.000		
Pluvial	100m	4.860		
Iluminación	4 u	832		
Total			586	36.523.215

De acuerdo a esta estructura vial, se calcularon los costos por tipo y longitud de calle considerando la construcción de los correspondientes pluviales e iluminación en todos los casos. De este modo, se ha estimado que el costo global de construcción de la estructura vial asciende a 36,5 millones de dólares (Tabla 44). Cabe aclarar que se trata de un escenario de “costos máximos” con vialidades de calidad dotadas de la infraestructura necesaria para garantizar los estándares de seguridad que se requieren y las condiciones de movilidad sostenible propios de una *aldea de montaña*. No obstante, existe margen de reducción de costos, especialmente en las principales jerarquías.

Redes de servicios

En base al cálculo de 58.602 metros de lineales de calles se obtuvieron también los costos de la red cloacal y de agua tomando como parámetro de metro lineal de construcción U\$S 125. De este modo, se estimó el costo global de construcción de agua y saneamiento en 7,3 millones de dólares.

Por su parte, la red de distribución interna de electricidad de baja tensión calculada para 58.602 metros lineales, a unos 45 dólares por metro lineal, suma unos 2,6 millones de dólares adicionales. Por último, la red de gas con un costo levemente inferior de 37 dólares por metro lineal agrega uno 2,1 millones de dólares al costo global de construcción de redes de servicios estimado en 12,1 millones de dólares (Tabla 45).

Tabla 45. Costo de referencia de redes de servicios

	Unidad	Valor unit (USD)	Cantidad (m. lineales)	Valor total (USD)
Red de agua con conexión	ml	125	58.602	7.325.250
Red cloacal c/conexión y planta				
Electricidad	ml	45	58.602	2.637.090
Gas	ml	37	58.602	2.139.860
Total				12.102.200

Espacios verdes y equipamientos

El costo total de construcción de equipamiento y espacios verdes se estimó en casi 6 millones de dólares. Este monto global está compuesto básicamente por tres ítems. En primer lugar, se prevé que las plazas ocupen una superficie total de 170.000 m², que calculado en base a unos 17 U\$\$/m², demandarían un desembolso de 2,9 millones de dólares para su construcción. En lo que respecta a la infraestructura de protección, administración y uso para parques y “reservas ambientales” se prevé un costo adicional de 1,76 millones de dólares.

Los edificios previstos para dotar de equipamiento a Moquehue contemplan el Centro Cívico (Delegación Municipal, oficina de Turismo, oficina de Cultura, Auditorio, Gimnasio cubierto y pileta), el Centro Turístico (Complejo deportivo, Paseo costanera, muelle), Centro de reciclaje y Corralón municipal. Se computa una superficie total de 2950 m², en base a unos 1.050 U\$\$/m² se calculó así un costo total de construcción para dichas edificaciones de algo más de 3 millones de dólares. Cabe aclarar que la ejecución de las obras para el equipamiento educativo y sanitario se encuentra a cargo de la provincia de Neuquén. En total, el costo previsto para *Espacios verdes y equipamientos* asciende a 7,7 millones de dólares (Tabla 46).

Tabla 46. Costo de referencia de espacios verdes y equipamientos

Concepto	Cantidades	Valor total (USD)
Infraestructura para áreas de reserva natural	global	1.760.000
Plazas y parques	17 has.	2.890.000
Centro Cívico	2.950 m2	3.097.500
Centro Turístico		
Subtotal		7.747.500

Gastos de gestión y administración

Por último, los gastos de gestión agregan cerca de 26 millones al costo general de desarrollo de infraestructura y regularización dominial de Moquehue. Allí se computan los gastos de administración, en base a un costo anual de 429.860 dólares, que en los 16 años previstos para el desarrollo de la localidad asciende a un total de 6,87 millones de dólares.

Por su parte, los gastos de regularización y mensura se calcularon en base a un costo promedio de 205 u\$s por *módulo tipo* y parcela, dando por resultado un costo global de 395.970 dólares; y los gastos por todo concepto de impuestos, calculados en base a un 33% sobre el

costo general de urbanización, arrojan un monto de 18,6 millones de dólares (Tabla 47).

Tabla 47. Costos de administración y gestión

Concepto	Cantidades	Valor total (USD)
Administración	429.860 u\$s por año	6.877.760
Regularización y mensura	205 u\$s por módulo	395.970
Impuestos	33% costo urbanización	18.681.896
Subtotal		25.955.626

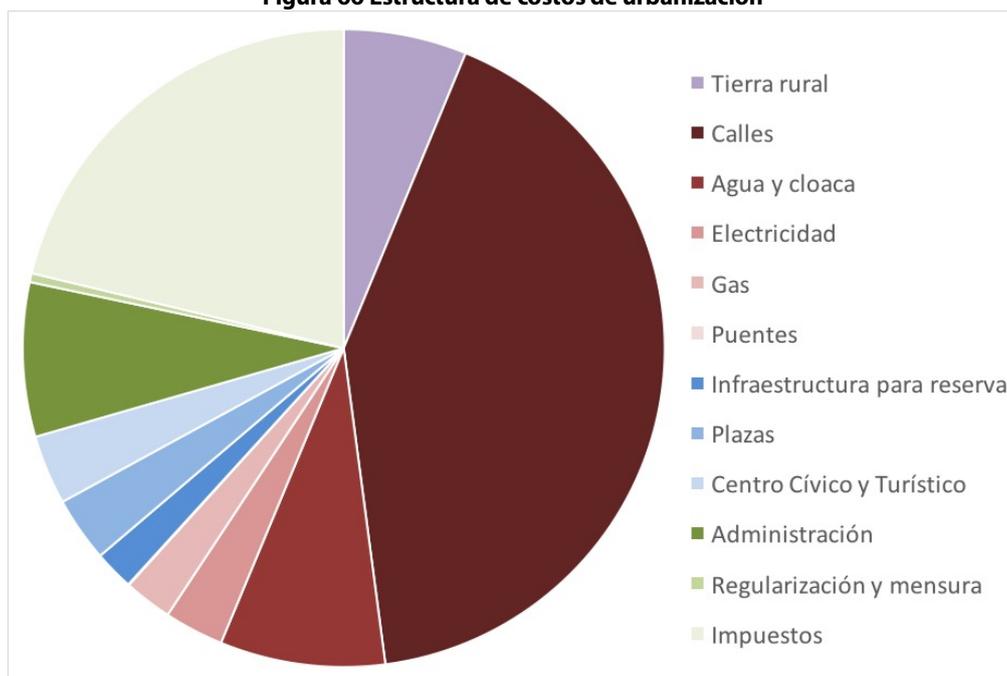
Teniendo en cuenta los gastos parciales detallados y agregando una referencia de costo del suelo rústico¹⁰⁹ del Lote 100 de 5,46 millones de dólares, se estimó que el costo global de regularización dominial y construcción de infraestructura para Moquehue, de acuerdo a las proyecciones de demanda habitacional y de servicios turísticos calculados desde una perspectiva de sostenibilidad ambiental y tomando como referencia el concepto de *aldea de montaña*, asciende a **88.032.432 dólares** (Tabla 48).

Tabla 48. Estructura general de costo global de regularización dominial y construcción de infraestructura

Concepto	Cantidad	Valor total (USD)	
Tierra	505,8 hectáreas.	5.465.000	
Calles y redes de servicios	Calles	36.724.607	
	Agua	58.600 metros lineales	
	Cloaca		7.325.250
	Electricidad		2.637.090
	Gas		2.139.860
	Puentes sobre arroyos menor.	10 unidades	37.500
	Subtotal		48.864.306
Espacios Verdes y Equipamiento	Infraestructura para reserva	Referencia global	1.760.000
	Plazas y parques	17 hectáreas	2.890.000
	Centro Cívico	2.950 m ²	3.097.500
	Centro Turístico		
	Subtotal		7.747.500
Gestión y administración	Administración	429.860 u\$s por año	6.877.760
	Regularización y mensura	205 u\$s por módulo	395.970
	Impuestos	33% sobre costo de infraestructura	18.681.896
	Subtotal		25.955.626
Total		88.032.432	

¹⁰⁹ El precio de la tierra rústica de las 505,8 hectáreas del Lote 100 se calculó en base a un monto de 10.800 dólares la hectárea.

Figura 66 Estructura de costos de urbanización



4.7 Ingresos

Crterios establecidos para la adquisición de *módulos tipo*

La impronta de *aldea de montaña* que caracteriza al proyecto de urbanización ha conducido a la definición módulos mínimos loteables de grandes superficies, siendo que el rango promedio de superficie del *módulo tipo* tiende a oscilar entre los 800 m² y 1.200 m². (como referencia las parcelas estándar en la mayoría de los municipios de Argentina se encuentran en 300 m²).

El criterio de *equidad* ha sido el principio rector por el cual se definió el conjunto de las variables que rigen la adquisición de los *módulos tipo*. Esto es, reconocer la seguridad de tenencia del suelo y garantizar el acceso a todos los pobladores a una parcela para uso residencial (como bien de uso) a precios compatibles con sus ingresos. En todos los casos prevalece este principio en la fijación de los precios de referencia de adquisición de los *módulos tipo* que conformaran el proyecto de Moquehue.

El *reconocimiento* de los ocupantes de Moquehue ha sido el otro criterio preponderante. Se ha considerado fundamental asegurar la posesión de los lotes por parte de los ocupantes censados, tanto de residentes permanentes que destinan la superficie que ocupan al uso residencial, de aquellos que le dan un uso comercial o mixto, como de quienes utilizan el suelo como segunda residencia. Es decir, se ha evaluado como justo y pertinente dar reconocimiento a los ocupantes censados, sea cual fuere el tiempo de permanencia y uso destinado al suelo que ocupan, para definir precios preferenciales de adquisición de *módulos tipo* ajenos al valor de mercado. Este criterio permite realizar una primera distinción entre dos grandes universos:

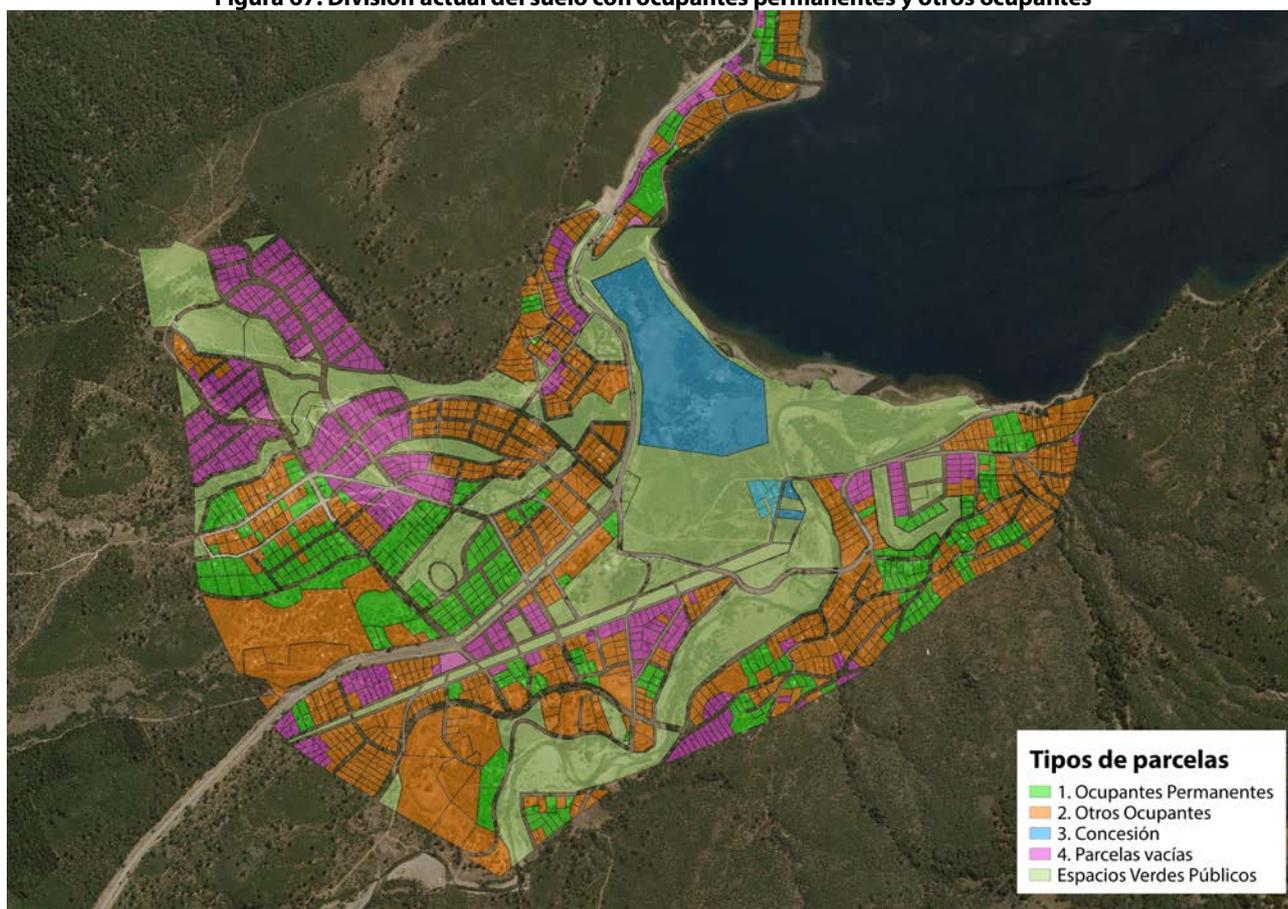
1. Las parcelas con ocupantes (permanentes y no permanentes) y distintos usos (residencial y no residencial)
2. Las parcelas no ocupadas o vacantes

El primer caso refiere al amplio y variado conjunto de ocupantes censados que podrán acceder a la compra de un módulo a un *precio promocional*. El segundo caso refiere al remanente de parcelas derivado del proyecto de loteo que el Ente tendrá a cargo para administrar y comercializar a precios de mercado con el propósito de obtener recursos para subsidiar a los *módulos tipo* adquiridos a precio promocional y financiar la infraestructura de servicios y los equipamientos públicos necesarios para dar sustentabilidad ambiental y económica al futuro de Moquehue.

En segundo término, se ha diferenciado al universo de las *parcelas con ocupantes* entre aquellos que utilizan el suelo para:

1. Residencia permanentemente
2. Fines comerciales o usos rentables
3. Segunda residencia o alquiler de cabaña no habilitada para alojamiento turístico

Figura 67. División actual del suelo con ocupantes permanentes y otros ocupantes





Para simplificar, al primer subgrupo se lo denomina en adelante *ocupantes permanentes*, mientras que al segundo y tercero de manera agrupada *otros ocupantes*. Esta diferenciación responde a la necesidad de dar prioridad y facilitar la permanencia en Moquehue a los hogares con menores recursos y/o aquellos que destinan el suelo que ocupan al uso residencial exclusivamente. Por tal motivo, los *ocupantes permanentes* podrán hacer uso del precio promocional más bajo para poder adquirir un *módulo tipo*. Como referencia general, cabe destacar que este precio se encuentra muy por debajo del costo de la infraestructura (en el caso de los *módulos tipo* en área de valle a menos de la mitad) y al límite del valor fiscal adoptado como referencia para la regularización dominial de lotes de similares características en Villa Pehuenia. Por tal motivo, los precios promocionales de los *módulos tipo* están desprovistos de cualquier parámetro de valor de mercado, ya sea del costo actual de construcción como del precio al cual tienden a comercializarse (de manera informal) las parcelas no regularizadas de Moquehue en la actualidad.

Pero la situación de los *ocupantes*, sean de los *permanentes* como de *otros ocupantes*, también existen al menos dos factores que se deben tener en cuenta, siempre siguiendo los criterios de *equidad* y *reconocimiento*, al momento de fijar el precio promocional para la compra de un *módulo tipo*: la localización y el tamaño actual del terreno.

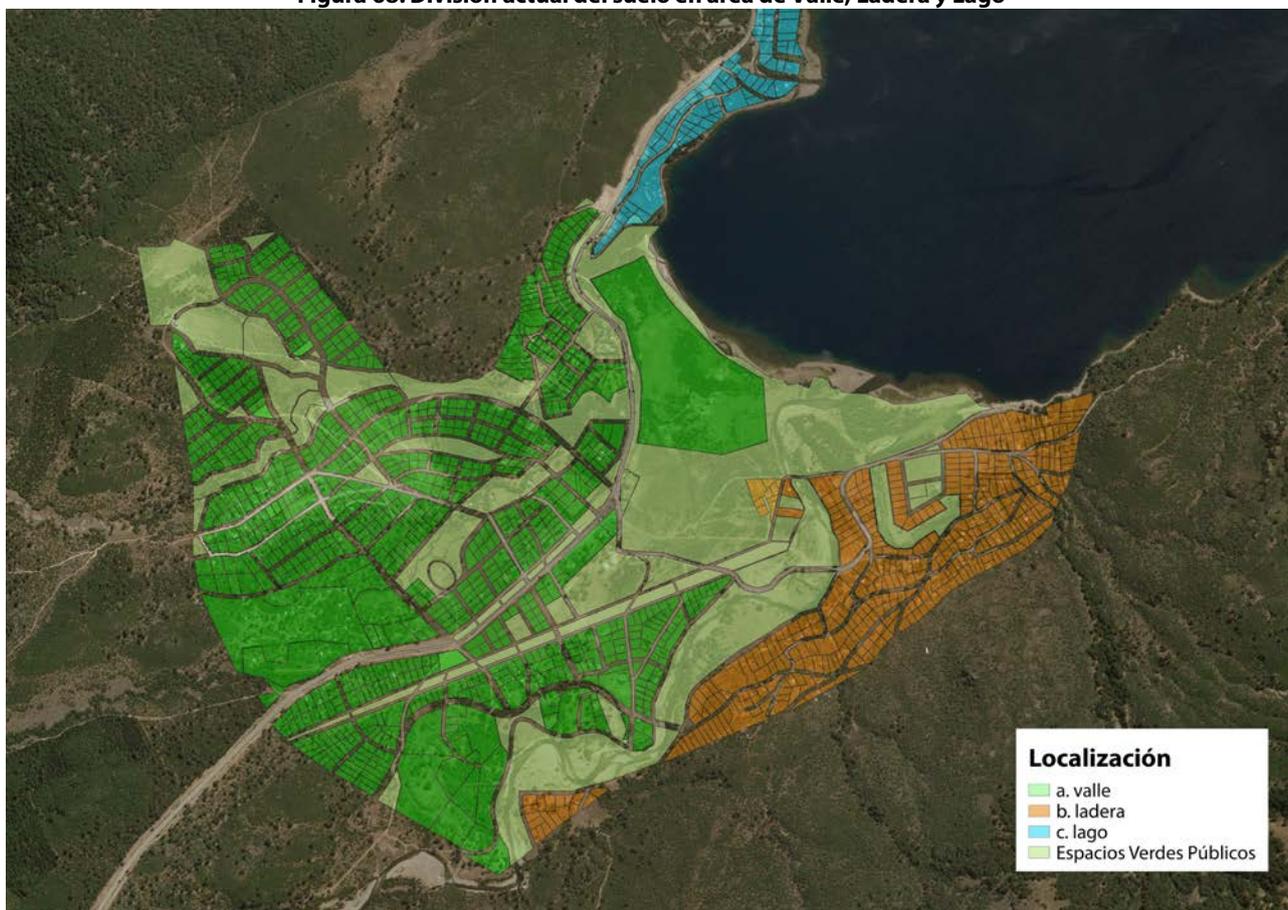
1. Localización: Junto a las expectativas, se trata del principal atributo explicativo de los precios diferenciales del suelo que se distribuyen en cualquier tipo de asentamiento humano.

Los atributos de localización son variados, y el nivel de incidencia en precios de cada uno depende de la singularidad del territorio que se analice.

En los territorios con vocación turística relacionada con atractivos naturales y paisajísticos, la vista y la proximidad al recurso por excelencia (en este caso, el Lago Moquehue) constituyen los factores determinantes de la estructura territorial de precios del suelo, fijando los precios más elevados dada la mayor disposición de pago que existe por esta localización. La vista al paisaje que posibilita la localización en las laderas determinó la fijación de precios intermedios y la localización en zona de valle los precios más bajos. En suma, los *módulos tipo* con precios diferenciales de adquisición según la localización se rigen de acuerdo a las zonas de:

- a. valle
- b. ladera
- c. lago

Figura 68. División actual del suelo en área de Valle, Ladera y Lago





2. Cantidad de *módulos tipo* que pueden adquirirse considerando el tamaño actual de la superficie ocupada: Existe una enorme disparidad en cuanto al tamaño y la distribución del suelo entre los *ocupantes* en la actualidad, independientemente del uso que se le destina a dichas superficies. La modalidad de asignación de *módulos tipo* prevé en este proyecto que quienes ocupan actualmente una superficie mayor al rango de 800 a 1200 m² puedan adquirir más de un módulo de manera que puedan conservar una superficie similar a la que utilizan o explotan en la actualidad. No obstante, y siguiendo siempre el principio de *equidad*, se ha establecido que los *ocupantes permanentes* y *otros ocupantes* tengan preferencia de adquisición de un módulo al precio promocional más bajo y, en caso de querer adquirir más de un *módulo tipo*, lo puedan hacer pero a un precio sensiblemente mayor. De este modo, el criterio de asignación se definió teniendo en cuenta que:

1. El primer *módulo tipo* pueda adquirirse al precio promocional más bajo
2. El segundo *módulo tipo* pueda adquirirse a un precio promocional algo superior
3. Desde el tercer al sexto *módulo tipo* el precio sea sensiblemente más alto
4. Desde el séptimo al décimo *módulo tipo* el precio sea de mercado

Se impone como límite máximo de adquisición la cantidad de diez *módulos tipo* para todos los *ocupantes*, sea cual fuere el destino y la cantidad de superficie que utilizan o explotan

en la actualidad. La fijación de este límite máximo se debe a la necesidad de evitar situaciones de acaparamiento y retención de suelo por expectativas de valorización. Esto no sólo generaría casos de enriquecimiento sin causa justa, sino también un freno al normal desarrollo del completamiento y consolidación de la *aldea de montaña* por la contracción de la disponibilidad efectiva de lotes en el mercado y la consecuente alza de precios del suelo (auto)inducida por la propia práctica de retención.

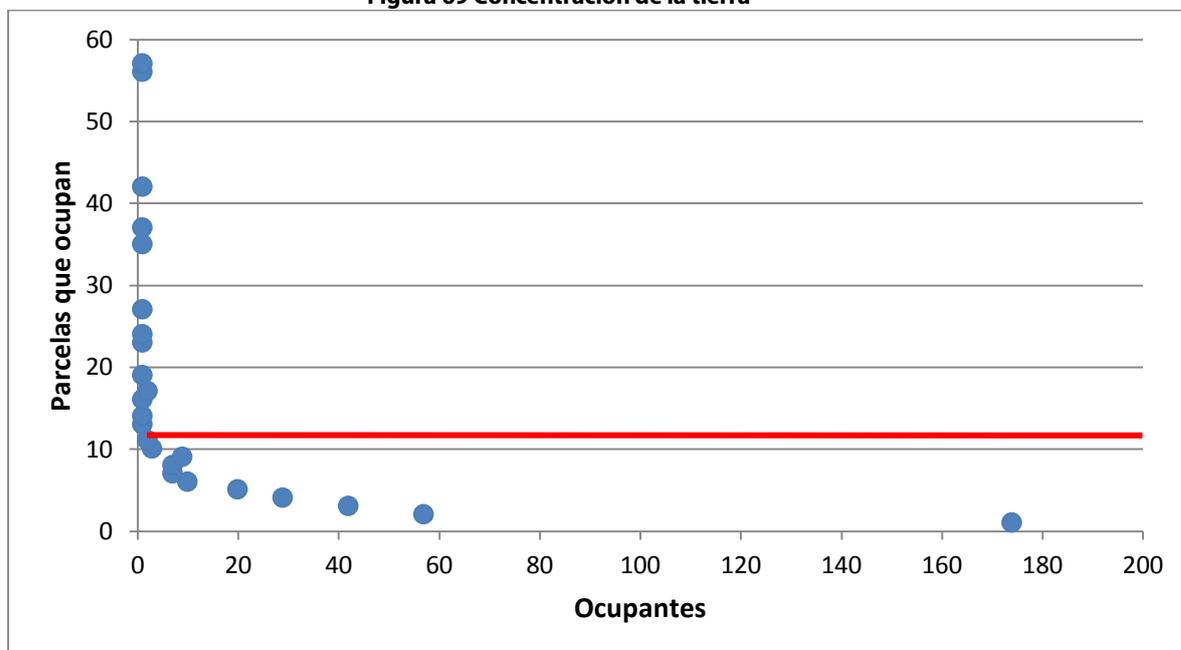
Al observar la concentración de la tierra actual en Moquehue en base a los datos disponibles surge que la mayoría de los pobladores ocupa una superficie que equivale a una cantidad pequeña de módulos (entre 1 y 6 módulos). El grupo más numeroso es el de ocupantes de un solo módulo con 174 personas (174 módulos y 57 has). Si extendemos el grupo a los que tienen entre 1 y 6 módulos suman 332 ocupantes (690 módulos y 130 has) y si consideramos los que ocupan entre 1 y 10 módulos se trata de 358 casos (906 módulos, 157 has). Solo 16 ocupantes concentran más de 10 módulos, con un promedio de 26 módulos por persona, llegando a un máximo de 57 módulos (en total 419 módulos y 51 has). Estas concentraciones de tierra que tenían sentido en un contexto de usos rurales pierden validez en la actualidad, donde están siendo subdivididas y vendidas como parcelas urbanas, por lo que en un contexto de cambio de uso y regularización el propietario de la tierra (la CIP) debe velar por un nuevo reparto entre los ocupantes actuales y futuros que garantice la equidad y justicia espacial.

Tabla 49. Concentración de la tierra

Ocupantes		Cantidad de parcelas c/ uno	parcelas totales	superficie (m2)
358	174	1	174	573,333
	57	2	114	178,174
	42	3	126	172,863
	29	4	116	153,679
	20	5	100	141,898
	10	6	60	77,755
	7	7	49	70,675
	7	8	56	59,300
	9	9	81	110,308
	3	10	30	29,295
16	2	11	22	24,196
	1	13	13	11,434
	1	14	14	23,379
	1	16	16	15,442
	2	17	34	39,112
	1	19	19	32,021
	1	23	23	37,510
	1	24	24	27,582
	1	27	27	34,492
	1	35	35	46,143

	1	37	37	30,460
	1	42	42	52,831
	1	56	56	63,302
	1	57	57	68,180
	374		1325	2,073,365

Figura 69 Concentración de la tierra



Los residentes permanentes cuyo terreno actual se condice con un único *módulo tipo* de aproximadamente 800 m², podrán comprar un segundo MT a los precios preferenciales estipulados. En caso de que los MT adyacentes estén ocupados podrá adquirir el módulo adicional en otras áreas del Lote 100 de acuerdo a los criterios recién desarrollados.

Volumen de ingresos por combinación de variables

De acuerdo a los criterios adoptados y al entrecruce de las variables recién desarrolladas, se obtienen las tipologías de precios diferenciales de adquisición de *módulos tipo* según se ilustran en la Tabla 50.

Tabla 50. Distribución de precios de referencia de módulos tipo por combinación de variables de Uso, Localización y Cantidad de MT

Uso	Localización	Cantidad de MT	Código	Tasa aumento %	Precio referencia (U\$/m ²)
1. Ocupantes permanentes	a	1	1.a.1		15,0
		2	1.a.2	22%	18,3
		3	1.a.3	25%	22,9
	b	1	1.b.1	20%	18,0

		2	1.b.2	22%	22,0
		3	1.b.3	25%	27,5
		c	1	1.c.1	30%
	2		1.c.2	22%	28,5
	3	1.c.3	25%	35,6	
2. Otros Ocupantes	a	1	2.a.1	50%	22,5
		2	2.a.2	22%	27,5
		3	2.a.3	25%	34,3
	b	1	2.b.1	20%	27,0
		2	2.b.2	22%	32,9
		3	2.b.3	25%	41,2
	c	1	2.c.1	30%	35,1
		2	2.c.2	20%	42,1
		3	2.c.3	22%	51,4
3. Sin ocupantes	a	0	3.a	260%	54,0
	b	0	3.b	20%	64,8
	c	0	3.c	22%	79,1

Nota 1: La cantidad de MT 1 establece el precio para la compra de un MT, el 2 para el segundo MT, el 3 para la adquisición del 3° al 6° MT. Como se ha aclarado, la adquisición de más de seis módulos se debe hacer a precios de mercado; por tal motivo, a los fines del cálculo de ingresos se rigen según los precios de 3.a, 3.b. y 3.c. según corresponda. De igual modo, el remanente que se genera en los casos que existen más de 10 MT también se rige según este último criterio.

Nota 2: Los sombreados en amarillo refieren al aumento de precios entre los códigos 1.b.1, 1.c.1, 2.b.1 y 2.c.1, respectivamente; mientras que los de color naranja entre los códigos 1.a.1 y 2.a.1, y 1.a.1 y 3.a.

El precio de referencia mínimo establecido para los *ocupantes permanentes* que quieran adquirir un *módulo tipo* se ubica al límite del precio fiscal de las parcelas regularizadas en Villa Pehuenia en abril del año en curso¹¹⁰. A partir de este precio base, los mismos aumentan sensiblemente según la cantidad de *módulos tipo* (1°, 2° y de 3° a 6°) que se quieran adquirir y de acuerdo a la localización del mismo en zona de valle (a), ladera (b) o lago (c).

La distribución territorial de los precios de referencia para los *módulos tipo* se muestra en la Figura 70.

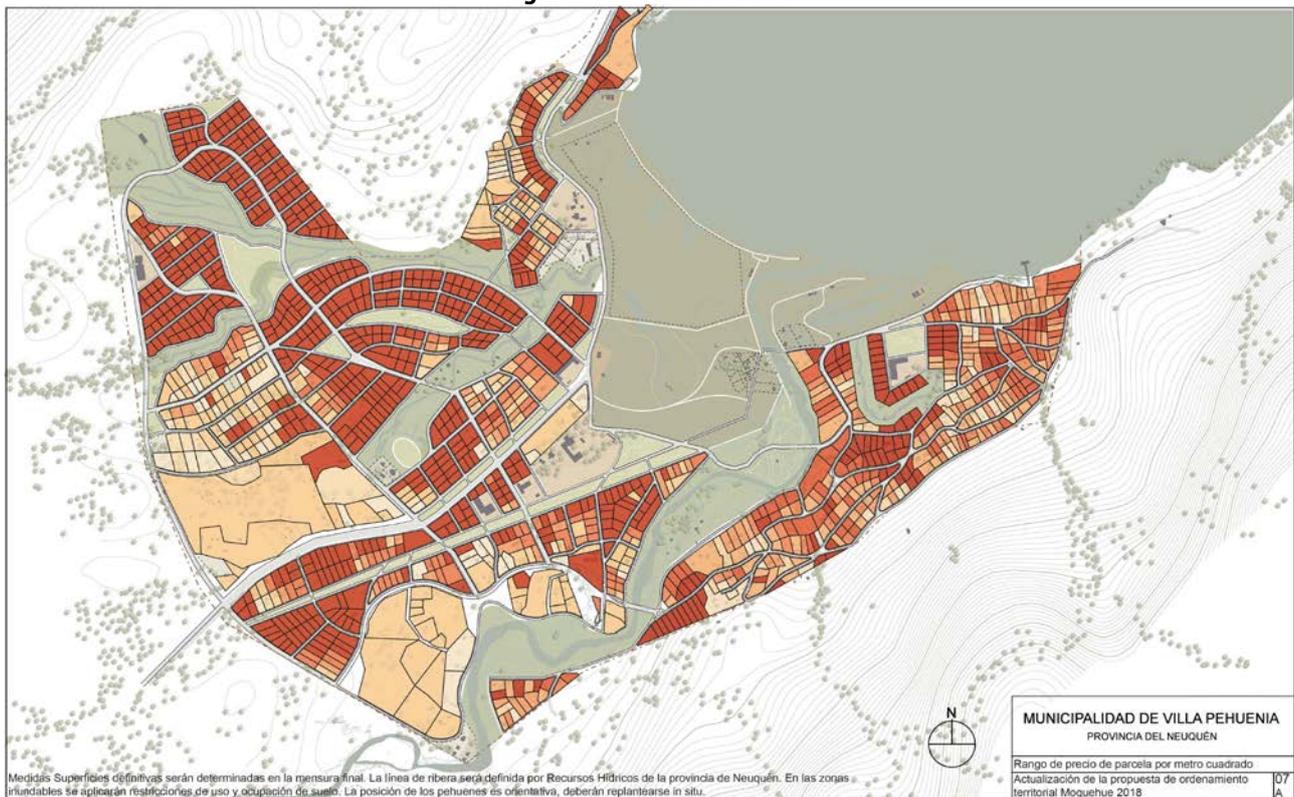
Tabla 51. Volumen de ingresos por combinación de variables de Uso, Localización y Cantidad de MT.

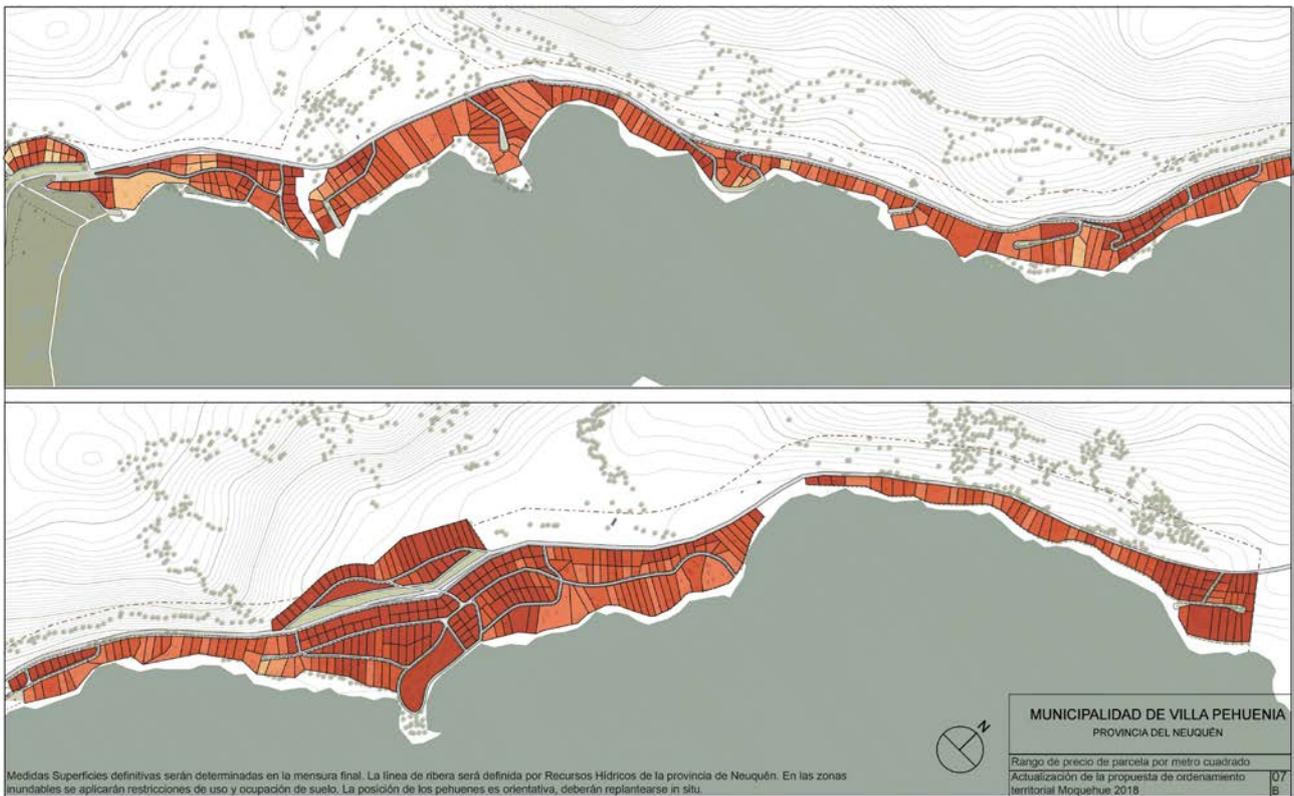
Uso	Loc.	Cantidad MT	Código	Precio referencia (U\$S/m ²)	Cant. de módulos	Sup. total (m ²)	Volumen de ingresos		
1. Ocupantes permanentes	a	1°	1.a.1	15,0	50	95.740	1.436.097	3.394.817	6.922.644 (6%)
		2°	1.a.2	18,3	20	48.413	885.961		
		3° a 6°	1.a.3	22,9	30	46.897	1.072.758		
	b	1°	1.b.1	18,0	26	33.619	605.135	1.976.389	

¹¹⁰Las parcelas tipo de 800 m² se regularizaron en aquella oportunidad a 250.000 pesos cuando el dólar cotizaba a 20,2 pesos. Por lo tanto, el valor fiscal que se adoptó para la regularización de dichas parcelas fue de 15,5 dólares/m²

		2°	1.b.2	22,0	18	21.692	476.367	1.551.438	
		3° a 6°	1.b.3	27,5	27	32.601	894.887		
	c	1°	1.c.1	23,4	8	24.602	574.461		
		2°	1.c.2	28,5	6	9.047	257.713		
		3° a 6°	1.c.3	35,6	12	20.199	719.265		
2. Otros Ocupantes	a	1°	2.a.1	22,5	126,0	412.157	9.273.528	13.496.999	42.294.211 (37%)
		2°	2.a.2	27,5	40,0	46.270	1.270.101		
		3° a 6°	2.a.3	34,3	84,0	86.073	2.953.370		
	b	1°	2.b.1	27,0	82,0	100.049	2.701.334	8.156.906	
		2°	2.b.2	32,9	54,0	54.726	1.802.659		
		3° a 6°	2.b.3	41,2	72,0	88.717	3.652.913		
	c	1°	2.c.1	35,1	75,0	169.347	5.944.093	20.640.305	
		2°	2.c.2	42,1	60,0	101.536	4.276.700		
		3° a 6°	2.c.3	51,4	125,0	202.768	10.419.513		
3. Sin ocupantes	a	3.a	54,0	568	610.913	32.989.321	64.784.032 (57%)		
	b	3.b	64,8	97	98.386	6.375.413			
	c	3.c	79,1	238	321.535	25.419.298			
Total				1.818	2.625.286	114.000.887 (100%)			

Figura 70. Precios del suelo





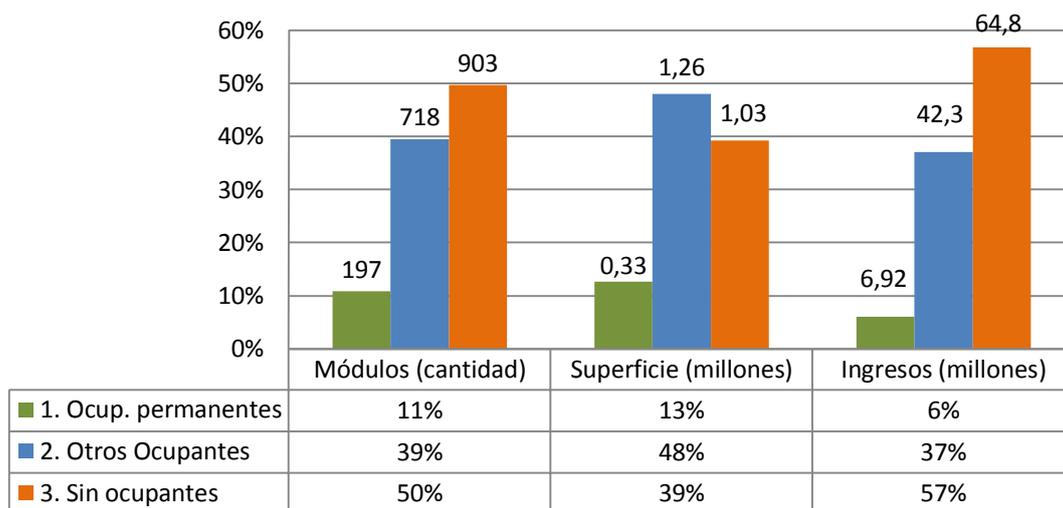
Siguiendo esta metodología, el monto de ingresos obtenidos por la adquisición de *módulos tipo* por parte de los *ocupantes permanentes* es de 6,92 millones de dólares; siendo que en el caso de los *otros ocupantes* asciende a 42,29 millones de dólares y en los módulos sin ocupantes (o parcelas vacías que se comercializarán a precios de mercado) a 64,78 millones de dólares. El volumen total de ingresos derivados de la adquisición y venta de las 1.818 parcelas, las cuales totalizan 2.625.286 millones de m², asciende a **114.000.887 millones de dólares** (Tabla 51).

Subsidios, utilidades y flujos

4.7.1 Subsidios cruzados implícitos en el desarrollo de Moquehue

La muy baja incidencia de los ingresos que generaría la adquisición de *módulos tipo* por parte de los *ocupantes permanentes* (6%) se debe, en lo fundamental, a los bajos precios asignados a los correspondientes *módulos tipo* antes que a la baja incidencia de la superficie de este subgrupo en la superficie total. De hecho, el peso de la superficie de estos *módulos tipo* (13%) más que duplica su incidencia en el monto global de ingresos (Figura 71).

Figura 71. Distribución de la cantidad de módulos tipo, superficie e ingresos
Superficie actual del suelo en posesión de ocupantes con una y más parcelas.



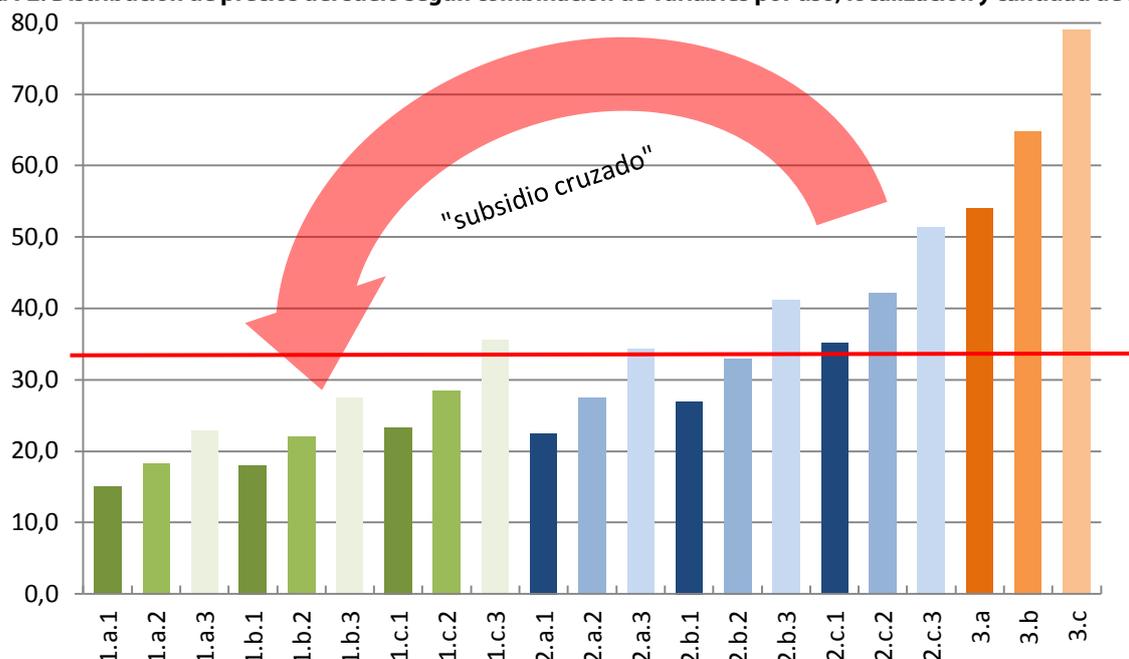
Como contrapartida, los abultados ingresos que generarían las parcelas *sin ocupantes* (64,78 millones de dólares que representan el 57% del ingreso total) se debe, en lo fundamental, a los precios de mercado que se asignarían para su venta, especialmente por las parcelas *sin ocupantes* localizadas en el valle (a) y cerca del lago (c).

Cabe aclarar que los precios de *módulos tipo* que los *ocupantes permanentes* y *otros ocupantes* puedan adquirir, entre el 7° y el 10°, equivalen a precios de mercado y por lo tanto computan como si fueran *módulos tipo* sin ocupantes. No obstante, se prevé que un número significativo de este universo de *módulos tipo* no sea adquirido por estos *ocupantes* y que, por lo tanto, pasen a conformar un “banco de parcelas” pasibles de ofrecerse a precio promocional a nuevos habitantes que escojan Moquehue como lugar de trabajo y residencia.

Este tipo de situaciones ponen al descubierto la existencia de subsidios cruzados implícitos que permitirán el financiamiento del desarrollo de la *aldea de montaña*, atendiendo los principios de *equidad* y *reconocimiento* que rigen los criterios de asignación de los *módulos tipo*, y la obtención de un margen de ganancia por parte de la CIP.

El costo global estimado para el desarrollo de la infraestructura y la regularización dominial (considerando la compra de la “tierra rústica” en 5,46 millones de dólares) es de 88 millones de dólares. Si a este costo parcial se lo divide por la superficie total de los 1.881 módulos y parcelas (2.625.286 m²), se obtiene como resultado que la incidencia del costo de la infraestructura en el precio de los módulos y parcelas es de 33,4 U\$S/m².

Figura 72. Distribución de precios del suelo según combinación de variables por uso, localización y cantidad de MT



El elevado peso del costo de la infraestructura en el precio del suelo se debe a lo caro que resulta la construcción de redes de servicios y vialidades en asentamientos de baja densidad, extensa superficie y grandes parcelas. Ahora bien, 12 de los 21 tipos de MT y parcelas no llegan a cubrir esta incidencia en los precios establecidos para su asignación. Los primeros módulos a regularizar a residentes permanentes del valle no llegan incluso al valor fiscal de regularización empleado en Villa Pehuenia, que no incluye las infraestructuras. Por tal motivo, es fundamental que, para cubrir el costo del desarrollo de Moquehue, parte de tierra que se vende genere ingresos superiores a la incidencia de la infraestructura, de manera tal que compense el precio subsidiado de la mayoría, especialmente el de los *ocupantes permanentes* (Figura 72).

El costo global para el desarrollo de la infraestructura y la regularización dominial es de 88 millones de dólares (egresos), mientras que lo obtenido producto de la adquisición de los MT y compra de parcelas fue de 114 millones de dólares (ingresos), siendo que la utilidad global (sin considerar aún los flujos de ingresos y egresos por etapabilidad) del proyecto es 26 millones de dólares. Este monto, equiparable a lo que se conoce en la literatura especializada como “renta del suelo”, es lo que obtendría de ganancia la operación, en el caso ideal de que no existiera el tiempo y, por lo tanto, el costo financiero.

4.8 Etapabilidad y flujos de ingresos y egresos

Criterios para el diseño del flujo de caja

El proyecto de regularización del Lote 100 está pensado para realizarse sin necesidad de financiamiento externo, por lo que la ejecución de obras de infraestructura y urbanización

depende del ingreso de fondos por venta de tierra. Así el flujo de caja está regido por los ingresos que se pueden obtener por las ventas, y el gasto, que responde a una secuencia lógica según las prioridades del proyecto, se adelanta o estira en el tiempo en función del dinero disponible en cada momento. De contarse con financiamiento externo tomado en el mercado podría mejorarse la velocidad de ejecución de obras de infraestructura ya que con el crédito se adelanta gasto que será devuelto más adelante con los ingresos por venta de tierra. De contarse con fondos provinciales o nacionales para la ejecución de algunas redes podría disminuirse el precio de venta de la tierra.

La secuencia de obras responde a las necesidades actuales de la localidad y la factibilidad técnica; la lógica con que se van expandiendo las redes de servicios; y el orden en que se espera que se vayan ocupando los sectores hoy vacantes. Se busca distribuir la inversión para que todos los sectores vayan recibiendo mejoras desde el primer momento posible.

Se ensayaron distintos escenarios de venta de tierra y velocidad de ingresos, donde las variables principales son: cuántos módulos compran los ocupantes actuales (a precio promocional) y cuantos se venden en el mercado; modalidad de pago, que puede ser financiado en 60 cuotas o de contado; y velocidad de venta de la tierra vacante.

En el primer escenario los pobladores actuales compran todos los módulos que están ocupando entre el 1° y el 6° (con precios promocionales) en 60 cuotas a partir del primer y segundo año. Los módulos del 7° al 10° (valuados a valor de mercado) son vendidos por la Entidad que desarrolla el Plan junto a los módulos libres (también a valor de mercado) a nuevos compradores, tanto para residencia permanente como para otros usos. Se estimó un porcentaje de venta de estos lotes constante durante los 16 años de la operación.

Figura 73 Ingresos por año en el Escenario 1



En un segundo escenario también los pobladores actuales compran todos los módulos que están ocupando entre el 1° y el 6° (con precios promocionales) en 60 cuotas a partir del primer y segundo año, pero empiezan a cancelar deuda para poder venderlos a terceros, por lo que el volumen de ingresos por ventas a ocupantes actuales ingresa más rápido que los 5 años originales. Al mismo tiempo al haber oferta de estas parcelas la Entidad no empieza a vender las parcelas libres que tiene hasta el 6° año, estirando ese ingreso. El resultado de esta combinación es un flujo total de ingresos más lento por la diferencia de precios entre las parcelas cuyo pago se cancela anticipadamente (precio promocional) y las parcelas que se venden más adelante

(precio de mercado).

Figura 74 Ingresos por año en el Escenario 2



En un tercer escenario los pobladores actuales compran todos los módulos que ocupan actualmente entre el 1º y el 2º (con precios promocionales) en 60 cuotas a partir del primer y segundo año. Los módulos del 3º al 6º (que tenían precios promocionales si los compraban los pobladores que los ocupan en la actualidad) y del 7º al 10º (valuados a valor de mercado) son vendidos por la Entidad que desarrolla el Plan junto a los módulos libres (también a valor de mercado) a nuevos compradores, tanto para residencia permanente como para otros usos. En este caso la Entidad vende en el mercado mayor cantidad de parcelas con un precio proporcional mayor que en los otros escenarios, ya que los módulos del 3º al 6º ahora los vende a precio de mercado, pero la velocidad de venta es menor ya que se realiza en función de la aparición de nuevos residentes, por lo que en términos generales el gasto en infraestructura se estira en el tiempo.

Figura 75 Ingresos por año en el Escenario 3



Etapabilidad

A continuación se desarrolla con más detalle el primer Escenario de flujo de caja, estudiando sobre todo la aplicación del gasto en etapas de obra. Como se dijo el objetivo de la Entidad es urbanizar lo más rápido posible, por lo que a medida que se registran ingresos los va aplicando en las obras de infraestructura, espacio público y equipamiento que tiene que realizar. Este escenario implica un volumen importante de ingresos en los primeros seis años por el cobro de las cuotas de la regularización de los módulos ocupados por pobladores actuales y un aplanamiento de la curva de ingresos en los siguientes años en los que se va vendiendo parcelas libres de forma constante.

Figura 76 Ingresos y Egresos por año en el Escenario 1

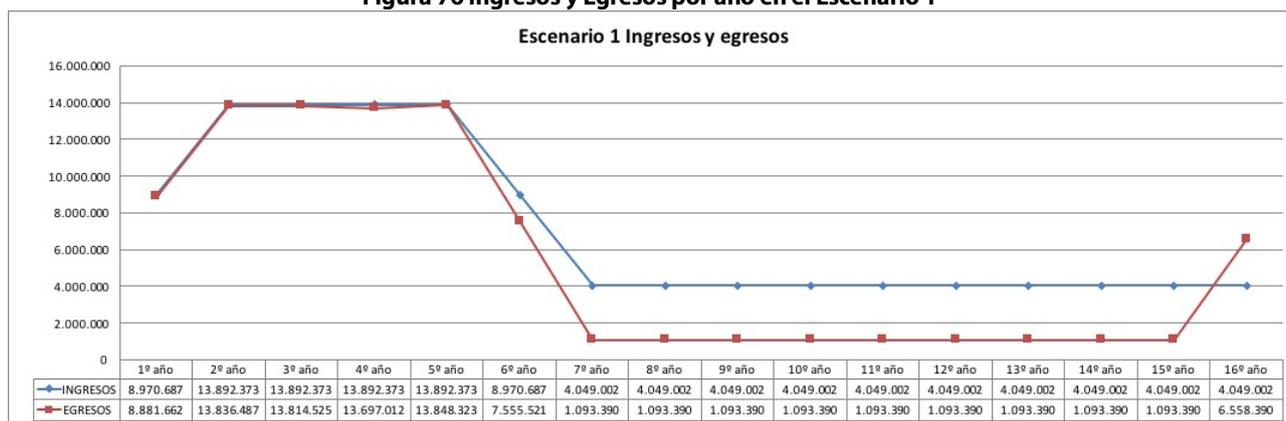
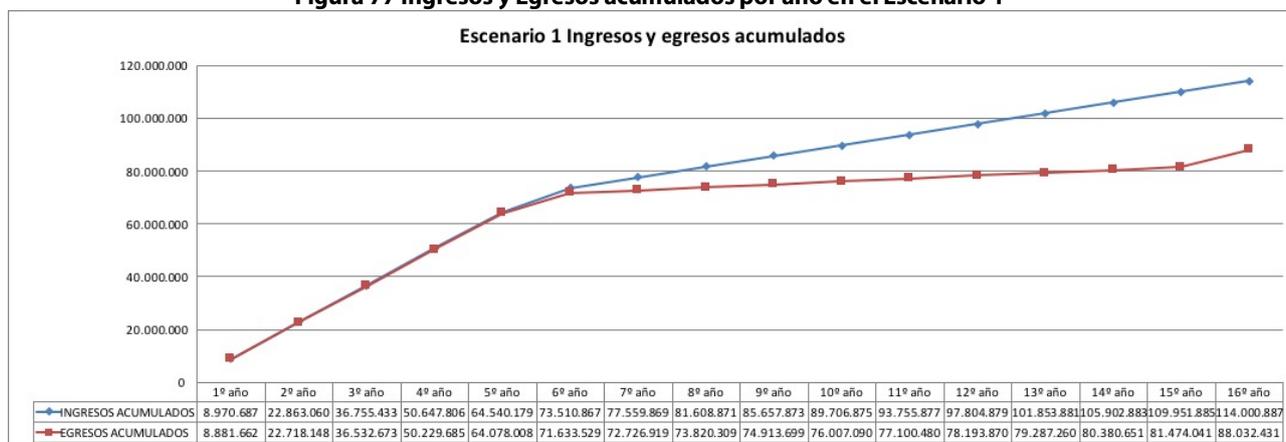
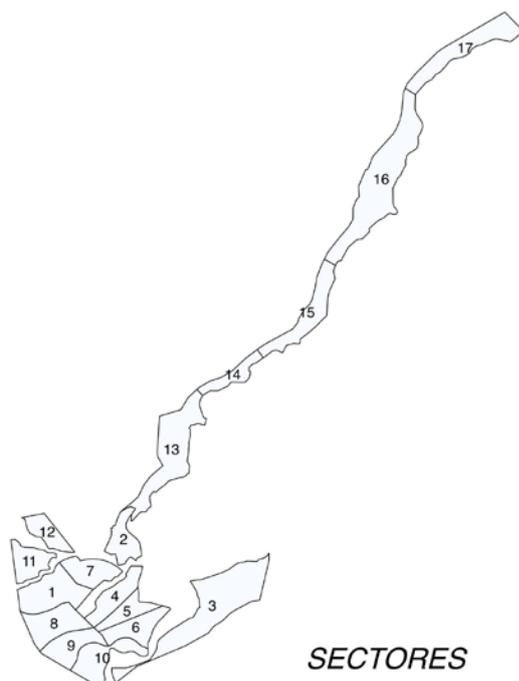


Figura 77 Ingresos y Egresos acumulados por año en el Escenario 1



Dado la extensión de la localidad, la magnitud de las obras que debe realizarse y la distribución despareja en el territorio de la población actual se buscó distribuir la obra en 17 sectores que no determinan etapas consecutivas estancas sino que se van activando en distintos momentos y desarrollan en paralelo, priorizando distintas obras en cada sector según las necesidades actuales y posibilidades técnicas.

Figura 78 Sectores sobre los que se desarrollan las etapas de obra



Así en el año 1 la obra de agua y cloaca comienza ejecutando los sectores 1 (Chenque C6) y 2 (Barrio Viejo) y la apertura de calles y mejorado comienza por los sectores 1 y 3 (Ladera Este). Se mensura e inscribe en el catastro una primera tanda de parcelas y se empieza a ejecutar obras de mejora del espacio p6blico.

En el a6o 2 se acelera la recaudaci6n al terminarse las ventas de tierra a pobladores actuales y estar todos pagando cuotas, por lo que se incorporan a la obra de agua y cloaca los sectores 5 (Centro) 4 y 6 (expansi6n del Centro), y parcialmente los sectores 3, 13 y 14 (Lago etapas 1 y 2). Se termina la obra de vialidades en el sector 1, contin6a el 3 y se inician los sectores 2, 4, 5 y 6. Este a6o comienzan las obras de electricidad y gas, haci6ndose los tendidos el6ctricos en los sectores 1 a 6 y red de gas en los sectores 1, 2, 3 y 5. Se contin6a el proceso de regularizaci6n dominial y las obras de espacio p6blico y suman obras de acondicionamiento de las reservas naturales para facilitar el acceso y uso, se ejecutan algunos puentes que cruzan arroyos menores y se empieza la construcci6n de los Centros C6vico y Tur6stico.

En el a6o 3 termina la obra de agua y cloaca los sectores 3, 13 y 14, se ejecuta en los sectores 8 y 9 (Bosques Norte y Sur). Termina la obra vial en sectores 2 y 3, contin6a en los 4, 5 y 6 y se inicia en los sectores 8 y 9. Se realiza la red el6ctrica en los sectores 8, 9, 10, 13 y 14 y la red de gas en los sectores 4, 6, 8, 9, 10, 13 y 14. Termina el proceso de regularizaci6n dominial y contin6an las obras de espacio p6blico y acondicionamiento de las reservas naturales, se ejecutan algunos puentes que cruzan arroyos menores y se termina la construcci6n de los Centros C6vico y Tur6stico.

En el a6o 4 se ejecuta la obra de agua y cloaca en los sectores 10 (Quillahue) y los sectores

15, 16 y 17 (Lago etapas 3, 4 y 5). Termina la apertura de calle y pavimento en los sectores 4, 5 y 6, continúa en los sectores 8 y 9, se ejecuta la obra en los sectores 14 y 15 y se inician las obras en el sector 13. Se realizan las redes de electricidad y gas en los sectores 15, 16 y 17. Continúan las obras de espacio público, acondicionamiento de las reservas naturales y la construcción de los puentes que cruzan arroyos menores para conectar los sectores 11 y 12 con el resto de la localidad.

En el año 5 se ejecuta la obra de agua y cloaca en los sectores 7 (Barrio Nuevo), 11 y 12 (Nuevo Chenque Co 1 y 2). Termina la apertura de calle y pavimento en los sectores 8, 9 y 13, se realiza en los sectores 7 y 10 y se inicia en los sectores 11, 12, 16 y 17. Se realizan las redes de electricidad y gas en los sectores 7, 11 y 12. Se terminan las obras de espacio público, acondicionamiento de las reservas naturales y la construcción de los puentes que cruzan arroyos menores.

En el año 6 termina la apertura de calle y pavimento en los sectores 11, 12, 16 y 17. En este momento el grueso de las obras de infraestructura está realizado, restando en los siguientes años obras de equipamientos menores, la administración de las obras hasta su transferencia a las empresas operadoras de servicios, las reparaciones asociadas a vicios de obra y la puesta a punto. La entidad que conduce el proyecto continúa vendiendo el stock de parcelas vacías en la medida que nuevos pobladores llegan a Moquehue y nuevos negocios florecen.

Figura 79. Gasto por rubro y año en el Escenario 1

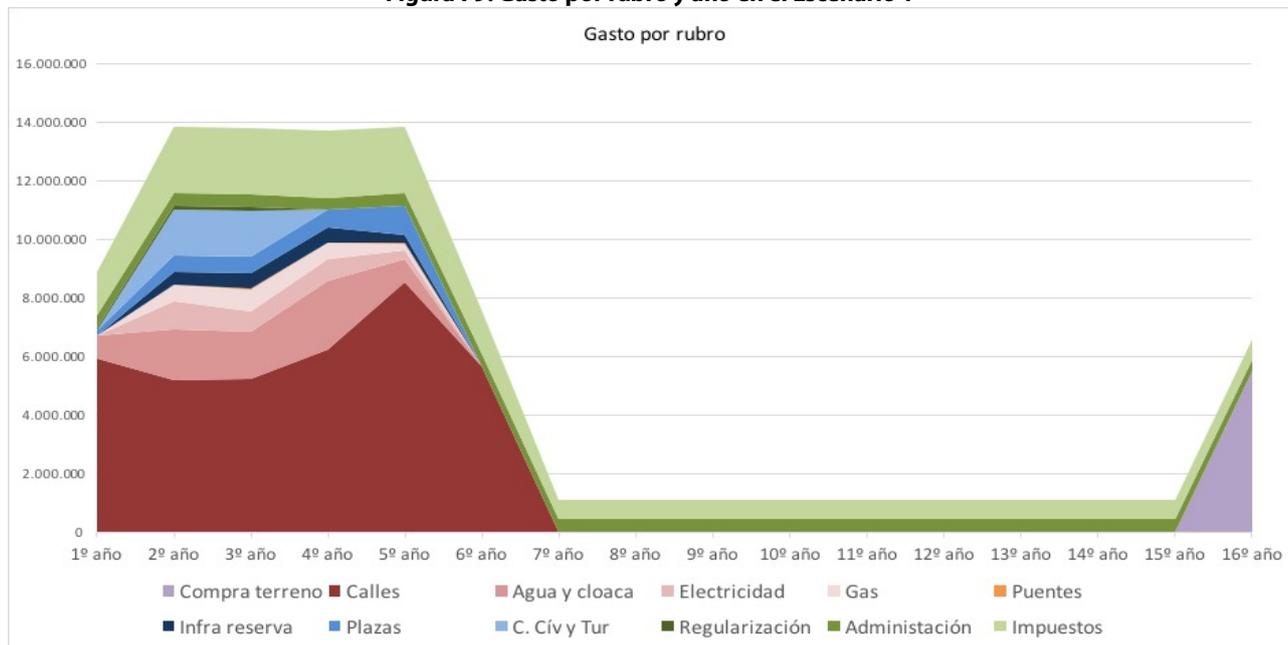
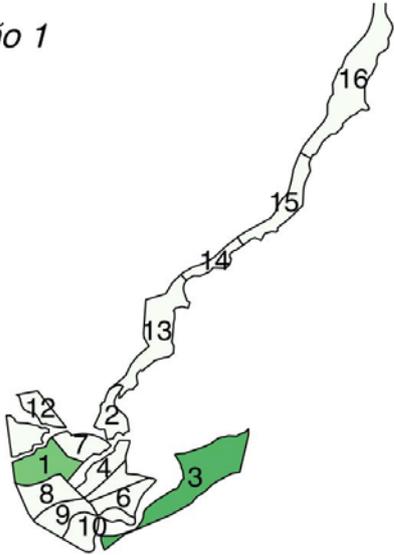
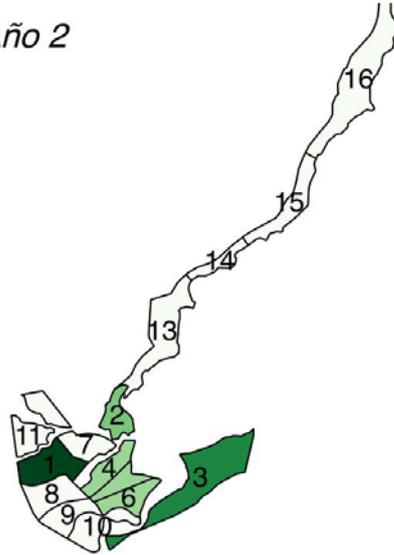


Figura 80 Etapas de Vialidades

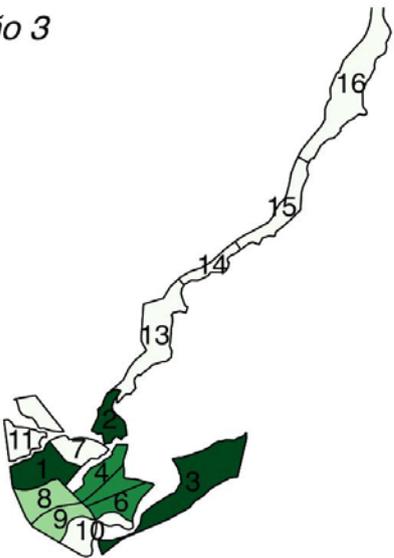
Año 1



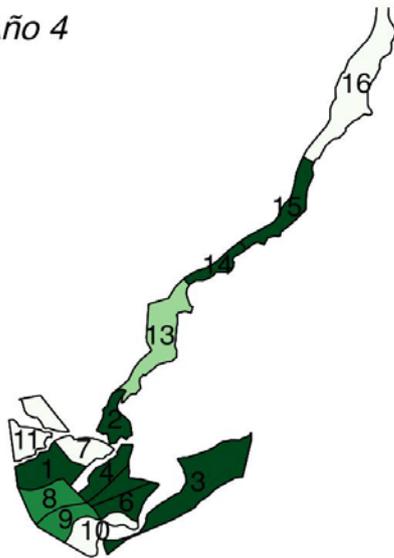
Año 2



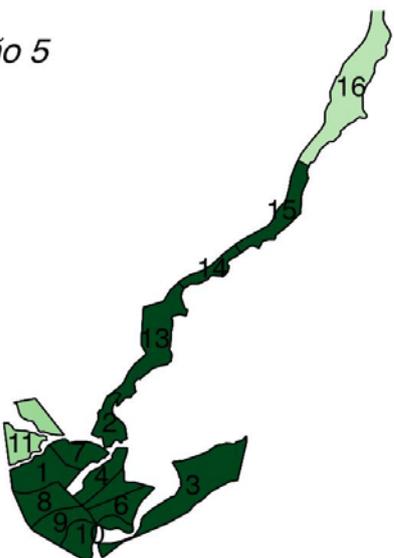
Año 3



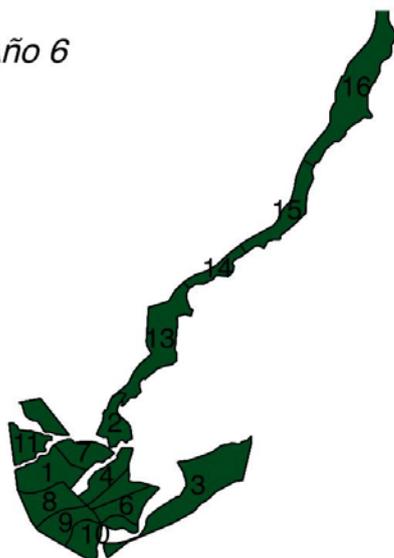
Año 4



Año 5



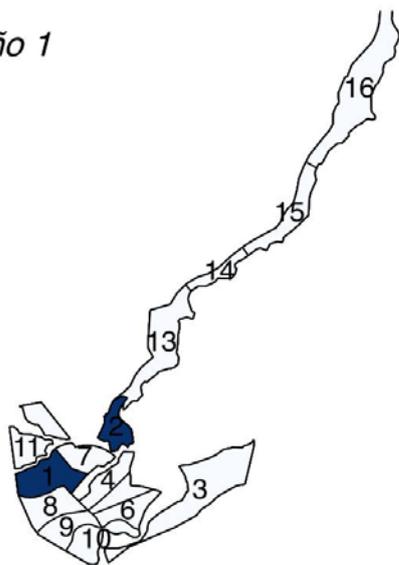
Año 6



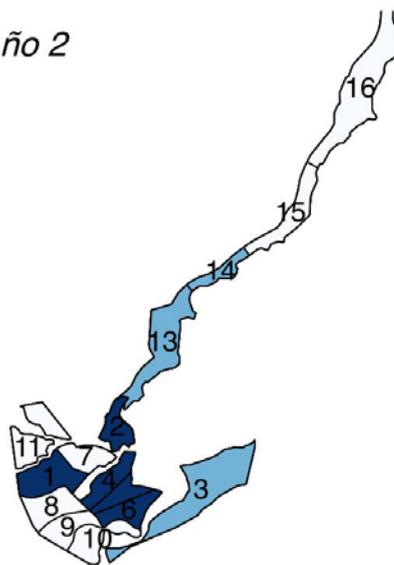
CALLES

Figura 81 Etapas de Agua y cloaca

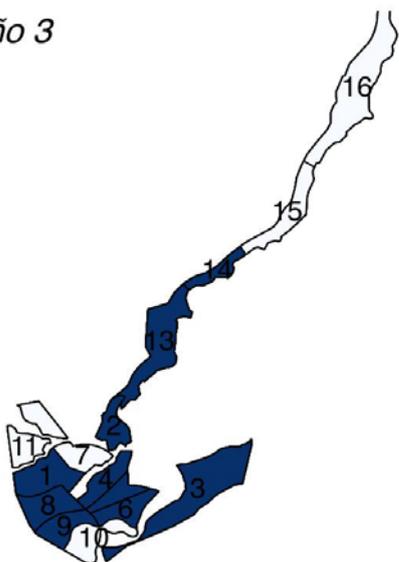
Año 1



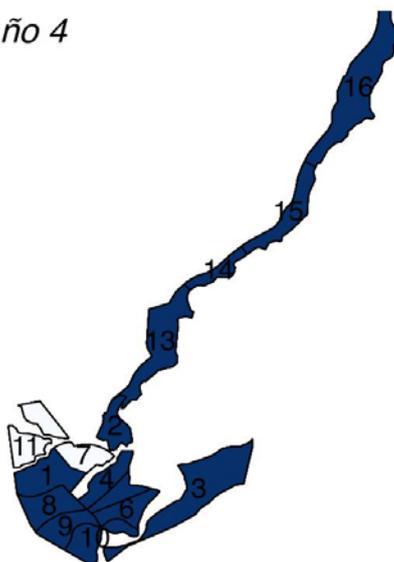
Año 2



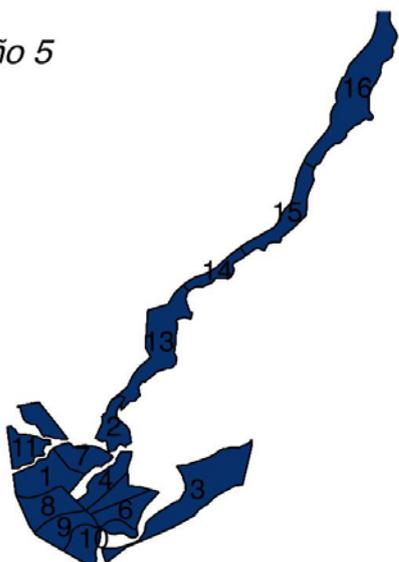
Año 3



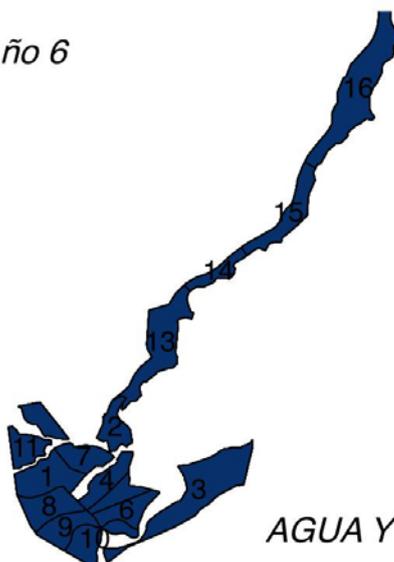
Año 4



Año 5



Año 6



AGUA Y CLOACA

Figura 82 Etapas de Electricidad

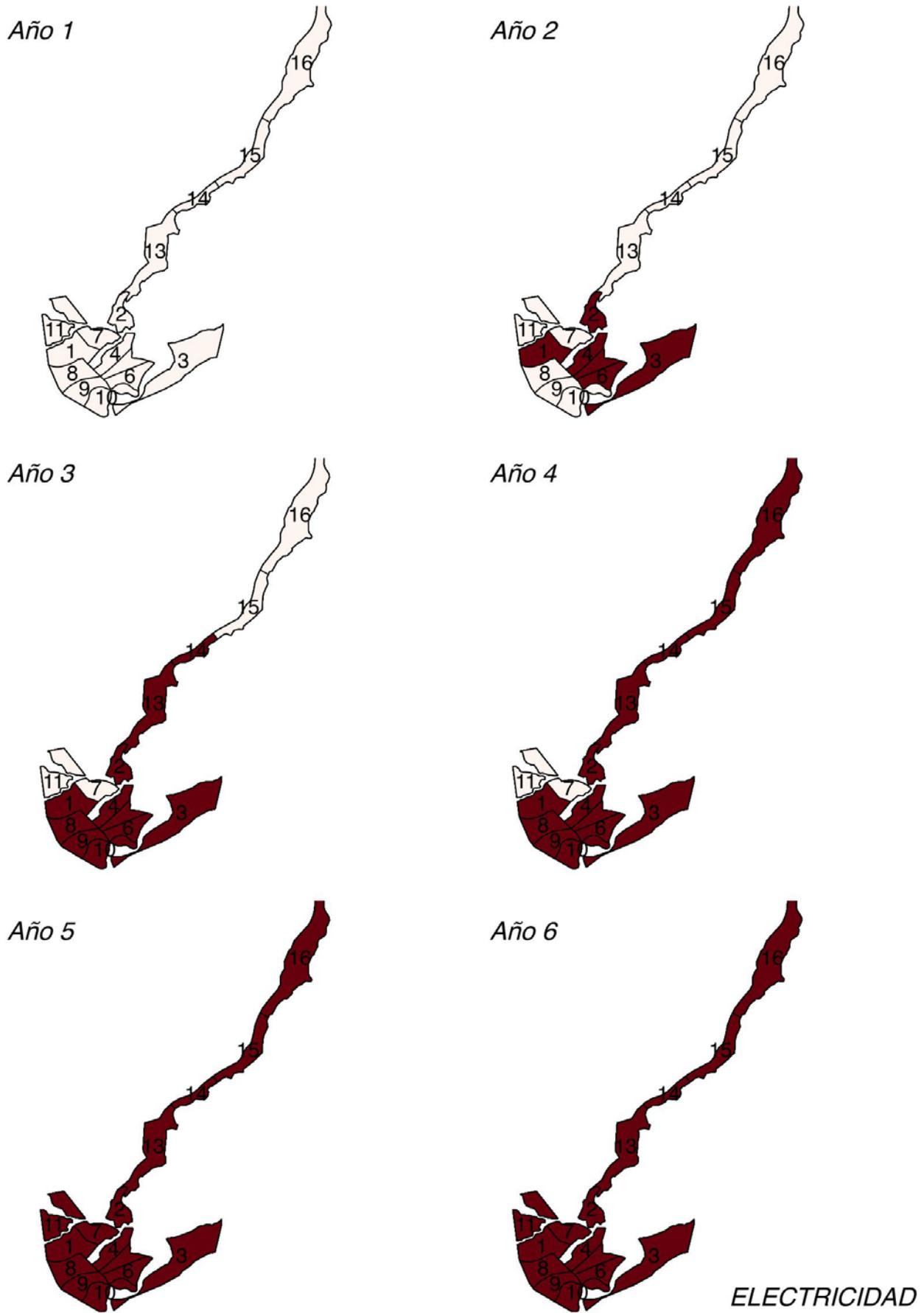
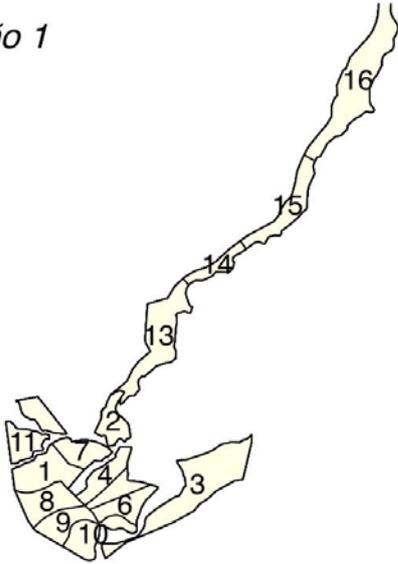
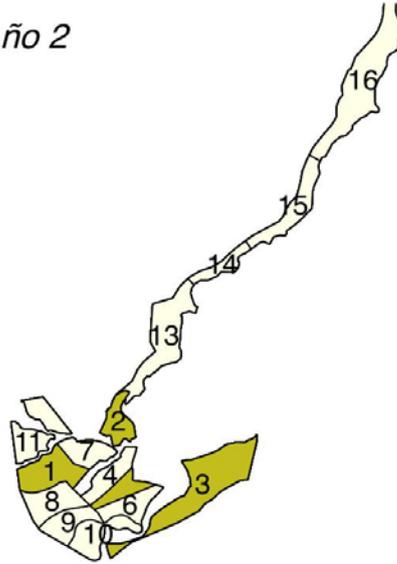


Figura 83 Etapas de Gas

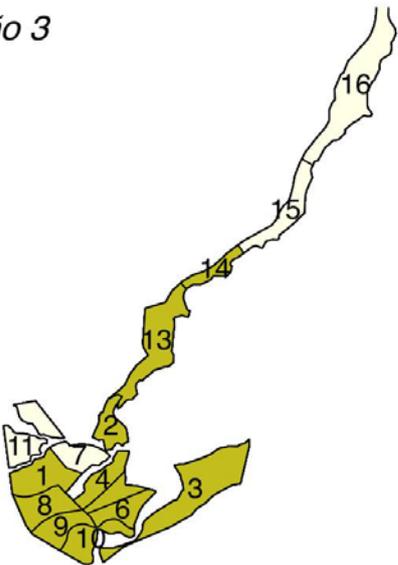
Año 1



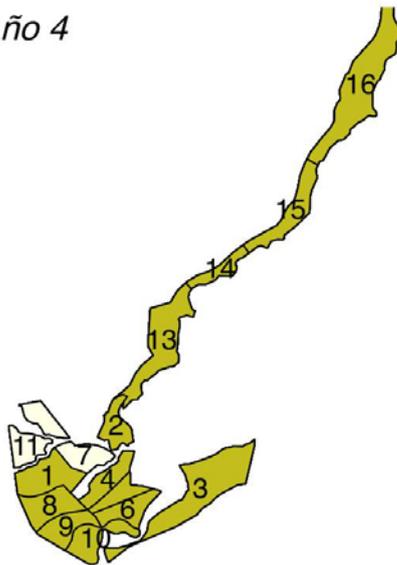
Año 2



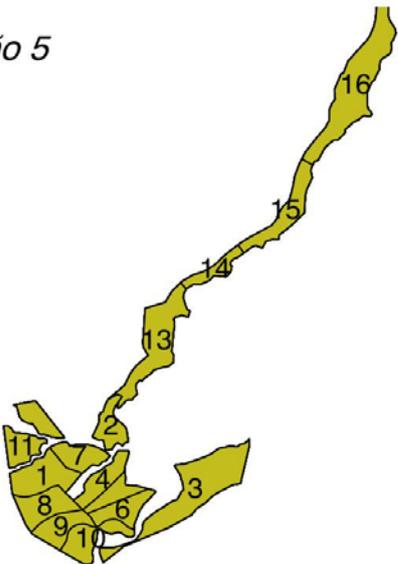
Año 3



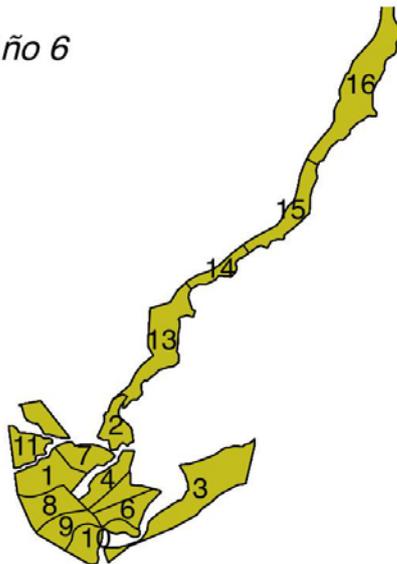
Año 4



Año 5



Año 6



GAS

4.9 Propuesta de regularización de las ocupaciones y tenencias existentes

Descripción General de la Propuesta de Regularización

Introducción

La tierra de la Localidad de Moquehue se corresponde con la designación catastral Lote 100 y es de dominio de la Corporación Interestadual Pulmarí. Las corporaciones son empresas estatales integradas en su totalidad por Estados. Pueden admitir participación privada, que en el presente caso no puede superar el 33% de la participación del capital¹¹¹.

Dicha organización es creada por un convenio entre el Estado Nacional y Provincial, ratificado por la Ley Nacional N° 23.612 con su Estatuto anexo.

En su art. 1º se establece que es una entidad pública autárquica con capacidad de derecho público y privado. Esto implica que aunque tenga una personalidad y patrimonio propio (que la separa de las administraciones centrales federal y neuquina). Es estatal, pero ni es de la Nación ni es de la Provincia. Es una persona jurídica Interestadual donde el Estado Nacional tiene 4 representantes en el Directorio, la Provincia 3 y los Pueblos Originarios 1, lo cual le otorga el mayor control de las decisiones y consecuentemente, es parte del Sector Público y le resulta aplicable la Ley Nacional N° 24.156 de Administración Financiera¹¹².

Su dinámica de organización interna, laboral y de compras y contrataciones se rige por el derecho privado¹¹³. No obstante, está sujeta a los deberes de información pública y al control "ex -post" de sus operaciones, pudiendo ser auditada por el Tribunal de Cuentas provincial y/o por la Auditoría General de la Nación.

Con asiento en Aluminé, la Corporación tiene por objeto la explotación de los inmuebles de su propiedad (como el Lote 100) o los que por convenio se pongan a su administración. Estas explotaciones pueden ser rurales, industriales, comerciales, turísticas y cualquier otra que desarrolle el área¹¹⁴.

También debe respetar los derechos de las comunidades originarias y las necesidades operativas del Ejército Argentino.

La dirección y administración de la Corporación la realiza su Directorio integrado por cuatro representantes del Estado Nacional (2 de ejército, 1 Ministerio de Defensa y 1 Ministerio de Economía) y tres representantes del Estado Provincial y uno de las Comunidades Mapuches.

¹¹¹ Art. 5º de su Estatuto.

¹¹² Art. 8º inc. "Entes Públicos excluidos expresamente de la Administración Nacional, que abarca a cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado nacional tenga el **control mayoritario** del patrimonio o **de la formación de las decisiones**, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado nacional tenga el control de las decisiones".

¹¹³ GORDILLO, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo. Ed. Propia. Bs. As. 2017. Tomo VIII, Capítulo VI, pag. 203. Disponible en www.gordillo.com

¹¹⁴ Art. 3º del Estatuto.

Al ser un número par pueden generarse empates, que se resuelven con el voto doble de quien Presida.

El Estatuto se definen las reglas aplicables a los inmuebles incorporados al dominio y patrimonio de la Corporación Pulmarí, tal como es el caso del Lote 100 y establece que no pueden transferirse ni constituirse derechos reales sobre ellos sin autorización previa de la Nación y de la Provincia del Neuquén. Por ello analizaremos con detenimiento los escenarios posibles para el otorgamiento previo de sus respectivas autorizaciones de disposición (gratuita u onerosa) de inmuebles.

Por eso la Corporación generó un Reglamento de Arrendamientos, Permisos, Concesiones y Contratos Asociativos¹¹⁵, pero nunca se desprendió del dominio de la tierra. Sí otorgó concesiones y alquileres, pero todo lo que realizó fue entregar **tenencias**.

En abril de 1994, se realizó un Convenio con el Ministerio de Producción de la Provincia, del cual dependía la Dirección Provincial de Tierras. Por dicho convenio se pone a disposición del Ministerio una fracción circundante al lago Moquehue por 99 años, permitiéndosele mensurar, subdividir y concesionar, pero nunca se permitió transferir o constituir derechos reales.

Ambas partes del convenio se comprometen a realizar acciones para ceder la propiedad de esa fracción en derredor del lago Moquehue al dominio provincial¹¹⁶. Pero sin perjuicio del mantenimiento o no de las voluntades expresadas con carácter programático, el Directorio de la Corporación no tiene capacidad jurídica para decidir una cesión de tierras en dominio. Y es el presente informe el que evaluará alternativas y caminos críticos para abordar la decisión del parcelamiento del Lote 100 y la entrega de parcelas.

Por lo cual, las transmisiones de tenencias (comodatos, alquileres, permisos de uso y concesiones) que realizó el Ministerio de Producción y Turismo y los organismos que los reemplazaron son válidos y deben ser respetados. Pero ninguna venta pudo haberse perfeccionado, dado que *"nadie puede otorgar un derecho mayor al que tiene"*¹¹⁷, siendo éste el nudo que no permite la regularización dominial con titulaciones permanentes. Se pueden otorgar tenencias, dominios no.

Lo propio sucede con la Resolución MDT N° 10/2013, que no entrega al Municipio en propiedad las tierras del barrio Chenque-Co, sino que hace una **Reserva** que la entrega al Municipio para la construcción de un barrio de viviendas. Tal reserva del espacio, se efectivizará, cuando la CIP obtenga las autorizaciones de disposición del Lote 100 de Nación y de Provincia.

¹¹⁵ Aprobado por Acta Reunión de Directorio N°182 de 08/07/2011, con las modificatorias de RD N°210 de 08/11/2013 y N°245 de 17/11/17

¹¹⁶ Cláusula quinta del convenio.

¹¹⁷ Art. 399 del Código Civil y Comercial de la Nación.

Incluso las autorizaciones municipales son Permisos de Ocupación, que son otorgamientos de tenencias¹¹⁸.

En cuanto a las posesiones no se han detectado otorgamientos en el Lote 100, pero surge con claridad que la imposibilidad de usucapir contra los inmuebles estatales, surgida de la Ley de Tierras Fiscales¹¹⁹, hace imposible transformar cualquier posesión en propiedad privada como faculta el Código Civil¹²⁰, incluso en aquellos casos en que el Estado reconoce e inicia como poseedores, que son los adjudicatarios en venta.

Para lograr nuestro cometido de análisis de las alternativas jurídico institucionales procederemos primeramente a dedicarnos a la construcción del consentimiento estatal para la urbanización y venta de los inmuebles, para luego analizar las opciones de las diferentes formas organizativas.

Finalmente, en las conclusiones aparecerán las opciones que se consideran más adecuadas y sus fundamentos.

Con tales antecedentes analizaremos las alternativas y caminos críticos para la obtención de una decisión lícita de parcelamiento y transferencia de parcelas en el Lote 100, como del modelo de gestión pública para realizar la regularización de la titulación en Moquehue.

4.10 Criterios para la asignación de tierra

Como ya se estudió, el dominio de la tierra en Moquehue (Lote 100) está en manos de la Corporación Interestadual Pulmarí (CIP), mientras que los habitantes de la localidad tienen distintas formas de tenencia del suelo con diversos grados de formalización. En vistas de la regularización dominial que se busca implementar en Moquehue surge el problema de definir la metodología de asignación de terrenos y precio a pagar entre los habitantes, para lo que se desarrolla a continuación una serie de criterios (variables) y valores que pueden adoptar que permiten evaluar cada tenencia y luego generar una primera hipótesis asignación.

Criterios o variables

Se establece una serie de criterios que permiten evaluar las características de cada ocupación del Lote 100 y poder determinar en consecuencia las modalidades de asignación de tierra en Moquehue a los distintos habitantes presentes.

¹¹⁸ Hemos tenido a la vista p.e. la Ordenanza N° 295/14.

¹¹⁹ Arts. 35 y 48 Ley N° 263.

¹²⁰ Arts. 1898 y 1899 del Código Civil y Comercial de la Nación.

Antigüedad como habitante

Se reconoce la antigüedad de cada poblador en el área como un factor positivo para acceder a la regularización dominial. Los primeros pobladores del área de Moquehue anteceden a la creación de la CIP en 1988, mientras que los pobladores más recientes siguen llegando en el presente.

Formalidad de la tenencia

El mayor grado de formalidad en la tenencia de la tierra se considera un avance en la voluntad de ser poseedores. La situación de los habitantes de Moquehue varía entre los que tienen permisos de uso del suelo y concesiones hasta los que no poseen ningún documento que oficialice la ocupación que realizan.

Uso de la tierra

Puede distinguirse entre los lotes empleados como bien de uso (para satisfacer necesidades residenciales) y los lotes empleados como bien de cambio (usados para realizar actividades económicas), entendiendo que habrá una relación entre el costo de regularización dominial de la tierra con el usufructo que se obtiene de ella.

Superficie ocupada

Las ocupaciones replanteadas en los Relevamientos de Moquehue dan cuenta de unidades territoriales de diversa superficie, entre parcelas de 800m² para una vivienda y fracciones de varias hectáreas. Para la regularización dominial se considerará la superficie que necesita cada ocupación en función de los usos que se hacen para establecer lotes y superficie mínima que corresponde asignar y prioridad de acceso a mayores superficies.

Transferencias de tierra

Algunos ocupantes del Lote 100 realizaron ventas informales de tierra o cesiones de derechos de ocupación a terceros sin tener el dominio sobre la tierra entregada, obtenido beneficios económicos que pueden computarse como anticipos de la tierra que les corresponda en el proceso de asignación de la tierra del Lote 100.

Pagos realizados

Algunos ocupantes del Lote 100 son concesionarios o permisionarios de la CIP o la Provincia y pagan cánones por la actividad que realizan, que en el caso de residencia permanente pueden computarse como anticipos en el pago de la tierra que ocupan.

Capacidad económica

La capacidad económica de los distintos ocupantes de Moquehue es diversa, entre habitantes permanentes que tienen una economía de subsistencia hasta ocupantes con recursos para construir una segunda vivienda de vacaciones. La evaluación de la capacidad económica de cada ocupante ayudará a determinar modalidades de acceso a la tierra con posibles subsidios y planes de financiación para los pobladores que lo requieran.

Valores que pueden adoptar los criterios

Una vez establecidos los criterios para clasificar a los ocupantes del Lote 100 corresponde definir los valores que pueden adoptar y luego diseñar un sistema de ponderación de dichos criterios para poder combinarlos y llegar a una evaluación integral de cada ocupación.

Antigüedad como ocupante

- Una primera categoría de ocupaciones es anterior a la creación de la CIP en 1988, las que son reconocidas en la ley de creación de la Corporación y se denominan comúnmente pobladores de ley.
- Un segundo grupo de ocupantes cuenta con concesiones y permisos de ocupación otorgados por la CIP antes de 1994.
- Luego de ese año en que se transfirió la tenencia del Lote 100 en concesión a la provincia aparecen las subconcesiones y permisos de ocupación otorgados por Neuquén.
- En 2011 y 2017 se realizaron relevamientos de lotes y construcciones existentes en Moquehue, lo que permite conocer el estado de ocupación en esos años.

Formalidad de la ocupación

- Ocupantes reconocidos como pobladores de ley al momento de creación de la CIP
- Poseedores de concesiones otorgadas por la CIP o la provincia
- Poseedores de permisos de ocupación otorgados por la CIP o la provincia
- Ocupaciones sin permiso
- Planos de obra registrados por la Municipalidad

Uso de la tierra

- Como bien de uso
 - Residencia permanente
 - Residencia temporal / Segunda residencia
- Como bien de cambio
 - Comercio
 - Turismo
 - Servicios
 - Venta de tierra

Superficie ocupada

- Superficie del lote relevado en 2017

Transferencia de tierra

- Cantidad de lotes vendidos a terceros
- Superficie vendida a terceros
- Valor de los lotes vendidos

Pagos realizados

- Pago de canon por concesiones a la Dirección de Tierras de la provincia o municipio
- Pago de permisos de ocupación a la Dirección de Tierras de la provincia o municipio
- Pago de tasas municipales

Capacidad económica

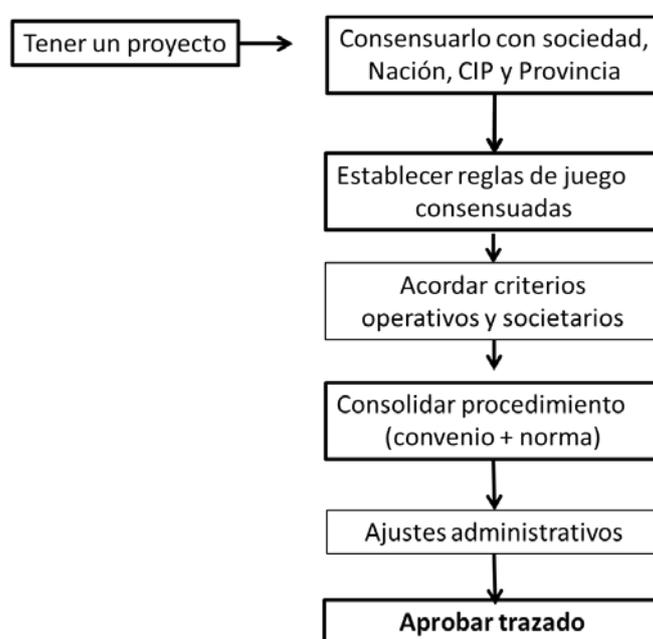
- Necesidad de subsidio total del valor del lote
- Necesidad de subsidio parcial del valor del lote, pago en cuotas
- Capacidad de pago en cuotas del total del valor del lote
- Capacidad de pago de contado del total del valor del lote

5. Etapa de Instrumentación

5.1 Secuencia de implementación

La implementación de este proyecto requiere ordenar las tareas dentro de una secuencia que articule las intervenciones de las principales instituciones comprometidas a llevarlo adelante (CIP; Provincia de Neuquén y municipio de Villa Pehuenia-Moquehue).

Un primer esquema parte de la necesidad de contar con un proyecto, es decir con un trazado que facilite la redistribución entre el espacio público y el privado, que defina los esquemas generales de construcción de las infraestructuras y un mecanismo de financiamiento que permita la realización de las obras.



Puede considerarse que este punto de partida se corresponde con los contenidos del presente trabajo y que las tareas que siguen dependen del compromiso de los diferentes actores para llevar adelante la propuesta.

El primer compromiso es presentar y consensuar el proyecto, estableciendo reglas de juego claras y posibles de cumplir, tanto en lo referente al proceso de reconfiguración de las parcelas, de trazado de la estructura vial, de compromiso con la construcción de infraestructuras, como de contribuir al financiamiento de la urbanización, conformando un fondo que está incluido en el cálculo de los precios del suelo.

El tema ya fue discutido en las reuniones sostenidas con la comunidad local y quedó claro que esta condición resultaba indispensable para financiar la construcción de las redes. También quedó claro que el costo podría ser financiado en moneda constante (UVA) pero sin

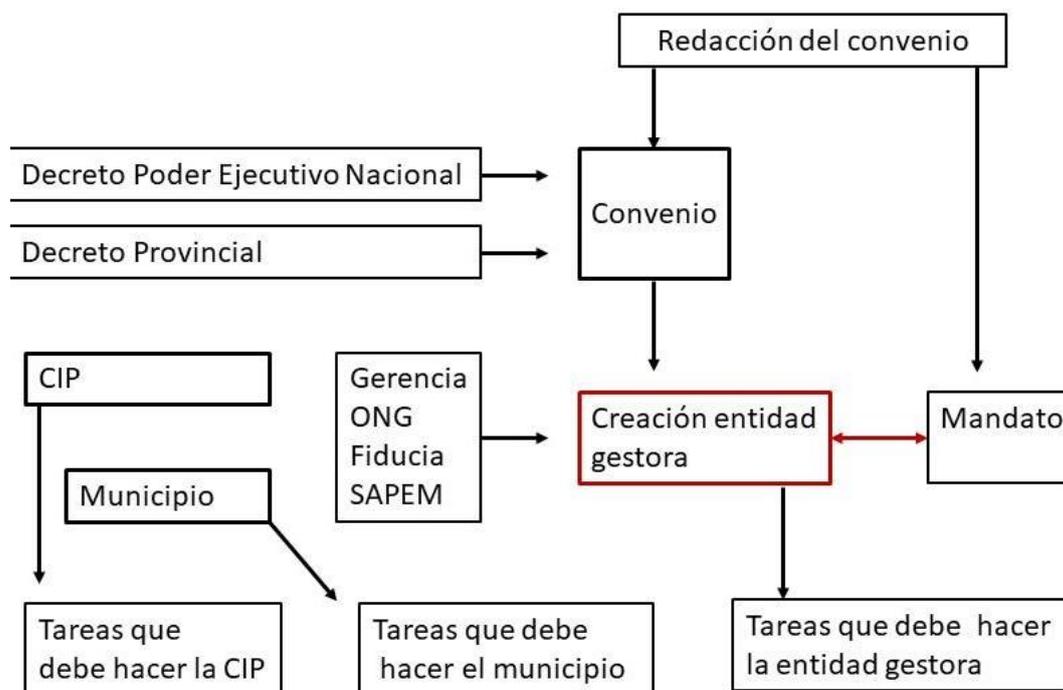
cobrar intereses y que los beneficiarios tendrán la posibilidad de decidir, sobre esta estructura de precios, qué cantidad de módulos de los que actualmente ocupa estaría en condiciones de adquirir. La estructura de precios de las parcelas es progresiva, buscando facilitar el acceso al suelo a los pobladores que más aportaron a la conformación de la localidad y aquellos de menores ingresos y aproximándose a los precios de mercado para las parcelas libres que se venderán luego de terminar el proceso de regularización de ocupantes actuales. Para el cálculo se consideraron las condiciones de uso de los beneficiarios (residentes permanentes, residentes temporales, otros usos, parcelas no ocupadas); la localización (valle, ladera sudeste, costa noroeste del lago); y cantidad de módulos a adquirir (1º módulo, 2º módulo, entre 3º y 6º módulos, entre 7º y 10º módulos).

La implementación requerirá también la selección de un mecanismo de gestión operativo, decidiendo entre las diferentes modalidades propuestas cuál es la más adecuada para resolver la implementación del proyecto. Estos compromisos incluyen la aprobación del trazado y la estructura parcelaria, disponiendo el inicio de los trabajos de mensura que permitan realizar los planos de mensura para inscribir en el catastro y el registro de la propiedad de la Provincia y materializar sus referencias sobre el territorio (amojonamiento).

Como resultado de esta etapa preliminar, en primer lugar, se debe consolidar un convenio entre la CIP y el Municipio, acordando el proyecto y luego entre la Provincia y la Nación, acordando la venta del Lote 100 y promoviendo una norma (plan parcial) que rija la evolución de la etapa operacional.

5.1.1 Conformación del marco institucional

Una vez establecidos los acuerdos entre la sociedad local, el municipio y la Corporación Interstadual Pulmarí, se abre una etapa de desarrollo institucional. El primer paso supone la redacción de un convenio, en el que se expliciten todas las decisiones que han sido consensuadas durante la etapa de desarrollo de la propuesta.



Este convenio constituye la base de la redacción de los decretos de los Gobiernos Nacional y Provincial aprobando el convenio entre ambas jurisdicciones y autorizando a la CIP a transferir el dominio del suelo en el Lote 100. En el texto del convenio deben quedar claramente definidos los criterios operativos, las responsabilidades sectoriales y generales y la secuencia de actuaciones a que deberá ajustarse el proceso de toma de decisiones. En el caso de crearse alguna institución específica (ONG, SAPEM, fiducia o alguna otra de las figuras propuestas) el convenio deberá establecer su mandato y las formas de funcionamiento, auditoría y control.

5.1.2 Etapa preoperacional

Tal como fue descrito en el capítulo anterior existen una serie de pasos que definen la etapa pre-operacional. En términos generales se trata de establecer los acuerdos necesarios para que la operación se apoye sobre reglas de juego claras.

Esto implica tener claridad sobre las características del dispositivo institucional que articulara las prácticas de la CIP y el municipio, a lo largo de una secuencia de actos administrativos pautada de antemano. En esta perspectiva hubo acuerdo entorno de la conveniencia de recurrir a la figura de un garante, que intermedie la relación entre CIP y Municipio, manejando fundamentalmente los procesos de recaudación y desembolso, pero pudiendo ampliar su participación interviniendo en el proceso de comercialización y eventualmente en la obtención de financiamiento externo.

La definición de un proyecto, es decir de un trazado que permita comprender con claridad la forma, tamaño y posición de todas las parcelas, y una estrategia de desarrollo en el tiempo, que permita estructurar un plan de realización de las obras y combinarlo con un flujo de caja, son los dos componente básicos de la puesta en operaciones de esta operación.

5.1.2.1 Primer paso

Al analizar la conformación del marco institucional (ver capítulo precedente), se comprende que la modalidad elegida como modelo de gestión constituye el núcleo del proyecto.

El acuerdo interinstitucional entre el Gobierno Nacional y el Provincial, habilita a la Corporación Interestadual Pulmarí (CIP) a vender sus tierras siempre que esta operación se ajuste a una modalidad determinada. Tal como fue descripto en el capítulo precedente, este acuerdo toma la forma de un convenio interjurisdiccional, avalado mediante la firma de dos decretos de los ejecutivos Nacional y Provincial.

Los **términos del convenio**, que exceden los alcances de este trabajo, deben explicitar las condiciones definidas para ejecutar el proceso de regularización dominial y, posteriormente, para conducir el proceso de urbanización de la localidad.

Los principios básicos podrán ser los siguientes:

1. Se reconoce que la CIP y el Gobierno Provincial han ido permitiendo que los actuales pobladores de la localidad con diferentes formas de tenencia precaria, hayan ido ocupando partes del territorio de las 505 hectáreas del Lote 100, considerando que este proceso ha dado origen a una localidad y se han realizado a lo largo del tiempo trabajos de adecuación que han permitido que se desarrolle, aunque en condiciones precarias, actividades agrícolas, forestales, turísticas y residenciales, que llevan a reconocer una condición particular para quienes han protagonizado estos procesos.
2. Es voluntad del Estado proceder a regularizar la situación dominial de los ocupantes registrados por el relevamiento realizado recientemente por el municipio que, además de la nómina de los actuales ocupantes, incluye una cartografía que registra la posición y características de las tierras afectadas.
3. Se reconoce a estos ocupantes el derecho a adquirir una parcela básica correctamente equipada, a un valor próximo a la valuación fiscal de los predios que se regularizan en Villa Pehuenia, garantizando que este valor guarde relación con el salario de un trabajador de la zona¹²¹.
4. Con base en este mismo principio, se dispone que las parcelas cuya superficie exceda el módulo básico, irán ajustando su valor en función de la localización y el tamaño, siguiendo una modulación regular que permita identificar la cantidad de módulos que conforman un lote relevado.
5. El beneficiario podrá definir cuántos módulos se propone regularizar, asumiendo que el valor final se irá incrementando en función del número de módulos.

¹²¹Habitualmente se considera una cuota equivalente al 33% del ingreso de una unidad doméstica.

6. Reconociendo que una parte considerable de los actuales ocupantes ha afectado las parcelas como segunda residencia, se establece una escala particular (en función de la localización y número de módulos) para los beneficiarios que se encuentren en esa condición.
7. Se considera que existe una cantidad de parcelas que no serán regularizadas, así como grandes parcelas que aún no han experimentado procesos de subdivisión. En estos casos, el proyecto urbano amplía el trazado a toda la superficie del Lote 100, identificando una cantidad de nuevos módulos de urbanización que pueden ser comercializados por la CIP, sobre la base de valores próximos a los actuales precios de mercado.
8. Sobre este total¹²², se reserva una cantidad de 400 parcelas a valores promocionales, para que el municipio pueda ofrecer, como política de vivienda asequible, a las nuevas familias que se asienten en la localidad¹²³.
9. Por último, asumiendo que seguramente existe un número de unidades domésticas cuyos ingresos son insuficientes para pagar las cuotas del financiamiento del módulo básico, se preverá la conformación de un pequeño fondo social, que permitirá que el municipio atienda a las dificultades de estos beneficiarios para pagar su crédito.
10. Una parte del valor del suelo (5%) se destina a reconocer el valor básico del suelo rural, de propiedad de la CIP, y la acción del municipio que ha contribuido a su valorización acompañando el proceso de urbanización (por ejemplo, dando normativa, entre otras cosas).
11. Otra parte del valor del suelo corresponde a los costos de urbanización (49%), es decir, de la realización de las obras de infraestructura y construcción de los equipamientos básicos.
12. Un último porcentaje corresponde a los costos de los desarrollos técnicos, administración e impuestos (25%) para dar seguimiento al desarrollo del proyecto.
13. El proceso de urbanización deja como saldo final un margen de ganancia (21%), que se repartirá por partes iguales entre el municipio y la CIP.

Este listado de criterios propuesto en forma tentativa ha de ser ajustado (o redefinido) por las autoridades competentes en el momento de redactar los términos del convenio que marcará el punto de partida de esta operación.

5.1.2.2 *Modalidades de gestión previstas*

La definición de una modalidad de gestión abre varias alternativas (escenarios) debiendo seleccionarse una que establecerá las características del dispositivo institucional necesario para implementar la operación.

¹²² Previendo que en 16 años se producirá un incremento de aproximadamente 800 unidades domésticas.

¹²³ De acuerdo con criterios de adjudicación que definirá el municipio.

La redacción del convenio interjurisdiccional (Nación/Provincia), la sanción de los decretos (Nacional y Provincial) que ratifican el convenio, y la creación de la unidad ejecutora, bajo la forma y jurisdicción que se considere conveniente, dan inicio a la faz operativa de este proyecto.

5.1.3 Etapa operacional

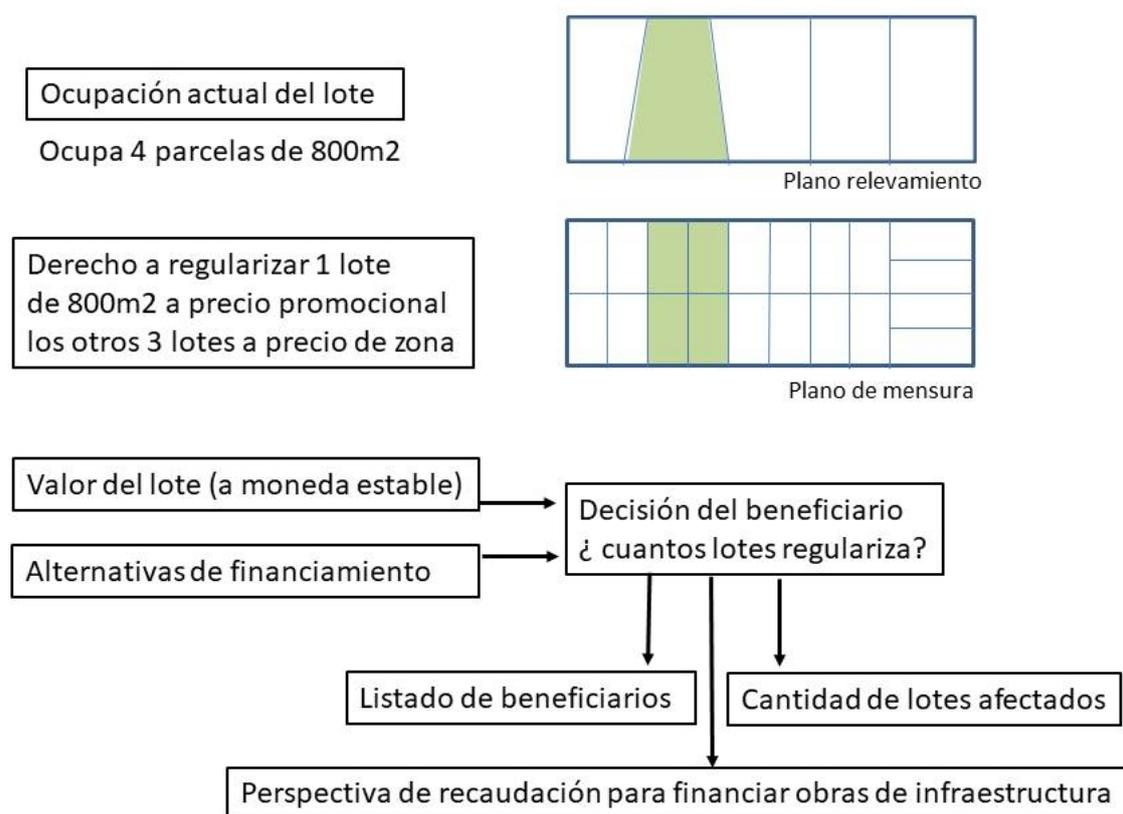
Con el documento del trazado aprobado, la **CIP** en tanto propietaria del Lote 100, encargará a un agrimensor la transformación del proyecto en mensura, volcando sobre el terreno las referencias de las calles y las parcelas, y realizando las tramitaciones con las oficinas técnicas que corresponda.

Con el trazado aprobado, **el municipio** tendrá la responsabilidad de conformar una primera lista de beneficiarios. Este listado se apoyará en el censo de ocupantes realizado en 2011 y actualizado en 2017 y 2018, cuyos resultados dieron lugar a una lista preliminar de beneficiarios, acompañada de una cartografía que sirvió de base para la realización de este trabajo.

El plano de mensura y el censo municipal permitirán **relacionar cada parcela con un beneficiario**. Cada beneficiario podrá, en este contexto, ponderar la cantidad de módulos que va a regularizar, partiendo del reconocimiento de un derecho general para todos los residentes permanentes a regularizar un módulo básico a precio promocional.

Existe, por lo tanto, un tiempo de negociación que habilita la reconfiguración de las parcelas, que constituye la base del proceso de regularización dominial.

Vincular mensura y beneficiario



El desarrollo de esta negociación incorpora a la discusión un tercer sector, responsable de administrar los fondos del proceso de regularización. En las modalidades de gestión propuestas fue destacado el interés por introducir una figura arbitral entre el Municipio y la CIP, que garantice la autonomía, cobrabilidad y continuidad administrativa del fondo que tenga a cargo la gestión de los recursos.

La modalidad que se elija para la conformación de esta entidad abre en el capítulo correspondiente un conjunto de alternativas que las autoridades competentes deberán discutir como un punto liminar de los acuerdos que se establezcan.

Durante esta etapa el Municipio tiene otros trabajos que realizar. En primer lugar, debe contratar los anteproyectos de la estructura vial, los anteproyectos generales de las diferentes redes y los proyectos ejecutivos de vialidad, agua y cloaca.

Con este resultado, debe ponderar con la entidad administradora los costos de estas obras y, en función del flujo de caja, programar la realización de las obras de la primera etapa. En base a este acuerdo, debe realizar los pliegos de licitación de estas primeras obras, realizar el llamado y adjudicar las obras.

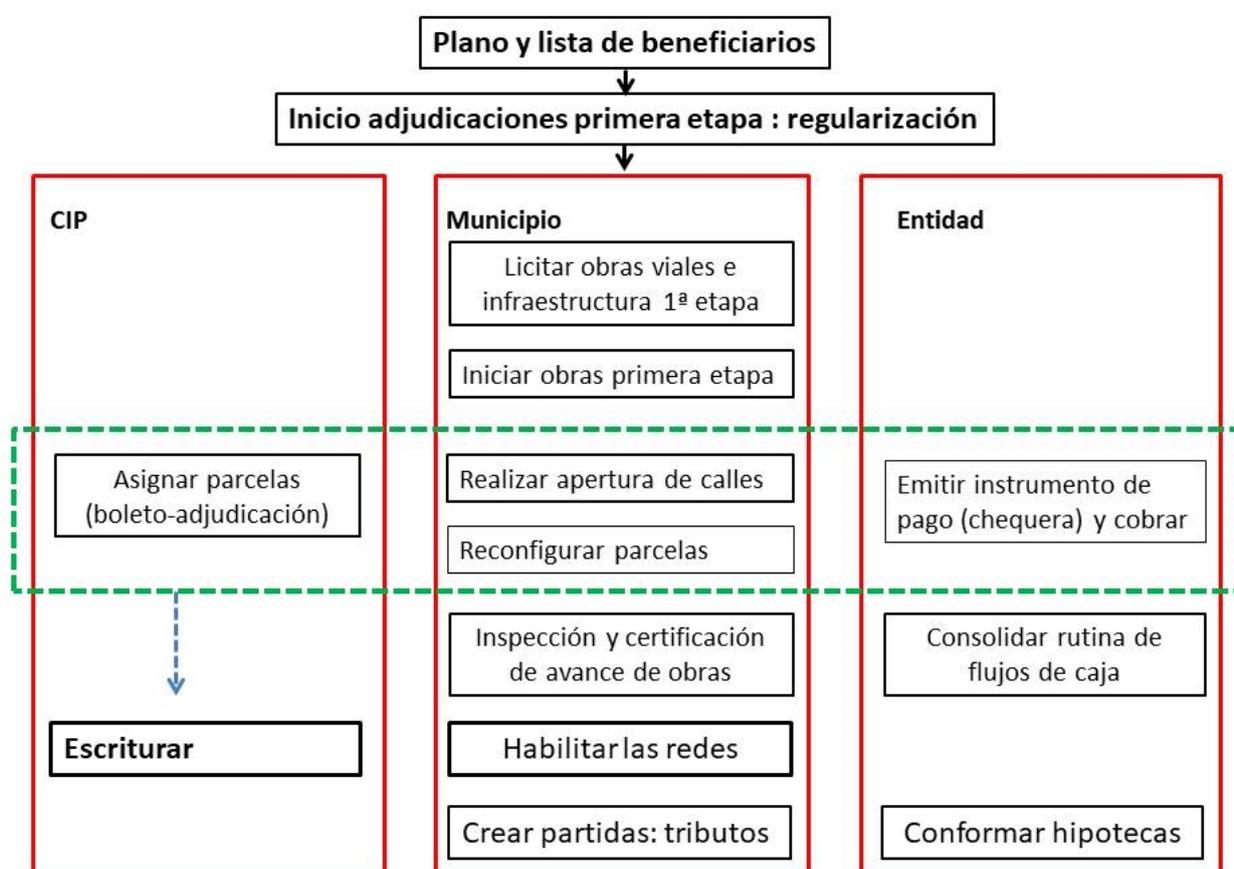
El inicio de las obras es uno de los momentos críticos porque obliga a materializar la reconfiguración de las parcelas, poniendo a prueba el liderazgo de las autoridades responsables frente a las posibles resistencias de alguno de los pobladores. También pone a prueba la capacidad recaudatoria del organismo administrador y, por lo tanto, la posibilidad de sostener el

financiamiento comprometido.

Por último, pone a prueba la capacidad administrativa de la CIP para ir inscribiendo las parcelas y otorgando las escrituras de dominio en la medida que se van estableciendo los convenios de regularización.

En la medida que se va consolidando esta rutina, la reconfiguración de las parcelas y de las calles irá acompañada por la certificación del avance de las obras y el pago correspondiente a las empresas constructoras de infraestructuras.

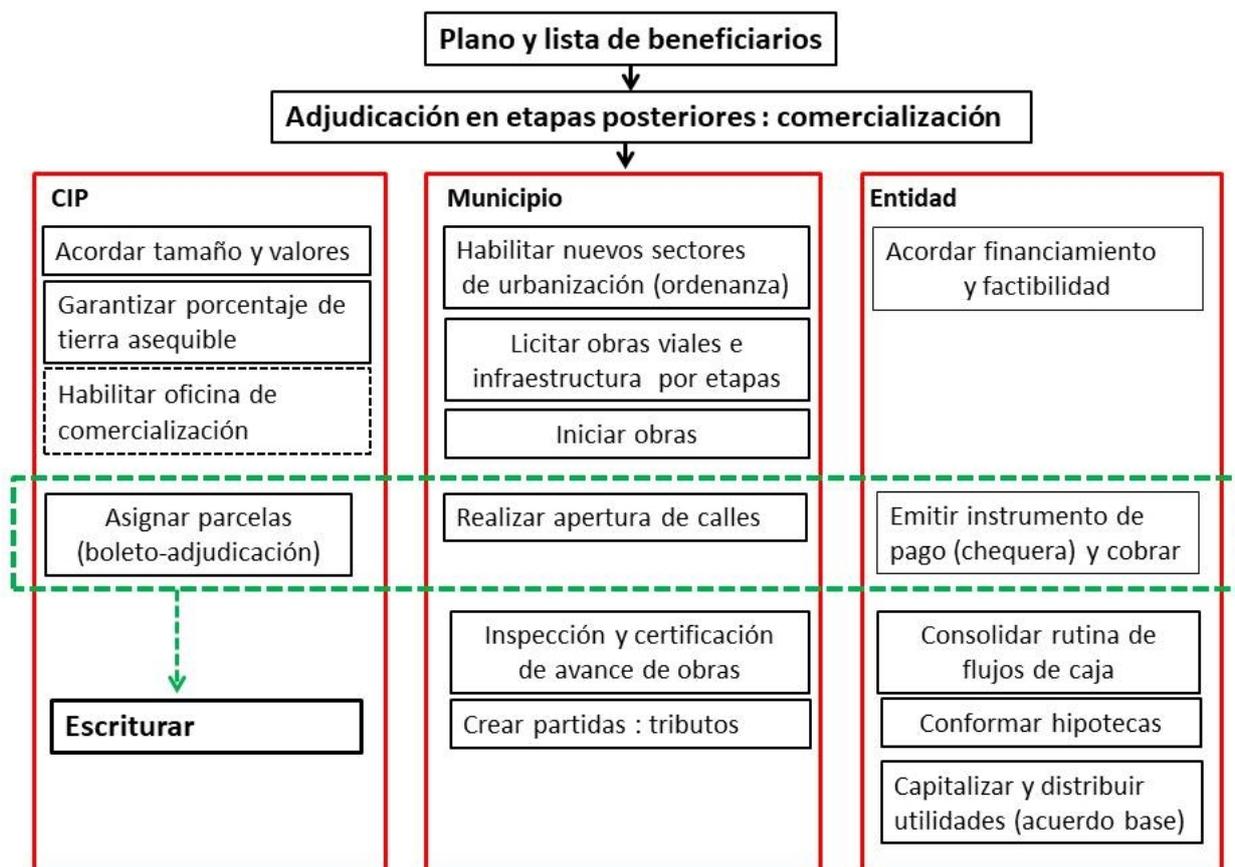
Para la localidad, esta dinámica incorporará puestos de trabajo, promoverá procesos de ampliación o mejoramiento de las viviendas regularizadas y, una vez habilitadas las obras, promoverá un paulatino mejoramiento de las condiciones de vida de la población, lo que constituye un estímulo para la radicación de nuevos pobladores.



Esta dinámica permite, en un tiempo relativamente breve, que la entidad administradora escriture los predios, conforme hipotecas y consolide una rutina de flujos de caja. El municipio transferirá a los organismos responsables la operación de las redes, e incorporará a su base tributaria nuevas partidas que contribuirán a incrementar su presupuesto.

5.1.4 Comercialización

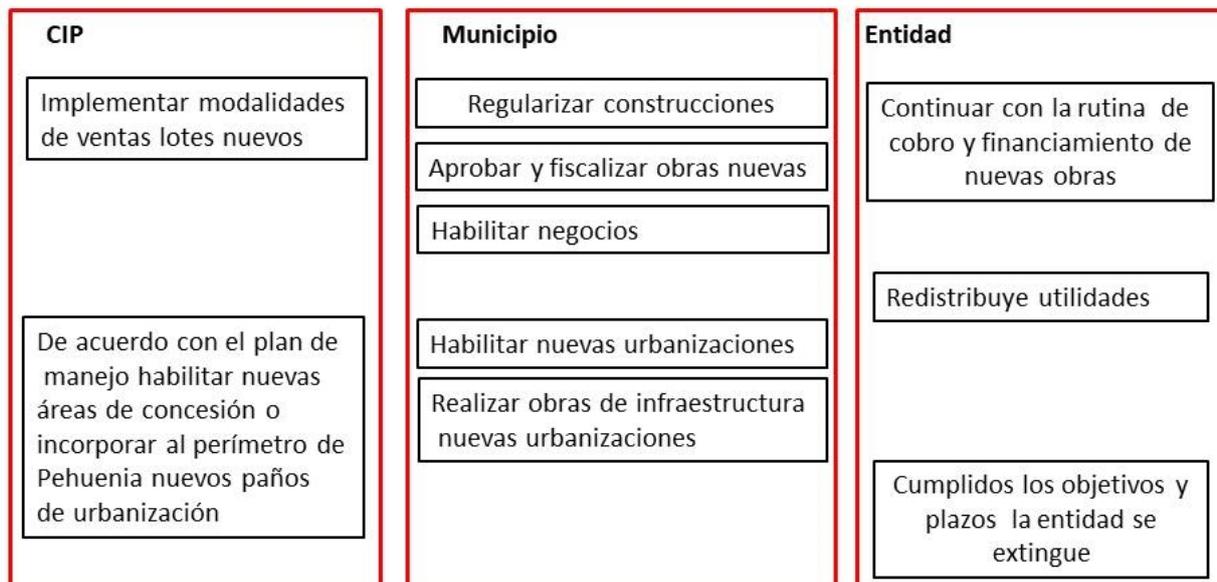
Una cantidad de parcelas vacantes no adquiridas por los actuales ocupantes, otras que se insertan en el nuevo trazado y la apertura de nuevas áreas de subdivisión, abren una nueva oferta de suelo que la CIP o la entidad administradora (según el modelo de gestión empleado) pueden comerciar. Esta nueva oferta puede operar sobre la base de otros valores, más próximos a los del mercado, incorporando nuevos recursos al flujo de caja que financia la urbanización.



En este contexto, el municipio se reserva una cantidad de parcelas que puede adjudicar, con un valor de promoción social, a nuevas familias que se radiquen en la localidad. En los cálculos de factibilidad más avanzados se deberá dimensionar este número de parcelas de modo de garantizar que, al final del proceso, la localidad cuente con tantos lotes pertenecientes a habitantes permanentes como de segunda residencia.

Cumplido el ciclo, la entidad administradora (que cobró por su trabajo un porcentaje del dinero administrado) se disuelve. Luego de haber distribuido utilidades en la forma y tiempos convenidos, capitaliza el valor del suelo en favor de la CIP (calculado en U\$S 5.500.000) y distribuye ganancias entre la CIP y el Municipio.

Suelo regularizado y nuevas áreas de urbanización



5.2 Instrumentos de urbanismo

Un “instrumento” es un objeto simple, formado por varias piezas, adecuado para que sirva a determinados propósitos en el ejercicio de artes u oficios. Se lo define también como aquello de lo que nos servimos para hacer algo¹²⁴. Una tercera acepción lo define como un documento público en el que consta un acto de consecuencias jurídicas. Frecuentemente se usa esta expresión como sinónimo de útil o herramienta.

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

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

¹²⁴ Diccionario de la Real Academia Española.

Como marco de referencia para la explicación de este Plan proponemos una primera tabla, en la que se relaciona un conjunto de posibles instrumentos (listado tentativo que por lo tanto permanece abierto). En este caso, se identifican algunos instrumentos clásicos, como los códigos, las exenciones impositivas, la conformación de fondos de tierras, o la apertura de líneas de crédito. A este primer repertorio puede agregarse otro de instrumentos de mayor complejidad, como los procedimientos de regularización de la tenencia de la tierra, la implementación de fondos (de fomento, consolidación urbana o desarrollo social). Se identifican operatorias de rehabilitación, y puesta en valor de sectores de la ciudad, oficinas de gerenciamiento, promoción o animación de sitios o sectores de la ciudad, analizándose la experiencia de puesta en operación de empresas urbanizadoras públicas o público-privadas.

A lo largo del informe se han ido identificando diferentes instrumentos de gestión urbanística:

Tipo de instrumento	instrumento	Responsable de aplicarlo
Obra pública	Contratación de obra pública	Municipio
Normativos	Código urbanístico	Municipio
	Restricciones hidráulicas y ambientales	Municipio /Provincia
	Regularización dominial	CIP/municipio/ ente gestor
	Convenio urbanístico	Municipio/CIP/emprendedor
	Derecho de preferencia	Municipio /propietario
Fiscales	Contribución por mejoras	Municipio
	Compensación de deudas por tierras	Municipio/ propietarios
	Gravamen progresivo al inmueble ocioso	Municipio/ propietarios
Presupuestarios	Créditos	Ente gestor
	Subsidios acceso a vivienda asequible	Municipio/Ente gestor
	Subsidio social para hogares carenciados	Municipio/Ente gestor
Financieros	Toma de financiamiento	Ente gestor
	Apertura de planes de pago a beneficiarios	Municipio/Ente gestor
	Hipotecas (garantía de los créditos)	Ente gestor/CIP
Gestión	Garante : Institución responsable : fiducia	Ente gestor
	Concesiones de explotación de predios y edificios	CIP/Ente gestor
Seguimiento y control	Inspección de obras	Municipio
	Control ambiental	Municipio/Provincia
	Ejercicio del poder de policía	Municipio/Provincia

Fuente: elaboración propia

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

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

Corresponde asumir que la producción de la ciudad ya no puede ser concebida como la obra de un estado todopoderoso, que puede proponerse transformar la estructura de una ciudad contando exclusivamente con sus propios recursos. Es más realista considerar que es el resultado de un proceso social, donde miles de personas, cuya capacidad de intervención se

reduce a la escala de una parcela, desarrollan sus estrategias, materializan transformaciones, promueven inversiones y formalizan acuerdos de distinto tipo, buscando obtener alguna ganancia o mejorar sus condiciones de vida.

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

Hecha esta salvedad, puede considerarse que en el caso de Moquehue, el proceso de regularización dominial dota al gobierno local de recursos suficientes para garantizar la construcción de las principales infraestructuras. Puede considerarse que la puesta en valor de la tierra habilita el inicio de un proceso de ahorro de la sociedad que se canaliza a través de la obra pública como principal herramienta para el mejoramiento de la vida de sus pobladores.

La experiencia demuestra 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. Las obras de pavimentación, la construcción de las redes, dan lugar a la habilitación de líneas de transporte definiendo dinámicas de transformación que catalizan y ordenan el crecimiento de las ciudades, tanto en términos de la expansión como de la densificación del tejido existente.

En el caso de una política de regularización dominial (como en Moquehue) la conformación de las parcelas depende del trazado general es decir de una geometría que comienza a materializarse a través de la apertura de calles. Esta observación define la secuencia de actividades elegida para implementar la propuesta. Se parte de los barrios que están consolidados, donde la apertura de calles consiste en general en una operación de ensanche de las vialidades existentes, y sobre los ejes de calle permite definir una geometría que simplifica los límites interiores de las parcelas. En este caso concreto, la definición de un módulo básico que define medidas mínimas, permite simplificar la identificación del número de unidades ocupadas en la actualidad y la posibilidad del ocupante de definir el número de unidades que se propone regularizar. La definición de estos módulos permite también que los predios regularizados puedan en el futuro ser fraccionados, estableciendo una geometría básica de subdivisión que garantiza la permanencia de una unidad mínima que resguarda la capacidad de soporte natural.

La normativa es también un instrumento central de la política urbana. Si bien sigue contribuyendo 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 el modelo que la norma propone.

Se suele afirmar que la norma es un mecanismo relativamente rígido, de criterios pensados en abstracto, que acota sus grados de flexibilidad en tanto supone una restricción al dominio que tiene como soporte su razonabilidad y la garantía de ser aplicada siguiendo el

principio de la igualdad ante la ley.

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 limite, 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 tiempos se ha abandonado el uso estricto de la zonificación y sobre todo la afectación de predios con usos exclusivos, apuntando más bien a la mixidad de usos dentro de un cuadro de combinaciones que no suponga grandes incompatibilidades. Se apunta también al desarrollo de métodos proyectuales para la construcción de las pautas morfológicas que regulan las edificaciones (normas de tejido). En los caso de grandes intervenciones, el desarrollo de mecanismos procedimentales permite mayores niveles de flexibilidad, que razona las intervenciones en función de las características específicas de los emprendimientos y la posibilidad de establecer convenios urbanísticos en los que se acuerda la distribución de cargas y beneficios.

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 los procedimientos expropiatorios. En algunos casos¹²⁵ incluye apelar a esta figura para producir intervenciones sobre el tejido, que incluyen operaciones de reparcelamiento (que en muchos casos corrigen problemas de trazado existente). Puede también solucionar problemas de tenencia irregular, recuperación de áreas verdes o de apertura de calles. Evidentemente cuando se desarrolla de común acuerdo con los propietarios las operaciones son menos conflictivas.

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

En el caso que analizamos, la normativa urbanística comprende a todo el municipio de Villa Pehuenia - Moquehue, y no sería lógico que el municipio tenga que aplicar dos normativas diferentes. El criterio adoptado ha sido respetar la matriz general del Código Urbano y de Edificación vigente, formulando un plan particular que define un número acotado de distritos

¹²⁵La ley 8912 de la prov. de Bs As

que combinan de manera específica tipos e intensidades de usos diferentes. En un ítem específico ha sido desarrollada la propuesta de normativa para el Lote 100 (plan particular).

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

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

Existe una larga discusión respecto a cuál nivel de gobierno corresponde la percepción de cada uno de estos recursos y también respecto de cuál es la secuencia entre la percepción y el desembolso. De hecho, según nuestro régimen constitucional nacional, algunos impuestos pueden ser nacionales o provinciales y los municipios quedan limitados a percibir solamente tasas. En el caso de Villa Pehuenia-Moquehue, que acaba de ser ascendido a municipio de segunda categoría, el cambio de status lo habilita a incrementar su capacidad de recaudación. También existen diferencias respecto a la circulación de estos bienes, existiendo el caso de impuestos cobrados por los municipios y posteriormente girados a las instancias nacionales o provinciales, y el caso de la percepción de impuestos por la provincia, de los que se gira un porcentaje a los municipios aplicando un mecanismo redistributivo, como el de la coparticipación.

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

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

Resulta interesante destacar la creación de impuestos destinados a captar el incremento de la renta del suelo (o de la valorización de los inmuebles) por efecto de inversiones realizadas en el contexto, asumiendo que existe fundada doctrina¹²⁶, incluso en los autores clásicos, respecto de la ilegitimidad de la apropiación por un particular de esa parte de la renta del suelo producto del esfuerzo de toda la sociedad.

Surge de esta experiencia la noción de "contribución por mejoras", que en muchas ciudades ha dado lugar a la sanción de normativas que regulan su aplicación, considerando, en términos generales, que es justo que los beneficiarios de una determinada obra contribuyan a su

¹²⁶ Se destacan en este sentido los trabajos de Henry George referidos a la renta del suelo.

financiamiento, teniendo en cuenta que la realización de la misma incidirá como un incremento del valor inmobiliario de sus propiedades.

En el caso de Moquehue, donde existe un marco normativo provincial que obliga a toda nueva urbanización a realizar las obras de infraestructura, la regularización de las propiedades queda necesariamente vinculada a la realización de estas obras. A esta condición debe agregarse que, conforme a lo informado por las autoridades provinciales competentes, la fragilidad del soporte ambiental de la localidad requiere necesariamente del servicio de redes de agua y saneamiento como condición para que el proceso de poblamiento se produzca sin riesgos.

En este marco, los costos de la tierra incluirán los costos de urbanización, convirtiendo a la recaudación en la conformación de un **fondo de financiamiento de infraestructuras**. Este fondo, que es abastecido por la contribución de los beneficiarios, tiene un funcionamiento semejante al de un consorcio de contribución por mejoras.

Es cada vez más frecuente que los municipios establezcan cuotas diferenciales en las tasas en función de los niveles de provisión de infraestructuras de los diferentes barrios o en función de los estándares de urbanización o de prestación de servicios. En el caso de Moquehue, la regularización dominial abre la posibilidad de crear las partidas de cobro de tributos municipales, y en ese marco es lícito ir estableciendo un valor incremental en función del nivel de consolidación alcanzado por los diferentes barrios y de la complejidad de los servicios municipales con que cuenta. Es de destacar que durante los primeros años, donde el esfuerzo de los habitantes de la localidad estará realizando un esfuerzo considerable para contribuir al financiamiento de la urbanización, no parece razonable producir un incremento de la presión tributaria.

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

Se destacan entre estos la adjudicación de **créditos o subsidios**, como en el caso de la compensación a los propietarios de edificios o ambientes de valor patrimonial o paisajístico, 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. Modalidad que, tanto en el caso de Chile como el de Colombia, han sustituido a las políticas clásicas de adjudicación de viviendas terminadas construidas por el Estado.

En los últimos años, han sido varios los ejemplos de **fondos** destinados al financiamiento de políticas sociales o de obras públicas. Los fondos están conformados por partidas específicas del presupuesto (cuentas especiales) que son separadas del gasto corriente para funcionar con otras reglas de juego. En la mayoría de los casos, los fondos funcionan como “bancos de segundo piso”, es decir como entidades dirigidas al financiamiento de un stock de proyectos

formulados homogéneamente.

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

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

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

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

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

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

Conscientes de que esta afirmación puede generar consecuencias, corresponde decir que la no utilización del crédito no es un signo de buena gestión. Si bien muchos alcaldes consideran que no endeudar al municipio da tranquilidad a la ciudadanía, si se transfiriera el ejemplo al mundo empresario, la afirmación sería considerada un error grave, dado que las empresas no valen tanto por el capital cristalizado en sus medios de producción como por su capacidad de giro, es decir por la relación que logran establecer entre su capacidad de crédito y el volumen de ventas. No es posible evaluar un flujo de caja sin ponderar el crédito, controlando la incidencia de los costos financieros en términos del valor actual neto.

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

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

El uso de este tipo de instrumentos no parece ser adecuado para las necesidades actuales de la localidad, pero vale la pena mencionarlos como una alternativa que puede resultar válida para aplicar en el futuro.

Es de señalar que uno de los objetivos principales de todo plan estratégico es lograr convencer a la población de una determinada localidad que la producción misma de su propia ciudad (edificios, locales, calidad del espacio urbano, dotación de infraestructuras), o la inversión en operaciones financieras o inmobiliarias referidas a la ciudad, son una oportunidad interesante para ubicar excedentes económicos o financieros provenientes de otras actividades (por ejemplo, la producción agrícola, turística o de servicios).

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

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

En un contexto como el argentino, donde los altos costos financieros llevan al sector inmobiliario a moverse con operaciones al contado, puede concebirse una línea de trabajo que indague sobre los costos y beneficios de desarrollar otras formas de financiamiento más próximas a las necesidades del municipio y de los habitantes de una localidad. La experiencia de los micro-créditos a sectores de muy bajo poder adquisitivo está demostrando en los casos que se han evaluado en el Gran Buenos Aires una gran eficacia para el desarrollo de obras de gran rentabilidad social, como las de extensión de la red de gas.

Siguiendo por este arriesgado camino de los financiamientos alternativos surgidos de la experiencia de las mismas colectividades, la experiencia del trueque puso en discusión la importancia de las economías locales y su capacidad de desarrollar empleos en tiempos de crisis.

Algunas experiencias europeas (caso Brighton¹²⁷) han apelado a la emisión de una moneda de circulación local destacando el interés por garantizar del dinero proveniente de los salarios cambie muchas veces de mano (circule) en el contexto de la economía local. Vale también el caso del municipio de Laprida (prov. Bs As) que a través de una mutual encontró una fuente suplementaria de financiamiento mediante el sorteo anual de una casa. La rifa logra una recaudación que triplica el costo del premio y permite orientar esos recursos al financiamiento de inversiones de interés comunitario. En síntesis puede afirmarse que existe un vasto campo a explorar de alternativas de financiamiento a la que los gobiernos locales podrían recurrir como instrumentos de política urbana.

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

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

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

Un segundo instrumento de gestión está constituido por diversas modalidades de *empresas municipales*, que bajo la modalidad de unidades ejecutoras, empresas públicas, empresas de capital mixto o fideicomisos toman a su cargo el desarrollo de determinada actividad. En el caso de este proyecto, la implementación de esta entidad gestora es una cuestión central, que ya ha sido desarrollada en la parte inicial de este capítulo.

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

¹²⁷Ver el film documental "*Demain*" de la directora Mélanie Laurent (2015).

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

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

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

La envergadura de estos emprendimientos puede tener enorme significación en relación con la escala de una ciudad, como en el caso de la Corporación Antiguo Puerto Madero S.A., empresa privada de propiedad estatal, responsable de la urbanización de 170 has en pleno centro de la ciudad de Buenos Aires.

Puede asimismo proyectarse una gran variedad de modelos de actuación, sobre todo a partir de la generalización de la figura del fideicomiso, que permite, por ejemplo, que un administrador pueda, a través de un compromiso fiduciario, gerenciar un proyecto de urbanización, ejerciendo derechos reales sobre determinados inmuebles sin necesidad de que el propietario le transfiera el dominio. Esta modalidad ha sido propuesta para la recuperación de los antiguos predios del Comando de Arsenales en el municipio de Malvinas Argentinas, en el norte del conurbano bonaerense, promoviendo la construcción de un nuevo centro municipal y la habilitación de un parque de 36 hectáreas dotado de equipamientos deportivos, financiando la operación mediante la comercialización del 15% de la superficie.

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

En este caso, resulta evidente que el municipio cuenta con más recursos de los que

puede poner en valor, para lo cual guarda para su manejo aquellas dimensiones que considera estratégicas y convoca a la sociedad para que invierta sus recursos en el desarrollo de aquellas que considere interesantes.

Para concluir este apartado sobre instrumentos de urbanismo, es necesario destacar la importancia de los instrumentos de **seguimiento y control**. De nada sirve la normativa o el establecimiento de regulaciones si la autoridad de aplicación no está dispuesta a asumir el conflicto que implica aplicarlas. Todo establecimiento de reglas de juego habilita la existencia de beneficiados y perjudicados y, consecuentemente, la puesta en operaciones de estos últimos buscando trasgredir lo establecido.

El ejercicio del poder de policía suele ser percibido como una función antipática que, medida en términos políticos, puede ser considerada antipopular o contraproducente. Frecuentemente, la insistencia en aplicar normas arbitrarias, impopulares o perimidas supone un alto costo político. Sin embargo, el desarrollo de la función de árbitro, intermediando el juego de poderes contradictorios, suele ser la principal fuente de la acumulación de poder del Estado.

La experiencia demuestra que en muchos casos, el ejercicio del poder de policía habilita mecanismos poco transparentes, en los que el conflicto de intereses se resuelve a través de mecanismos ilegales. Esta condición señala que la existencia de instituciones y procedimientos de auditoría y control contribuyen a garantizar la transparencia de estas instituciones.

En la mayoría de los casos, se recurre a los mecanismos de control previstos por las provincias. Cuando se trata de instituciones más autónomas, suele recurrirse a auditorías externas o a la designación de sindicaturas específicas.

En todos los casos, queda en evidencia que la mejor garantía la conforma la existencia de un control social -que en la mayor parte de los municipios se resuelve ampliando los mecanismos de participación ciudadana- y del desarrollo de mayores niveles de institucionalización de estas prácticas.

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

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

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

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

5.3 Desarrollo institucional

5.3.1 El Municipio de Villa Pehuenia-Moquehue

La estrategia elegida parte también de la necesidad de superar ciertas debilidades de la estructura municipal, en el momento en que la Legislatura Provincial define que Villa Pehuenia-Moquehue ascienda a municipio de segunda categoría, lo que supone importantes cambios institucionales.

El incremento poblacional experimentado en los últimos años ha saturado la capacidad de crecimiento de la localidad fundacional y, de acuerdo con las proyecciones efectuadas, existen grandes posibilidades de que la mayor parte de este crecimiento se canalice sobre las tierras de la CIP en la localidad de Moquehue.

La superposición de funciones entre ambas instituciones requiere la definición de un dispositivo de actuación, que permita que las respectivas competencias se ejerzan en forma coordinada.

Es importante señalar la debilidad de la estructura municipal para encarar una tarea de tamaño envergadura. Las debilidades refieren a la restricción en el acceso a diferente tipo de recursos. Ya ha sido destacada la capacidad de gestión demostrada por el personal que revista en el gobierno local, y del ejercicio del liderazgo de sus representantes políticos a la hora de asumir iniciativas o de realizar gestiones en beneficio del desarrollo local.

La experiencia da cuenta de la formulación de una estrategia de desarrollo local, aplicando el código urbanístico vigente, que ha logrado establecer pautas claras en el desarrollo de Villa Pehuenia. Da cuenta también del desarrollo de estudios y proyectos para la urbanización de Moquehue y de la voluntad de mantener un aceptable nivel de integración entre las estrategias de la CIP y las del municipio. El dinamismo actual de la actividad turística da cuenta de la interacción con el sector privado y de la capacidad de generar iniciativas de gran convocatoria en la región.

Puede concluirse que el municipio está maduro para experimentar este incremento de responsabilidades, aunque deberá enfrentar serias dificultades para generar recursos suplementarios y para establecer mecanismos administrativos de mayor complejidad.

El mayor desafío consiste en conducir adecuadamente la próxima etapa de expansión de la localidad, acompañando su aceleración, pero consolidando los factores que estabilizan este

crecimiento. Esto supone poner en funcionamiento las herramientas que impiden que la competencia se desencadene en forma depredadora sobre la localidad, y cumpliendo un función reguladora, distribuidora de oportunidades y compensadora de desequilibrios, que le permita conducir el proceso. La formulación de un proyecto de futuro facilita esta misión, en la medida que permite considerar etapas, y desplegar una estrategia. La posibilidad de verificar el rumbo de esta estrategia requerirá establecer una línea de base y un sistema de indicadores que permitan monitorear la evolución de este proceso. Serán estos los ejes de la adecuación de la estructura operativa que se deberán establecer.

5.3.2 La Corporación Interestadual Pulmarí

Con sede en la localidad de Aluminé, la CIP administra un gran territorio. Su estructura administrativa es modesta, aunque la conformación de las estructuras de dirección ponen en escena un número considerable de representantes de los gobiernos Nacional y Provincial. La figura del intendente de Villa Pehuenia (que coyunturalmente preside la institución) juega un importante papel de articulación, logrando que las diferencias que pueden aparecer entre los intereses de ambas instituciones, se morigeren y canalicen a través de procedimientos administrativos eficaces.

En el contexto de un fuerte ajuste presupuestario, como el que experimenta la Nación, los recursos de esta institución se han visto seriamente afectados, presentando serias restricciones para el ejercicio de las funciones que le competen. La posibilidad de poner en valor las tierras del Lote 100 se presenta como una gran oportunidad para la supervivencia de esta institución, que puede permitirle canalizar recursos hacia la producción rural, forestal y logística de la defensa nacional y el desarrollo de actividades más afines a los objetivos de la institución¹²⁸. Como en el caso de la Municipalidad, la CIP no cuenta con los recursos necesarios para tomar a cargo el proceso de urbanización, encontrando restricciones incluso para desarrollar los estudios necesarios para poner en marcha la regularización.

Se trata de poner en valor un pasivo cuya inmovilidad es la fuente del problema, entendiendo que la ruptura de esta inercia depende de la implementación de un adecuado modelo de gestión del suelo. Asumiendo que se cuenta con un recurso valioso, cuyo dominio es reivindicado por sus ocupantes que manifiestan una voluntad de adquirirlo, el problema es como tender los puentes y poner en funcionamiento los mecanismos que habilitan su venta. Como existe una distancia entre el valor comercial de estas tierras y la capacidad adquisitiva de gran parte de sus ocupantes, se trata de establecer una nueva valorización y unas modalidades de financiamiento, que alimenten un flujo de caja.

La modalidad propuesta exige que la CIP tome a cargo determinadas responsabilidades, (como la realización de la mensura y la inscripción de las nuevas parcelas en el catastro y el registro de la propiedad) pero la libera de otras, como la relación con los beneficiarios, el

¹²⁸Incluida entre estas funciones la promoción de las actividades de pueblos originarios que habitan y trabajan dentro de los territorios de la CIP.

desarrollo de las obras de infraestructura, y el manejo de los flujos de recaudación y desembolso que supone la implementación de la operación.

Posiblemente, la clave de la implementación del proyecto esté en que la incorporación de una estructura de servicios relativamente pequeña pero eficiente para el manejo de la administración del proyecto, permita que tanto el municipio como la CIP se pongan en marcha siguiendo la obtención de objetivos convergentes.

5.4 Transformación de la capacidad operativa municipal

Como ya ha sido señalado, la puesta en funcionamiento de los mecanismos administrativos del proyecto exigirá que en un primer momento el municipio desarrolle varias tareas:

1. Formule los planes maestros y proyectos ejecutivos de las diferentes infraestructuras (especialmente las que conforman la primera etapa)
2. Consolide la lista de beneficiarios y tome a cargo la negociación respecto de la apertura de calles, reconfiguración de las parcelas y cantidad de módulos que regularizará cada beneficiario.

Con estos insumos negociará con la entidad administradora, el plan de obras, las pautas de financiamiento y la confección de los pliegos de licitación, completando la formulación de una primera etapa de obras.

Superado el proceso licitatorio se inicia la etapa de seguimiento de las obras y certificación de avances. Estas tareas exigirán que el municipio desarrolle instancias de colaboración con las empresas de servicio, contrate equipos técnicos idóneos para la realización de los proyectos y contrate un cuerpo de inspectores para dar seguimiento a las obras. Gran parte de estas tareas podrán solventarse, en acuerdo con la entidad gestora con recursos provenientes de la misma operación.

5.5 Escenarios Alternativos Jurídico-Institucionales

5.6 Introducción

La tierra de la Localidad de Moquehue se corresponde con la designación catastral Lote 100 y es de dominio de la Corporación Interestadual Pulmarí (CIP). Las corporaciones son empresas estatales integradas en su totalidad por Estados. Pueden admitir participación privada, que en el presente caso no puede superar el 33% de la participación del capital¹²⁹.

Dicha organización es creada por un convenio entre el Estado Nacional y Provincial, ratificado por la Ley Nacional N° 23.612 con su Estatuto anexo.

En su art. 1° se establece que es una entidad pública autárquica con capacidad de derecho público y privado. Esto implica que aunque tenga una personalidad y patrimonio propio (que la separa de las administraciones centrales federal y neuquina) es estatal, pero ni es de la Nación ni es de la Provincia. Es una persona jurídica interestadual donde el Estado Nacional tiene 4 representantes en el Directorio, la Provincia 3 y los Pueblos Originarios 1, lo cual le otorga el mayor control de las decisiones y consecuentemente, es parte del Sector Público y le resulta aplicable la Ley Nacional N° 24.156 de Administración Financiera¹³⁰.

Su dinámica de organización interna, laboral y de compras y contrataciones se rige por el derecho privado¹³¹. No obstante, está sujeta a los deberes de información pública y al control "ex-post" de sus operaciones, pudiendo ser auditada por el Tribunal de Cuentas provincial y/o por la Auditoría General de la Nación.

Con asiento en Aluminé, la Corporación tiene por objeto la explotación de los inmuebles de su propiedad (como el Lote 100) o los que por convenio se pongan a su administración. Estas explotaciones pueden ser rurales, industriales, comerciales, turísticas y cualquier otra que desarrolle el área¹³². También debe respetar los derechos de las comunidades originarias y las necesidades operativas del Ejército Argentino.

La dirección y administración de la Corporación la realiza su Directorio integrado por cuatro representantes del Estado Nacional (2 de ejército, 1 Ministerio de Defensa y 1 Ministerio de Economía) y tres representantes del Estado Provincial y uno de las Comunidades Mapuches. Al ser un número par pueden generarse empates, que se resuelven con el voto doble de quien Presida.

¹²⁹ Art. 5° de su Estatuto.

¹³⁰ Art. 8° inc. "Entes Públicos excluidos expresamente de la Administración Nacional, que abarca a cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado nacional tenga el **control mayoritario** del patrimonio o **de la formación de las decisiones**, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado nacional tenga el control de las decisiones".

¹³¹ GORDILLO, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo. Ed. Propia. Bs. As. 2017. Tomo VIII, Capítulo VI, pag. 203. Disponible en www.gordillo.com

¹³² Art. 3° del Estatuto.

En el Estatuto se definen las reglas aplicables a los inmuebles incorporados al dominio y patrimonio de la Corporación Pulmarí, tal como es el caso del Lote 100 y establece que no pueden transferirse ni constituirse derechos reales sobre ellos sin autorización previa de la Nación y de la Provincia del Neuquén. Por ello analizaremos con detenimiento los escenarios posibles para el otorgamiento previo de sus respectivas autorizaciones de disposición (gratuita u onerosa) de inmuebles.

Por eso la Corporación generó un Reglamento de Arrendamientos, Permisos, Concesiones y Contratos Asociativos¹³³, pero nunca se desprendió del dominio de la tierra. Si otorgó concesiones y alquileres, pero todo lo que realizó fue entregar **tenencias**.

En abril de 1994, se realizó un Convenio con el Ministerio de Producción de la Provincia, del cual dependía la Dirección Provincial de Tierras. Por dicho convenio se pone a disposición del Ministerio una fracción circundante al lago Moquehue por 99 años, permitiéndosele mensurar, subdividir y concesionar, pero nunca se permitió transferir o constituir derechos reales.

Ambas partes del convenio se comprometen a realizar acciones para ceder la propiedad de esa fracción en derredor del lago Moquehue al dominio provincial¹³⁴. Pero sin perjuicio del mantenimiento o no de las voluntades expresadas con carácter programático, el Directorio de la Corporación no tiene capacidad jurídica para decidir una cesión de tierras en dominio. En este capítulo se evaluarán alternativas y caminos críticos para abordar la decisión del parcelamiento del Lote 100 y la entrega de parcelas.

Las transmisiones de tenencias (comodatos, alquileres, permisos de uso y concesiones) que realizó el Ministerio de Producción y Turismo y los organismos que los reemplazaron son válidos y deben ser respetados. Pero ninguna venta pudo haberse perfeccionado, dado que "*nadie puede otorgar un derecho mayor al que tiene*¹³⁵", siendo éste el nudo que no permite la regularización dominial con titulaciones permanentes. Se pueden otorgar tenencias, dominios no.

Lo propio sucede con la Resolución MDT N° 10/2013, que no entrega al Municipio en propiedad las tierras del barrio Chenque-Co, sino que hace una **Reserva** que la entrega al Municipio para la construcción de un barrio de viviendas. Tal reserva del espacio, se efectivizará, cuando la CIP obtenga las autorizaciones de disposición del Lote 100 de Nación y de Provincia.

Incluso las autorizaciones municipales son Permisos de Ocupación, que son otorgamientos de tenencias¹³⁶.

En cuanto a las posesiones no se han detectado otorgamientos en el Lote 100, pero surge con claridad que la imposibilidad de usucapir contra los inmuebles estatales, surgida de la

¹³³ Aprobado por Acta Reunión de Directorio N°182 de 08/07/2011, con las modificatorias de RD N°210 de 08/11/2013 y N°245 de 17/11/17

¹³⁴ Cláusula quinta del convenio.

¹³⁵ Art. 399 del Código Civil y Comercial de la Nación.

¹³⁶ Hemos tenido a la vista p.e. la Ordenanza N° 295/14.

Ley de Tierras Fiscales¹³⁷, hace imposible transformar cualquier posesión en propiedad privada como faculta el Código Civil¹³⁸, incluso en aquellos casos en que el Estado reconoce e inicia como poseedores, que son los adjudicatarios en venta.

Para lograr nuestro cometido de análisis de las alternativas jurídico institucionales procederemos primeramente a dedicarnos a la construcción del consentimiento estatal para la urbanización y venta de los inmuebles, para luego analizar las opciones de las diferentes formas organizativas.

También se desarrollarán opciones posibles para el proceso de regularización dominial de Moquehue y una propuesta de cómo sería su futura zonificación.

5.7 La decisión de disponer de las tierras

Este capítulo trata sobre las posibles modalidades de construcción de la voluntad estatal para el parcelamiento y parte del desprendimiento del Lote 100.

La clave jurídica que otorga sentido a las diferentes notas es la interpretación que se haga del Convenio firmado por la Provincia del Neuquén y la Nación que al ser ratificado por Ley Nacional N° 23.612 y la Ley Provincial N°1.758 crean la CIP, y pone las condiciones para la disposición de las tierras asignadas en propiedad a dicha entidad pública.

Hay dos Estatutos, pero en el punto de la transmisión de los inmuebles, los dos Estatutos no dicen lo mismo. El primer Estatuto (de 14 cláusulas) establece las reglas aplicables para la disponibilidad¹³⁹ de los inmuebles incorporados al dominio y patrimonio de la Corporación Pulmarí, tal como es el caso del Lote 100 de Moquehue. Dice textualmente:

“Artículo 11°. La constitución de derechos reales sobre ellos o su transferencia a título gratuito y oneroso solo podrá efectuarse con autorización previa de la Nación y de la Provincia del Neuquén”.

La disponibilidad de la tierra dependerá de la interpretación que se aplique a este artículo, lo cual ha producido diferentes opciones que analizaremos y evaluaremos.

Téngase en cuenta que a continuación del texto remarcado del art.11 del Estatuto, establece que en caso de disolución de la Corporación, los inmuebles reingresarán al patrimonio de las partes y al destino asignado a la fecha de incorporación de las tierras al patrimonio de la Corporación. En tal caso, solo se admitirá el pago de las mejoras.

¹³⁷ Arts. 35 y 48 Ley N° 263.

¹³⁸ Arts. 1898 y 1899 del Código Civil y Comercial de la Nación.

¹³⁹ Este término incluye la venta, transferencia, donación o aplicación de cualquier derecho real, excepto las servidumbres administrativas que se rigen por su norma específica.

Pero el segundo Estatuto (de 21 cláusulas) que surge anexado a la Ley N° 1.758 que al redactar las facultades de la CIP, textualmente dice:

“Artículo 15, inc b). Transferir bienes inmuebles a título oneroso y constituir sobre ellos derechos reales previa autorización del Gobierno Nacional y del Gobierno del Neuquén”

Un Estatuto refiere a la autorización estatal y otra a la de sus gobiernos.

La Ley Nacional N° 23.612 del 22/9/1988 **ratifica los dos Estatutos fundantes de la CPI, de 14 y 21 cláusulas**. Ello es así porque la Ley Provincial N° 1758, del 21/7/1988 ratifica el Estatuto de 21 cláusulas que refiere a los Gobiernos Nacional y Provincial como generadores del consenso previo a la transmisión de inmuebles.

Pero en la protocolización del Estatuto, tras reproducirse textualmente el art. 11 ratificado por la ley nacional¹⁴⁰, se incorpora un Estatuto más detallado que en el art. 15° inc b) establece que la constitución de derechos reales sobre ellos o su transferencia se efectuará con autorización previa de los Gobiernos de la Nación y la Provincia¹⁴¹.

Analizaremos ésta situación.

5.7.1 El Consentimiento estatal por dos decretos

Este escenario se encuentra desarrollado en el Acta de Directorio N° 205 de la CIP¹⁴².

El mismo aborda la interpretación del art. 15 inc b) del Estatuto de 21 cláusulas de la CIP, atendiendo a la distinción entre los términos **“Gobierno”** y **“Estado”** y omite referencia al art. 11 del Estatuto de 14 cláusulas de la CIP.

Entiende que son los “Gobiernos” de la Nación y la Provincia quienes deben dar su consentimiento para formar la voluntad lícita de desprendimiento de las tierras de la CIP. Ello en atención a la ratificación del Estatuto de 21 cláusulas que hace la Ley Nacional¹⁴³.

Fundamenta con dos citas doctrinarias que sinonizan al término “Gobierno”, con los Poderes Ejecutivos y basta para conformar la voluntad lícita del Estado y desprenderse así de las tierras. El concepto de Gobierno, siempre incluye al Ejecutivo.

¹⁴⁰ Ver pag 7 de la Escritura de Protocolización.

¹⁴¹ Ver pag. 19 de la Escritura de Protocolización.

¹⁴² En base al dictamen de la Dra. Marianina López Raggi del 21/5/2013.

¹⁴³ Disponible en <https://www.pulmari.org/wp-content/uploads/2018/02/descargas/Normativas/Protocolizacion%20de%20Ley%2023.612.pdf>

En definitiva, el camino crítico propuesto es la firma conjunta de un Decreto Nacional y otro Provincial, con los cuales la CIP podría proceder a la implementación de los actos de disposición del Lote 100 en Moquehue.

Si bien no hace referencia a la existencia del Estatuto de 14 cláusulas, la mayor fortaleza del camino institucional propuesto es que el art. 15 inc b) del Estatuto de 21 cláusulas se encuentra textualmente ratificado por la Ley Nacional 23.612.

Resumidamente, la Provincia SOLO ratificó el Estatuto de 21 cláusulas y consentimiento previo de los Gobiernos; mientras que la Nación ratificó ambos Estatutos. La coincidencia de ratificaciones se da únicamente en el Estatuto de 21 cláusulas.

Todo ello hace como **válida la opción de otorgar la autorización previa a las ventas por decreto nacional y provincial.**

Resumidamente, esta diferencia entre si el consentimiento previo lo deben otorgar los Estados (a través de sus mecanismos ordinarios) o los Gobiernos a quienes las Leyes N°1.758 y 23.612 han delegado, parece adquirir su mayor fortaleza argumentativa en la ratificación posterior que la Ley Nacional N°23.612 hace del Estatuto de 21 cláusulas.

Así puede entenderse que el Congreso Nacional ya delegó el consentimiento a su Ejecutivo. Se entiende en este escenario, la necesidad de un Convenio previo entre el Gobernador y el Presidente, a los fines de realizar una aprobación de un mismo instrumento, y no volver a analizar éstas diferencias.

5.7.2 La Construcción de la decisión pública de transferencia de inmuebles

Primeramente, por los motivos ya indicados en el punto 1.1., se considera posible la opción de venta con dos Decretos de las diversas jurisdicciones involucradas.

La construcción de la voluntad de transferencia expresada en el art. 11 del Estatuto de 14 cláusulas de la CIP, indica que cada Estado que la integra debe dar su consentimiento. Ello implica una Ley Provincial y un Decreto Presidencial, siendo una opción jurídicamente viable.

El Estatuto de 21 cláusulas ratificado por Ley Nacional, establece una posibilidad de generar dicho Consentimiento por un Decreto Nacional y otro Provincial y éste Estatuto es el único que tiene ambas ratificaciones estatales.

Estos pueden otorgarse aisladamente y posteriormente sumarse, o pueden expresarse primeramente en un Convenio Interjurisdiccional entre Presidencia de la Nación y el Gobernador, que luego son ratificados por el Decreto Presidencial y por la Legislatura Provincial o un Decreto provincial, según la opción jurídica que se decida seguir.

De este modo, ambas partes conocerán desde el inicio las condiciones y pautas de la regularización de las titulaciones en Moquehue, quedando a ratificación del acto administrativo

y legislativo posterior.

Tales condiciones pueden incluir el Plan de Regularización y el modelo de gestión a aplicar, lo que otorga seguridad jurídica sobre los procedimientos de adjudicación, las cargas públicas y las reservas de predios estatales.

5.8 Introducción a alternativas sobre el modelo de gestión institucional

Hasta aquí analizamos las opciones jurídicas para lograr el consentimiento previo a la transmisión de los inmuebles. Ahora veremos opciones institucionales de gestión de la operatoria de urbanización y transmisión de los inmuebles.

5.8.1 Análisis de los posibles modelos de gestión

La modalidad de gestión tiene cuestiones a decidir que son previas a la definición de la persona jurídica que la llevará a cabo.

Ello es así, en atención a que la venta de tierras en condiciones de hábitat digno y viviendas adecuadas requiere de la aplicación de infraestructura y normas urbanas que a su vez, valorizan y dan sentido a la urbanización.

Resumidamente, en la tabla siguiente podemos observar diferentes opciones de decisión:

Alternativa	Descripción	Requerimientos Clave	Ventajas
Venta de Tierras Fiscales sin infraestructura	Venta sin infraestructura al por mayor a un desarrollador inmobiliario encargado de las inversiones requeridas en un plan maestro por bloque.	Valuaciones de mercado precisas y sistemas de comercialización que maximicen el valor (ej. Subastas, ventas escalonadas, etc.)	Simplicidad y baja carga administrativa Agilidad y rapidez para hacerse de recursos
Venta de Tierras Fiscales sin infraestructura con compromiso de construcción de obras posteriores por parte del Estado.	Con el producido de las ventas se financian obras de infraestructura en el área enajenada así como en otras (de expansión futura). Distintos tipos de estructuración	La ejecución de las obras por administración o los procedimientos de contrataciones de Obra Pública deben ser eficientes.	El Estado puede manejar el proceso de Obras de acuerdo a su planificación en forma directa sin problemas de control. Apropiación de aumentos de valor.
Venta de Tierras Fiscales sin infraestructura con compromiso de construcción de obras posteriores por parte de actores privados	Se espera que luego de las ventas los privados realicen las obras de infraestructura de manera de incrementar el valor del área.	Buenos incentivos y regulaciones para el desarrollo de Obras de Infraestructura con sustentabilidad por parte de los privados.	De encontrar los incentivos adecuados los actores privados podrían realizar las obras en forma eficiente
Cesión de propiedad (ej. fiduciaria o a sociedades) de Tierras Fiscales sin infraestructura. Obras posteriores por parte de actores públicos o privados. Devolución de todo o parte del producido de la comercialización luego de encaradas las obras	Se realiza la transferencia de la propiedad en un emprendimiento público-privado como aportante, pudiendo participar del producido de la venta parcialmente. La contraparte aporta el financiamiento.	Buenos incentivos y regulaciones para el desarrollo de Obras de Infraestr. Separación de roles y responsabilidades entre actores.	Con incentivos adecuados los actores privados realizan obras en forma eficiente . Aumenta la participación del ente estratégico de desarrollo urbano definido.
Cesión en garantía (ej. fiduciaria) de Tierras Fiscales sin infraestructura y construcción de obras posteriores por parte de actores públicos o privados. Devolución de todo el inmueble para comercialización—que puede estar vinculada al repago en la estructura.	Se cede la tierra en garantía de un crédito para el financiamiento de obra, tanto el tomador como el ejecutor pueden ser el sector público, privado o un ente, contrato o persona jurídica creado a tal fin.	Articulación con otras estructuras de administración, ejecución de obras y comercialización. Adecuación de plazos de liquidez de activos y pasivos.	De encontrar los incentivos adecuados los actores privados podrían realizar las obras en forma eficiente
Ventas de lotes directos con infraestructura financiada con créditos independientes. La infraestructura a su vez puede realizarse a través de formas organizativas alternativas por actores públicos y privados.	Se toma un crédito por parte del ente público estatal (provincial o municipal) que aporta directamente recursos y se convierte en beneficiario total o mayoritario de las ganancias de valor. Gestión de obra y comercialización sep.	Capacidad de endeudamiento y buena calificación del prestatario. Separación de la gestión de obra y comercialización con incentivos alineados.	Reducción del costo del financiam. No hay pérdida de flexibilidad y cap. organizativa de la ejecución de obras, organización y comercialización que puede estructurarse en forma independiente.

Ahora bien, para poder pensar que opción de persona jurídica es más adecuada para lograr la alternativa elegida, se hará un breve repaso sobre las modalidades organizativas del Estado, para lo cual resulta clave de entendimiento las diferentes modalidades de descentralización.

5.8.2 Consideraciones sobre la Descentralización Administrativa

La descentralización administrativa implica, una distribución de las competencias públicas entre entidades administrativas, con autonomías relativas de la administración pública centralizada; por lo que sus características identificatorias es contar con personalidades jurídicas propias y con un ámbito de competencia territorial o funcional exclusivo.

Es una transferencia de funciones del Estado (sea Nación, provincia, municipio) a otras personas jurídicas públicas estatales o no estatales, desplazando la competencia del poder central a las administraciones directas (otras personas jurídicas públicas estatales) o administraciones indirectas (personas jurídicas públicas no estatales).

Estas transferencias de funciones pueden tener diferentes gradientes como ser:

-Mínima, burocrática o desconcentración que importa una transferencia de tramitaciones a otros órganos inferiores con fuerte control del órgano central, pero la decisión se conserva en

el nivel central.

-Media o normal, autárquica, caracterizada por la transferencia de los poderes de decisión con control del órgano superior.

-Máxima, plena o autonómica, que implica una transferencia total de los poderes de decisión con un control mínimo.

Como en todos los casos tienen personalidad jurídica propia, estos entes descentralizados pueden ser estatal (de administración directa: entes autárquicos, empresas y sociedades del estado, etc.) o no estatal (de administración indirecta: asociaciones dirigidas, corporaciones públicas, consorcios públicos, etc.).

Finalmente, si se lo analiza desde la óptica de la actividad que desarrolle el ente se distinguiría entre:

-Entes administrativos o de gestión de servicios públicos (entes autárquicos, corporaciones y consorcios públicos).

-Entes comerciales e industriales (económicos en su más amplio sentido) o de gestión de empresas públicas (empresas y sociedades del Estado, sociedades anónimas o de economía mixta con participación estatal mayoritaria).

A continuación, detallemos cada uno de ellos.

5.8.3 Administración Pública Centralizada

En este caso son los organismos dependientes directamente del Poder Ejecutivo los que realizan la urbanización.

Las unidades organizativas encomendadas por sus misiones y funciones son las direcciones provinciales y en este caso, la Dirección Provincial de Tierras.

Estos entes no tienen ninguna descentralización y siempre pueden ser avocados justificadamente por el nivel político superior.

Su personal se encuentra escalafonado y aplican las normas estatales de compras y contrataciones, lo que significa en control previo de cada adquisición, la dependencia del presupuesto y cuotas de la Secretaría de Hacienda y la posible interferencia de los niveles jerárquicos superiores.

Por eso, surge de la entrevista mantenida que pueden subastar y dar tierra en adjudicación, pero no suelen realizar las infraestructuras.

5.8.4 Entidades Autárquicas

Los entes autárquicos son personas jurídicas públicas estatales, exclusivamente administrativas, es decir, entes descentralizados con funciones administrativas o de gestión de servicios públicos. En ello se diferencian de las empresas del Estado que constituyen entes descentralizados con funciones económicas o en gestión de empresa pública.

Estas personas públicas se caracterizan por tener administración, patrimonio, órganos, recursos, derechos, obligaciones, responsabilidades y procedimientos de control propios, pero no por ellos diversos de los del Estado.

Son muy frecuentes en los entes reguladores de servicios públicos y de actividades de control¹⁴⁴.

Este tipo de entidades se rigen por el Derecho Público, y en consecuencia dictan actos administrativos, celebran contratos administrativos y le resultan de aplicación las leyes de procedimiento administrativo, las normas estatales de contabilidad y obra pública y su personal es empleado público.

Usualmente la figura es utilizada para realizar actividades de gestión de servicios públicos y no actividades económicas, industriales o comerciales, es decir, en gestión de empresas públicas. La creación de entidades autárquicas para que se dediquen a actividades comerciales o industriales no encuentra apoyo en la doctrina.

En cuanto a su patrimonio no se puede hablar de capital social, como ocurre en otros modelos organizativos empresariales del Estado, siendo que los bienes patrimoniales de las entidades autárquicas integran el dominio público.

Respecto a su creación deben ser creadas por el órgano legislativo o Concejo Deliberante.

5.8.5 Empresas del Estado

Las empresas del Estado cuya referencia normativa emerge de las Leyes Nacionales N° 13.653, 14.380 y 15.023 se caracterizan por ser entidades estatales descentralizadas que realizan actividades de índole comercial o industrial, organizadas bajo un régimen jurídico mixto regidas alternativamente por el Derecho Público o por el Derecho Privado, según la naturaleza de sus actos.

Típicamente las empresas del Estado constituyen una solución intermedia entre el ente autárquico o autónomo (íntegramente estatal) y la sociedad del Estado sometida al régimen del Derecho Privado.

¹⁴⁴P.e. ENRE y ENARSA (Leyes Nacionales N° 24065 y 24.0766 respectivamente), Ente Regulador de Servicios Públicos y Agencia de Control Comunal CABA (Leyes N° 210 y 2624 respectivamente).

Sus características más salientes son:

-Íntegramente estatales, a diferencia de las sociedades mixtas con participación estatal mayoritaria o minoritaria es decir con concurrencia de aportes privados.

-Expresamente estatales sin adoptar forma externa de una sociedad privada, a diferencia de las sociedades del Estado y a semejanza de las entidades autárquicas.

-Dedicadas a una actividad económica.

Hoy se encuentran en franca decadencia, en atención a que utilizan las normas administrativas para su organización interna y para las compras y contrataciones que tengan relación con el objeto público encomendado¹⁴⁵.

5.8.6 Sociedades del Estado

El régimen de las Sociedades del estado resulta de las disposiciones de la Ley Nacional N° 20.075. Inicialmente cabe señalar que dicha normativa resulta de aplicación en todo el ámbito espacial nacional, esto es en la Nación, provincias y municipios.

Sus características son:

- La propiedad es totalmente estatal se encuentra garantizado, no pudiendo integrarse ni venderse a capitales privados.

- La gestión de actividades industriales y comerciales.

En cuanto a los procedimientos internos y la modalidad de adquirir y vender bienes se aplican las reglas de las sociedades anónimas.

En lo que refiere a su creación debe surgir de una Ley o de una Ordenanza pudiendo ser unipersonal o pluripersonal si involucra a varios entes de una misma o distinta jurisdicción.

5.8.7 Sociedades Anónimas

Se trata de las sociedades comerciales de la Ley Nacional 19.550. En ellas el Estado participa como un accionista más, sin privilegios (salvo que su estatuto aclare alguno).

Tienen un objeto comercial o industrial. Se rigen en sus compras y ventas por la Ley de Sociedades Comerciales y sus relaciones laborales por la Ley de Contrato de Trabajo.

El caso más emblemático es YPF SA, que funciona exactamente igual que sus competidoras privadas, pero que al contener mayoría accionara estatal se le incorpora la obligación de información pública y el control "ex post" de la Auditoria Gral. de la Nación¹⁴⁶.

¹⁴⁵P.e. tras la primer estatización de Ferrocarriles Argentinos del año 1948.

La flamante Participación Público Privada que se promueve desde el Ejecutivo Federal, impone esta modalidad organizativa, para acceder a sus beneficios tributarios y de garantía de renta privada¹⁴⁷.

No siendo fundante la participación accionaria del Estado, no están exentas de tributos.

5.8.8 Sociedades Mixtas

Este tipo de sociedades se iniciaron históricamente con el Decreto Ley N° 15349/46 y la Ley Nacional N° 12.962, siendo de aplicación supletoria el capítulo de sociedades comerciales del Código Civil y Comercial de la Nación¹⁴⁸.

Caracteriza a las sociedades mixtas la que forma el Estado nacional, las provincias, las municipalidades o las entidades administrativas autárquicas dentro de sus facultades legales, por una parte, y los capitales privados por la otra, para la explotación de empresas que tengan por finalidad la satisfacción de necesidades orden colectivo o la implantación, el fomento o el desarrollo de actividades económicas.

Las Sociedades Anónimas de Participación Estatal Mayoritarias o SAPEM, quedan incluidas en este grupo¹⁴⁹.

Se considera que es una entidad pública estatal si el Estado tiene participación patrimonial mayoritaria y a la inversa, si la participación estatal es minoritaria se tipifica la sociedad como persona privada o pública no estatal, según los casos.

Este es el caso de la Corporación Interestadual Pulmarí (CIP). Las corporaciones son empresas estatales integradas en su totalidad por Estados. Pueden admitir participación privada, que en el presente caso no puede superar el 33% de la participación del capital.

Nótese que el art. 1° de su Estatuto indica que la CIP es un *"ente autárquico de derecho público y privado"*, lo cual le reconoce personería jurídica propia, patrimonio propio y aplicación del derecho privado en sus operatorias. Esta situación hace que no sea un simple ente autárquico administrativo, sino una verdadera empresa estatal con aplicación del derecho privado en sus relaciones.

Su propio objeto social es la *"explotación de los inmuebles ... para alcanzar el crecimiento socio-económico"*¹⁵⁰.

Dicha organización es creada por un convenio entre el Estado Nacional y Provincial, ratificado por la Ley Nacional N° 23.612 con su Estatuto anexo.

¹⁴⁶ Ley Nacional N° 24.156 de Administración Financiera, art. 8° inc C.

CARBAJALES, Juan José. Sociedades Anónimas bajo Injerencia Estatal. Ed. Astrea. Bs. As. 2014, pag. 91.

¹⁴⁷ Ley Nacional N° 27328, art. 7°.

¹⁴⁸ Un ejemplo de ellas fue SOMISA s.a.m. creada por Ley Nacional N° 12.987.

¹⁴⁹ Arts. 30 y sgtes de la Ley Nacional N° 19.550, modificada por la Ley Nacional N° 26.944.

¹⁵⁰ Art. 3° del Estatuto de la CIP.

En su art. 1º se establece que es una entidad pública autárquica con capacidad de derecho público y privado. Esto implica que aunque tenga una personalidad y patrimonio propio (que la separa de las administraciones centrales federal y neuquina), es estatal; pero su dinámica de organización interna, laboral y de compras y contrataciones se rige por el derecho privado. No obstante, está sujeta a los deberes de información pública y al control “ex –post” de sus operaciones, pudiendo ser auditada por el Tribunal de Cuentas provincial y/o por la Auditoría General de la Nación.

Con asiento en Aluminé, la Corporación tiene por objeto la explotación de los inmuebles de su propiedad (como el Lote 100) o los que por convenio se pongan a su administración. Estas explotaciones pueden ser rurales, industriales, comerciales, turísticas y cualquier otra que desarrolle el área, dentro de las que se pueden incluir la urbanización, que ciertamente desarrollará el área.

En cuanto a la distribución de utilidades de la CIP, primero debe resolver los pagos a directores y consejo de vigilancia, luego el 10% a un fondo de empleados; para luego distribuir el 60% a la Federación Indígena Neuquina y el 40% restante al Ejército¹⁵¹.

Otro ejemplo similar se puede encontrar en la administración del Parque Industrial La Cantábrica, que opta por la misma opción de “entidad pública de derecho público y privado”¹⁵².

En estos casos organizativos se han realizado contrataciones o entes de carácter privado, en los que se incorpora al Estado como un ente privilegiado, a través de las llamadas *cláusulas exorbitantes* que en materia de contratación pública, le reconocen al Estado, la posibilidad de tener cláusulas favorables que no se le reconocerían a ningún particular; este es el concepto de “cláusulas exorbitantes”^{153 154}, como ser ciertos privilegios en la participación permanente en el Consejo de Contralor, veto y/o promoción de iniciativas a ser tratadas. La garantía del 66% de cuotas partes estatales en la Corporación Pulmarí, indica la preeminencia pública.

La relación entre el carácter público de los contratos y la existencia de cláusulas exorbitantes es ampliamente reconocida: *“El contrato también puede ser administrativo por determinación expresa o implícita de las partes, aun en ausencia de un texto legal expreso que lo califique de administrativo. Se dice que ello ocurre cuando la administración contrata bajo un régimen de “cláusulas exorbitantes” al derecho común, esto es, régimen y/o cláusulas que están fuera de la órbita normal del derecho privado”*¹⁵⁵. Además su legitimidad ha sido jurisprudencialmente reconocida por nuestro más alto Tribunal¹⁵⁶.

En los estatutos de esas organizaciones suceden en un doble ámbito jurídico *“donde la competencia y en principio la forma se regirá por el derecho administrativo, y el objeto por el derecho privado... La administración pública acude a este tipo de contratos, cuando realiza una actividad*

¹⁵¹ Art.16 del Estatuto de la CIP.

¹⁵²La persona jurídica que administra y vende es el EPIBAM creado por la Ley N° 11.949 de la Pcia. De Bs.As.

¹⁵³ CSJN. *In re* Gas del Estado C/International Sales – Div.General Electric. 26-4-1984 y Dulcamara C/Entel. 23-3-1990.

¹⁵⁴ UBIDIA, Celia. Los Contratos Públicos. Ed. Gestiópolis. Bs. As. 2003, pag 4.

¹⁵⁵ GORDILLO, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo. To.XI, pag.11, Bs. As. 2011.Disponible en www.gordillo.com

¹⁵⁶ CSJN. *In re* Gas del Estado C/International Sales – Div..General Electric. 26-4-1984 y Dulcamara C/Entel. 23-3-1990.

*industrial o comercial... Así, cuando actúan en el mercado utilizando las técnicas de contratación privada, se aplicará el derecho civil o comercial para reglar el objeto del acto.*¹⁵⁷ "

Un valioso antecedente de este tipo de asociaciones mixtas resulta ser la CORPORACIÓN ANTIGUO PUERTO MADERO S.A. que es una sociedad anónima cuyos accionistas son el Estado Nacional y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuyo objeto es la urbanización de un área. El marco normativo está dado por el Decreto N° 1279/1989 que establece el Convenio y el estatuto de la Corporación antiguo Puerto Madero.

En virtud de ello se ordenó la transferencia en propiedad a la Corporación Antigua Puerto Madero Sociedad Anónima de la fracción de tierra ubicada en las secciones catastrales 987 en parte y 98 de la Capital Federal, conocidas como "Puerto Madero" comprendida entre los siguientes límites: al Norte la prolongación del eje de la calle Córdoba, entre la línea municipal Este de la Avda. Eduardo Madero y las tierras cedidas a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires por ley 21.825 según plano 1046-C-76; al Oeste línea municipal de la Avda. Eduardo Madero y de la Avda. Ingeniero Huergo; al Sudoeste línea municipal de la Avda. Ingeniero Huergo hasta la Prolongación virtual de la calle Brasil y al Sudeste línea municipal de la prolongación virtual de la calle Brasil hasta su Intersección con la tierra cedida a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires por ley 21.825 según plano 1046-C-76.

Esta sociedad admite la incorporación como accionistas al sector privado.

Su objeto social es: la confección de un plan maestro de desarrollo urbano, el estudio de la infraestructura urbana a incorporar y la promoción de inversiones en el área, la actividad inmobiliaria y la construcción de obras nuevas y/o remodelaciones en la zona de las obras necesarias para convertirla en un polo de desarrollo urbano basado en una genuina inversión, con participación de capitales nacionales y extranjeros, como asimismo la venta y/o locación de las tierras pertenecientes al área en cuestión, con el indudable beneficio fiscal que este representa. Dichas obras tenderían a potenciar asimismo, el postergado desarrollo y crecimiento de la zona sur de la ciudad de Buenos Aires, generando otro centro de inversión urbana relevante como consecuencia de lo anterior.

Los artículos 4º y 5º del estatuto ilustran sobre esta cuestión:

"Art. 4º - La sociedad tendrá por objeto planificar, proyectar y ejecutar, por si o por contratación con terceros, la urbanización del área Antigua Puerto Madero; pudiendo asimismo vender, conceder, permutar, arrendar, total o parcialmente los inmuebles incorporados a su propiedad, para ello deberá confeccionar un plan maestro de desarrollo urbano del área, el estudio de la infraestructura urbana a incorporar, la promoción de inversiones, la actividad inmobiliaria y la construcción de obras nuevas y/o remodelaciones de las ya existentes. Sus actividades podrán ser la compraventa (5), urbanización, subdivisión, remodelación, loteo, parcelamiento, arrendamiento, subarrendamiento, permuta, administración, concesión y todas las operaciones de renta inmobiliaria, incluso constituir hipotecas, y sus administraciones y financiaciones, podrá asimismo

¹⁵⁷ CASSAGNE, Juan Carlos. Los Contratos de la Administración Pública, distintas categorías y regímenes jurídicos. Rev. de Estudios Administrativos. Ed. Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales. Bs.As, 1975. Tomo I. pag.40.

dedicarse a la promoción, formación, instrumentación, división, subdivisión, escrituración y administración y locación de consorcios de copropiedad, y, junto con los actos anteriormente enunciados: intervenir, recibir gestionar, aceptar, cancelar y modificar préstamos y financiaciones de entidades públicas y/o privadas, bancos oficiales y privados, nacionales, provinciales, municipales y extranjeros de cualquier clase, y en especial tomar créditos de organismos de crédito multilaterales del exterior. Podrán también abarcar la construcción, remodelación, ampliación, reducción, elevación, refacción, mejora en cualquier terreno, con cualquier destino, pudiendo venderlas, adquirirlas o permutarlas para ese fin, alquilar, tomarlas o darlas en comodato, contratar locaciones de obra o de servicios, cumpliendo con todos los requisitos legales y reglamentarios vigentes.

Art.5° - Para cumplir y realizar su objeto social, la sociedad podrá: a) realizar toda clase de actos jurídicos, pudiendo a tal fin: comprar, vender, permutar, alquilar, y/o ceder, toda clase e bienes y realizar todo otro contrato o acto sobre ellos, conformar uniones transitorias de empresas, promover o constituir nuevas sociedades o tomar parte de las ya existentes, contratar con ellas, o convenir todo tipo de unión o cooperación lícita, y b) la enumeración precedente es enunciativa, en consecuencia, la sociedad podrá realizar cuantos actos lícitos fueras necesarios o convenientes para el cumplimiento de su objeto en el modo y la forma establecida en las leyes de la Nación y el presente estatuto.

Este posible modelo de gestión amalgama la intervención en la conformación del capital y en la gestión al capital privado y público, permitiendo la actuación de estos sectores y de las jurisdicciones nacionales, provinciales y municipales, conforme resulte el diseño societario que se proyecte”.

Adicionalmente cabe señalar que dichos tipos societarios requieren la conformación de órganos de administración, representación, gobierno y fiscalización que deben ser designados por los accionistas reunidos en asamblea y en donde el control de la voluntad social dependerá de porcentaje de participación en el capital social.

En la sociedad anónima la administración está a cargo de un directorio, compuesto por uno o más directores, correspondiendo su designación a la asamblea de accionistas.

Se trata de un órgano permanente en este tipo de sociedades al cual se le atribuye, esencialmente, la gestión interna o administración de la sociedad, debiendo sus integrantes mantener una conducta leal, honesta y prudente en todo su desempeño.

5.8.9 Fideicomiso

Creado por la Ley Nacional N°24.441 y actualmente incorporado al Código Civil y Comercial de la Nación¹⁵⁸, es un contrato por el cual cuando una persona (fiduciante) transmita la propiedad fiduciaria de bienes determinados a otra (fiduciario), quien se obliga a ejercerla en

¹⁵⁸ Art. 1666 y sgtes.

beneficio de quien se designe en el contrato (beneficiario), y a transmitirlo al cumplimiento de un plazo o condición al fiduciante, al beneficiario o al fideicomisario.

Así el fideicomiso es el contrato (no es una persona jurídica) mediante el cual una persona trasmite la propiedad de ciertos bienes con el objeto de que sean destinados a cumplir un fin determinado. En esta conceptualización genérica se destacan dos aspectos claramente definidos. Uno, la transferencia temporal con los atributos del propietario para realizar un mandato.

Para que el contrato tenga virtualidad jurídica, entonces, se requiere la presencia del fiduciante y del fiduciario. En caso de cesación de éste último, se puede sustituirlo. La aceptación del beneficiario no es requisito necesario para que se configure el contrato de fideicomiso pero, en cambio, para que el acto tenga validez jurídica, sí se exige que el beneficiario exista y se encuentre individualizado o, en caso de no existir al momento de la celebración, que consten los datos que permitan su futura individualización.

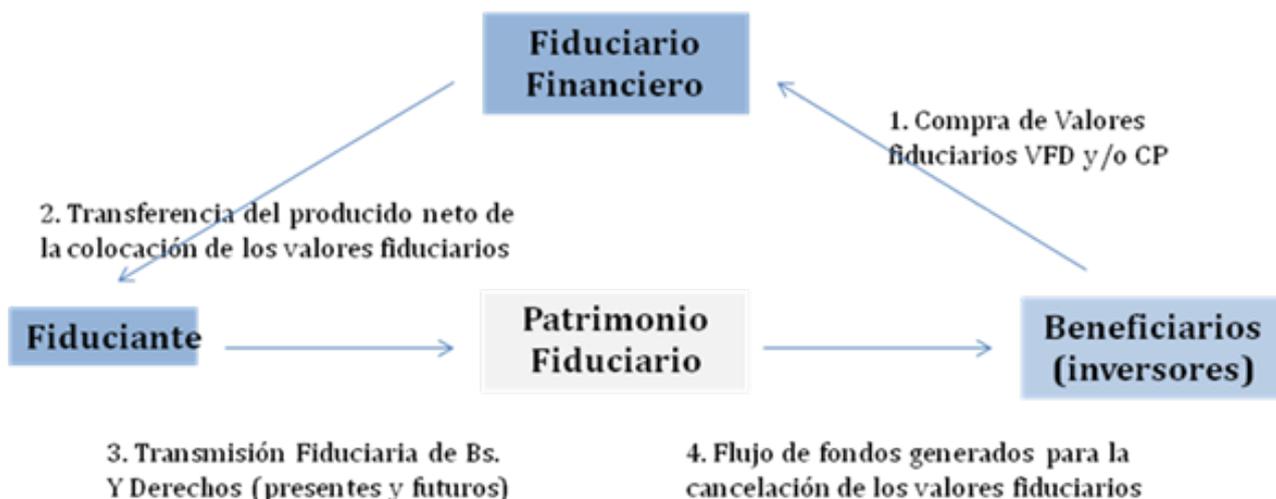
La transmisión del bien produce el efecto jurídico de hacer nacer el patrimonio separado en cabeza del fiduciario transformándose, así, en un bien fideicomitado. Precisamente lo que caracteriza al Fideicomiso es una transmisión de bienes que hace una parte (fiduciante) a la otra (fiduciario), bienes que deben estar individualizados catastralmente en el contrato o, de no ser ello posible, constará la descripción de sus requisitos y características.

Lo transmitido al fiduciario se lo califica como Propiedad fiduciaria, quedando entendido que ella será Dominio fiduciario propio, ajeno a los patrimonios y posibles deudas del fiduciante e incluso del patrimonio personal del fiduciario. El fiduciante conserva la "*nulla propiedad*" durante la vigencia del fideicomiso, que es una propiedad "en suspenso", pues todas las facultades de los propietarios las ejerce el fiduciario. Y al finalizar el fideicomiso, la titularidad registral pasa del fiduciante al beneficiario, repartiéndose las ganancias entre el fiduciario, el fiduciante y/o el fideicomisario, según como conste previsto en el contrato originario del fideicomiso.

El contrato de fideicomiso contiene una cesión de derechos pero, además, un pacto de fiducia en el que el fiduciario es el destinatario de un mandato para cumplir una determinada función. Sin embargo, no podría subsumirse aquel contrato en la figura del mandato, ya que a través de éste (y sólo con él) no podría transferirse la titularidad de los créditos cedidos ni la imputación de éstos a un patrimonio separado, como ocurre efectivamente en el fideicomiso. La ley ha querido dotar al fideicomiso de una especial regulación, con el objeto de tender un manto de protección jurídica que posibilite desarrollar este tipo de negocios dentro de un marco de definiciones precisas.

La implementación demandaría, adicionalmente la proyección del régimen al que deberá sujetar su accionar la sociedad fiduciaria y la determinación de los beneficiarios y de los fideicomisarios.

Respecto de la sociedad fiduciaria esta debería tener un objeto amplio que comprenda



Como vemos, el fiduciario financiero está desdoblado en dos roles distintos, aunque puede ser una misma persona. Con ello se buscan beneficios financieros con la obtención de los fondos de los beneficiarios, sea para proteger el capital o para intentar expandirlo; todo de modo previo a su devolución al fiduciante o fideicomisario, y según determine el mandato fiduciario.

5.8.10 Resumen de Tipologías de Gestión y Financiamiento

Sabemos por la Constitución Provincial que sólo la Provincia y el Municipio tienen capacidad de urbanización, lo cual deja de lado las opciones exclusivamente privadas y exclusivamente a cargo del Estado Federal¹⁵⁹.

Resumidamente, resultan factibles distintas formas de organización de la gestión y financiamiento:

- Entes públicos:
 - Administración central, como ser el Municipio o la Dirección Pcial. de Tierras.
 - Entes descentralizados.
 - Empresas del Estado.
 - Asociación Público-Privada Sociedades mixtas (con participación estatal mayoritaria). Corporación Interestadual Pulmarí.
 - Sociedades del Estado.

¹⁵⁹ Art. 87 de la Constitución del Neuquén.

- Sociedades Anónimas.
- Fideicomisos en diversas variantes.

En el listado se ha señalado las opciones disponibles, pero también pueden crearse nuevas organizaciones en alguna de las modalidades estudiadas, pero es un contrato. No es una opción organizacional y es de ésta última opción que se derivan los regímenes aplicables a sus contratos, a su personal y a su control.

Por eso las tipologías organizacionales aplicables son:

MAXIMA RIGIDEZ ADMINISTRATIVA



	Administración Pública Centralizada	Entes Autárquicos	Empresas del Estado	Sociedad del Estado	Sociedades Mixtas	Sociedad Anónima
Dcho. aplicable	Público	Público	Público	Privado	Privado	Privado
Ley Obras Pub y compras / contrataciones	Si	Si	Si	No	No	No
Patrimonio	Dominio Público	Dominio Público	Dominio Privado	Dominio Privado	Dominio Privado	Dominio Privado
Capital	No	No	SI	SI	Si	Si
Directivos	Funcionarios	Funcionarios	Funcionario	Funcionarios	Funcionarios	Gerentes
Empleados	Empleo Publico	Empleo Publico	Empleo Publico	Contrato de Trabajo	Contrato de Trabajo	Contrato de Trabajo
Quiebra	No	No	SI	No	SAPEM y Corporaciones NO	Si
Responsabilidad del Estado	Directa	Indirecta	Indirecta	Indirecta	Indirecta	No
Control administrativo	Ex ante y ex post	Ex post	Ex ante y ex post	Ex post	Ex Post	Ex Post
Distribución de Utilidades	No	No	Si	Si	Si	Si



MENOR FORTALEZA PÚBLICA

Debemos aclarar que las responsabilidades de control “*ex ante*” son las correspondientes a la Sindicatura o Contaduría general antes de la adquisición de bienes. El control “*ex post*” son las correspondientes a las funciones de la Auditoría Gral. o del Tribunal de Cuentas una vez cerrado el ejercicio anual presupuestario. Estos organismos suelen tener facultades de intervenciones de intervención optativa en otros momentos.

Como vemos, las dos últimas opciones organizativas son las más flexibles para las operatorias de complejidad como la urbanización en condiciones de mantenimiento de un hábitat digno y sustentable. Si bien la sociedad anónima es la aplicación de una empresa privada (con limitantes ya mencionados), las sociedades mixtas logran asegurar la conducción estatal de las operaciones y contienen un control adecuado de los organismos de auditoría.

Por el contrario, las columnas de la izquierda denotan la mayor complejidad operativa y la mayor dependencia a las fluctuaciones partidarias.

A estas opciones organizativas puede encomendársele un contrato de fideicomiso.

5.9 Modelos posibles para la implementación de la gestión

Si bien, en el punto anterior, se trataron todas las opciones de gestión disponibles en el derecho administrativo, en este punto se analizarán las posibles alternativas posibles para la implementación de la gestión.

El primer paso para avanzar en la implementación de un Plan de Ordenamiento Territorial para Moquehue es celebrar un Convenio entre la Corporación Interestadual Pulmarí (CIP) y el Municipio de Villa Pehuenia Moquehue (Municipio); al que puede sumarse la provincia de Neuquén, en el que acuerden avanzar en el proceso de regularización y urbanización de Moquehue (conocido catastralmente como Lote 100) e incluya la definición del Modelo de Gestión con el que se llevará a cabo.

El segundo paso implica la celebración de un Convenio entre el gobierno de la provincia de Neuquén y el gobierno de la Nación que habilite a la CIP a disponer de la tierra del Lote 100 para poder implementar el Plan de ordenamiento territorial, acuerdo en el que también se sugiere incluir la definición del Modelo de Gestión con el que se llevará a cabo la regularización. Estos Convenios deben ser ratificados por Decreto Nacional y Decreto Provincial.

Analizaremos a continuación las alternativas de Modelo de Gestión posibles, remarcando sus ventajas y desventajas. En todos los casos se considera que se le encarga la ejecución de las obras de urbanización al Municipio.

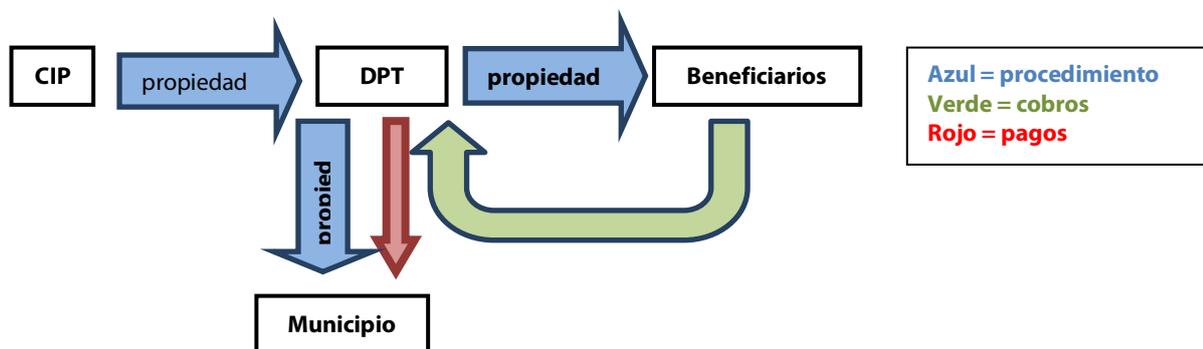
5.9.1 OPCION A: La CIP transfiere el Lote 100 a la Dirección Prov. de Tierras (DPT)

Esta opción implica el traspaso de la propiedad de la tierra desde la CIP a la Provincia, siendo su autoridad de aplicación la Dirección Prov. de Tierras, para que ésta haga la regularización por la aplicación de la Ley N° 236 de Tierras Fiscales.

VENTAJAS: es una ruta conocida, ya que la DPT tiene experiencia en regularizar tierra.

DESVENTAJAS: a) Demora en la tasación y en la escrituración, b) que DPT transforme a los beneficiarios en adjudicatarios en venta (poseedores) y no en propietarios, c) los fondos recaudados por la venta de las parcelas van a Rentas Generales en vez de aplicarse directo a las obras de infraestructura; si bien puede generar un crédito al Municipio para que éste aplique los créditos a infraestructura de la localidad, la demora en la transferencia de los recursos demora la ejecución de las obras de urbanización y se vuelve un problema político, d) La Ley 236 de Tierras

Fiscales es rígida respecto a la conservación como dominio público de franjas ribereñas de 35 metros, que en el caso del Lote 100 presentan numerosas ocupaciones con construcciones privadas.

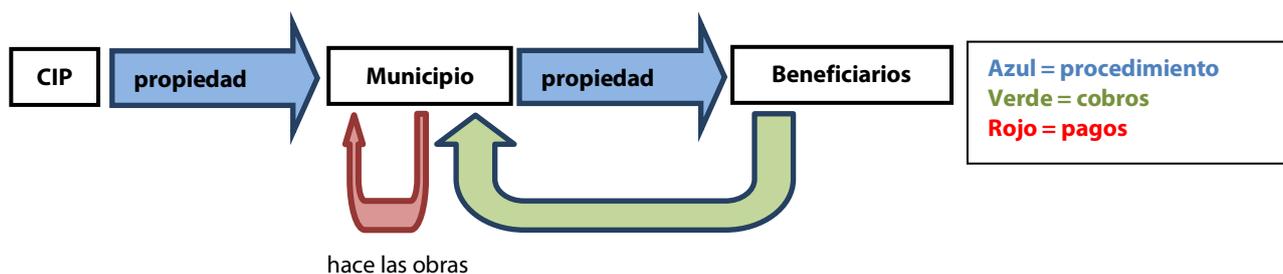


5.9.2 OPCION B: La CIP transfiere el Lote 100 al Municipio

Esta opción consiste en el traspaso directo del Lote 100 de la CIP al Municipio para la urbanización, con un reintegro a la CIP por el valor de la tierra rural. Para ello, se necesita un Convenio entre la CIP, el Municipio y la Provincia, en el que a los fines de la celeridad procedimental, se entrega el Lote 100 directamente al Municipio para que urbanice en los términos del Plan. El Municipio necesita una cuenta de afectación específica para que los fondos recaudados por la venta de parcelas se apliquen exclusivamente a pagar las obras de infraestructura.

VENTAJA: Una ejecución unificada de la operatoria.

DESVENTAJAS. a) posibilidad de modificación o estancamiento del proyecto con los sucesivos cambios de gestión municipal; b) pueden desviarse fondos a gastos corrientes; c) la operación solo tiene el control expost del Tribunal de Cuentas; d) falta contrapeso de gestión.



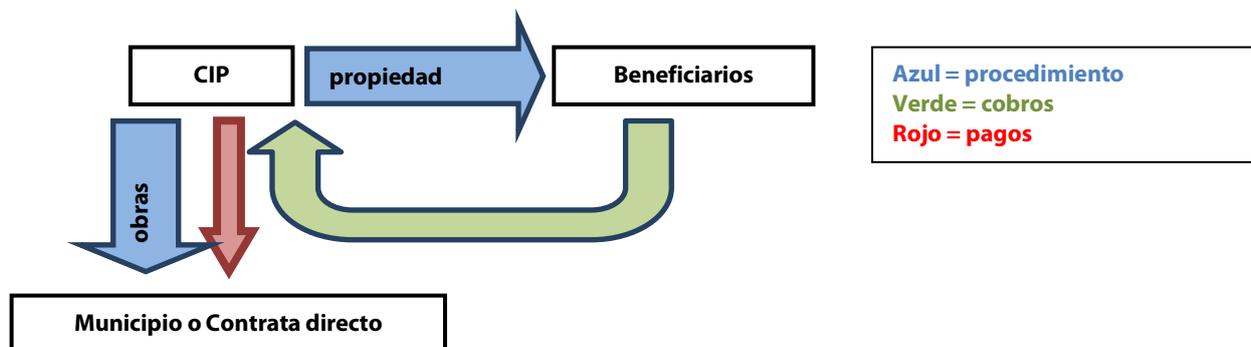
5.9.3 OPCION C: La CIP Urbaniza Por Cuenta Propia

Esta opción consiste en que con la autorización de venta que emana del Convenio entre los gobiernos provincial y nacional; la CIP como propietaria proceda a la venta de las parcelas a los beneficiarios que estén censados por el Municipio. Las obras de infraestructura quedan a cargo de la propia CIP. Si lo recaudado va a su cuenta única, pueden desviarse fondos para gastos corrientes. Habría que hacer una cuenta de afectación específica a nombre de la CIP, para

que se aplique exclusivamente a pagar los certificados de obra de infraestructura.

VENTAJAS: a) ejecución unificada de la operatoria; b) las obras de infraestructura pueden licitarse o realizarse por compra directa según el reglamento de compras de la CIP.

DESVENTAJA: a) el Directorio de la CIP se reúne una vez por mes, por lo que la toma de decisiones es lenta; b) pueden desviarse fondos a gastos corrientes; c) la operación solo tiene el control expost del Tribunal de Cuentas; d) falta contrapeso de gestión.

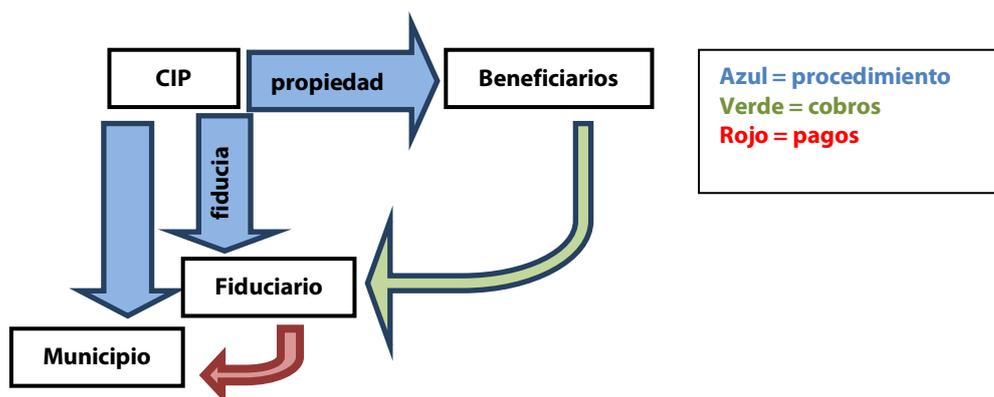


5.9.4 Opcion D: Fiduciario Financiero

La CIP hace las escrituras de venta con hipoteca a favor del fiduciario financiero (por ej Banco de Neuquén). Este conforma un patrimonio fiduciario que recibe los pagos de las ventas, y aplica los fondos solo a pagar las obras de Infraestructura, que son licitadas por el Municipio.

VENTAJAS: a) los fondos van a un patrimonio diferenciado del fiduciante y del fiduciario, lo que garantiza su intangibilidad; b) vincula financieramente la venta de la tierra y la generación de la infraestructura; c) las obras públicas de infraestructura se hacen por procedimiento licitatorio.

DESVENTAJAS: Puede haber demoras en las escrituraciones por que las hace la CIP.



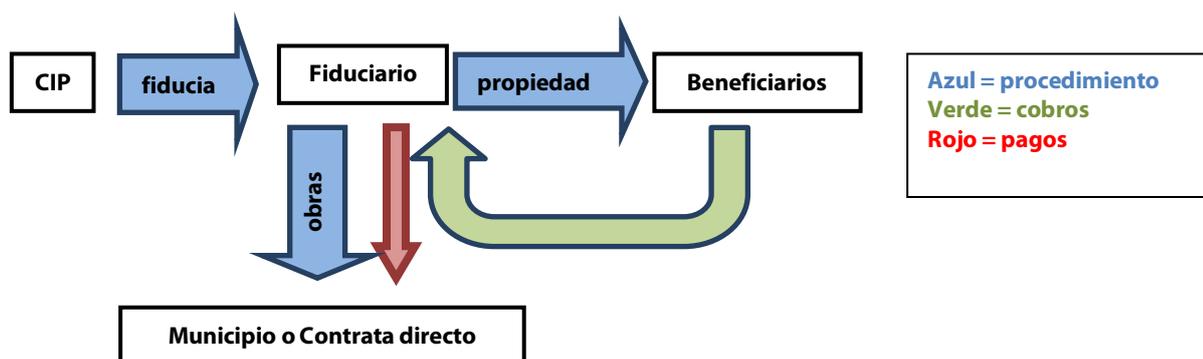
5.9.5 Opción E: Fiduciario Inmobiliario y Financiero

En este caso las escrituras, recaudación de fondos y aplicación a gastos de infraestructura, o hasta las obras mismas pueden quedar a cargo de un fiduciario público (por ej. Neuquén Fideicomisos, ADUS o IADEP) o privado (puede licitarse). También se puede encargar de la

promoción del proyecto y conseguir compradores para las parcelas no ocupadas en la actualidad que se pueden vender.

VENTAJAS: a) los fondos van a un patrimonio diferenciado del fiduciante y del fiduciario, lo que garantiza su intangibilidad; b) vincula financieramente la venta de la tierra y la generación de la infraestructura; c) acelera las operatorias.

DESVENTAJAS: La operación solo tiene el control es solo expost del Tribunal de Cuentas por implicar bienes públicos.



5.9.6 Posibles Fiduciarios

En cuanto a quien podría ser el fiduciario sea financiero y/o inmobiliario, se abren varias opciones, sabiendo que Los Fideicomisos se crean por decreto¹⁶⁰.

Entendemos que el fideicomiso es una opción ventajosa pues (Favier Dubois 2010: 9):

- a) se constituye una propiedad fiduciaria sobre los bienes transmitidos;
- b) hay también propiedad fiduciaria de los bienes adquiridos con frutos y productos si así se pacta;
- c) tal propiedad se ejerce en interés de terceros;
- d) se producen los efectos desde el cumplimiento de las formalidades, en su caso, la inscripción registral (beneficiarios y fideicomisarios);
- e) se constituye un patrimonio separado del patrimonio del fiduciario y del fiduciante;
- f) la responsabilidad civil se limita al valor de las cosas si no se pudo asegurarlas;
- g) los bienes fideicomitidos están exentos de la acción de los acreedores del fiduciario y del fiduciante, salvo la acción de fraude;
- h) los acreedores del beneficiario solo pueden agredir los frutos de los bienes fideicomitidos y subrogarse;

¹⁶⁰P.e. Dto. N° 1641/2010 Fideicomiso Aeronáutico, Dto. N° 2357/2008 de Fiduciaria Neuquina, Dto. N° 2399/2015 De Gas y Petróleo, entre otros.

i) los bienes del fiduciario no responden por las obligaciones del fideicomiso;

j) la insuficiencia del patrimonio fideicomitado no produce quiebra sino su liquidación aplicándose sus privilegios.

Veamos ahora las opciones posibles.

Fiduciario	A Favor	En Contra
Banco Provincia NQN	Financiero - Experiencia	No inmobiliario
CIP	Facilitación	Falta de Control
ADUS	Admite fideicomiso Fondos inembargables Excepción x Resolución	Vivienda hasta 90m2 Actúa x BPNqn
Neuquina Fiduciaria	Puede lo que ella integre Sin honorarios solo gastos	Discontinuidad
IADEP	Puede infraestructura	Desarrollo productivo Solo turismo elegible Estar en el Marco Gral Desarrollo Productivo
Privado x Licitación	Celeridad Desarrollador, Inmobiliario y/o Financiero	Falta de Control

El Banco de la Provincia de Neuquén, puede por su Estatuto integrar fideicomisos públicos y privados, pero no tiene posibilidad alguna de asumir los roles de desarrollador e inmobiliario.

La CIP es propietaria y empresa estatal, y como tal puede, establecer su propia instrumentación de la venta, la construcción de infraestructura y asumir la financiación, pero ésta última posibilidad parece poco factible.

La Agencia de Desarrollo Urbano Sustentable (ADUS) es una agencia desconcertada del ente autárquico Instituto Provincial de la Vivienda y Urbanismo (IPVU). Esta puede admitir todos los roles, contratando la obra pública (o por el Convenio puede quedar para el Municipio), pero tiene una superficie límite en la construcción de vivienda de 90m² que puede ser superada por una Resolución fundada del IPVU. Si bien la agencia se dedica a barrios con déficit habitacional, puede jurídicamente avanzar sobre opciones de menores necesidades insatisfechas.

La Fiduciaria Neuquina s.a. se encuentra focalizada a la aplicación de un fondo fiduciario educativo. No obstante ello, sus capacidades jurídicas la hacen adecuada para asumir el rol fiduciario financiero y/o inmobiliario.

El Instituto Autárquico de Desarrollo Productivo (IADEP) posee las facultades para ser un fiduciario financiero e inmobiliario, pero el Estatuto de la organización lo focaliza a emprendimientos de producción económica. Si bien la regularización registral de Moquehue puede ser considerada como tal, la misma es una decisión a tomar.

La otra opción es que el rol fiduciario sea asumido por una empresa privada, a través de un mecanismo licitatorio. Esta posibilidad puede aportar el beneficio de contar con un aporte inicial para la infraestructura que hay que hacer, y con el beneficio de la celeridad de la

operatoria, pero también necesita tener un control adecuado que surja de los pliegos de la licitación y de la sumisión al órgano licitante, a las indicaciones del Municipio y a un organismo de control. Un punto de definición será que la fiduciaria privada querrá poner el precio de los nuevos loteos.

5.10 Propuesta de zonificación para Moquehue

La localidad de Moquehue se encuentra regulada por el Código Urbano y de Edificación del Municipio de Villa Pehuenia – Moquehue.

Las zonificaciones aplicables a Moquehue¹⁶¹ son mayormente la zona rural, una zona residencial en los barrios más antiguos, una zona residencial turística en algunas proximidades al lago Moquehue y zona de reserva urbana en donde ya hay ocupaciones y construcciones. Si bien la zona del mallín, está en el código local incluida como integrando la Ley N° 2780 de Protección de Bosque Nativo, tal información no es corroborada por la autoridad provincial competente. Claramente es una zona de protección ambiental que hay que especificar con las propias facultades municipales, por lo que puede aplicársele explícitamente el **Sistema de Áreas Naturales Municipales (SIANM)** (pto 4.12.3 Código Urbano y de Edificación). Algo que actualmente no está marcado así en el plano de zonificación de Moquehue.

Dicho SIANM tiene categorías de:

Zona de Conservación Estricta de baja intervención antrópica,

Zonas de Uso Público Extensivo donde se permiten actividades científicas y recreativas.

Zonas de Uso Público Intensivo, de espacios reducidos donde puede haber alta concentración de visitantes y se incluyen uso turístico.

Zona de Aprovechamiento de Recursos Naturales que permite actividades productivas forestales y de recuperación natural.

Zonas Especiales, de reducido tamaño para equipamiento estatal, a los visitantes y algunas residencias.

Estas zonificaciones de Áreas naturales, ya previstas en el Código Urbano, son de posible aplicación al mallín, pero actualmente no se encuentra afectado a su protección.

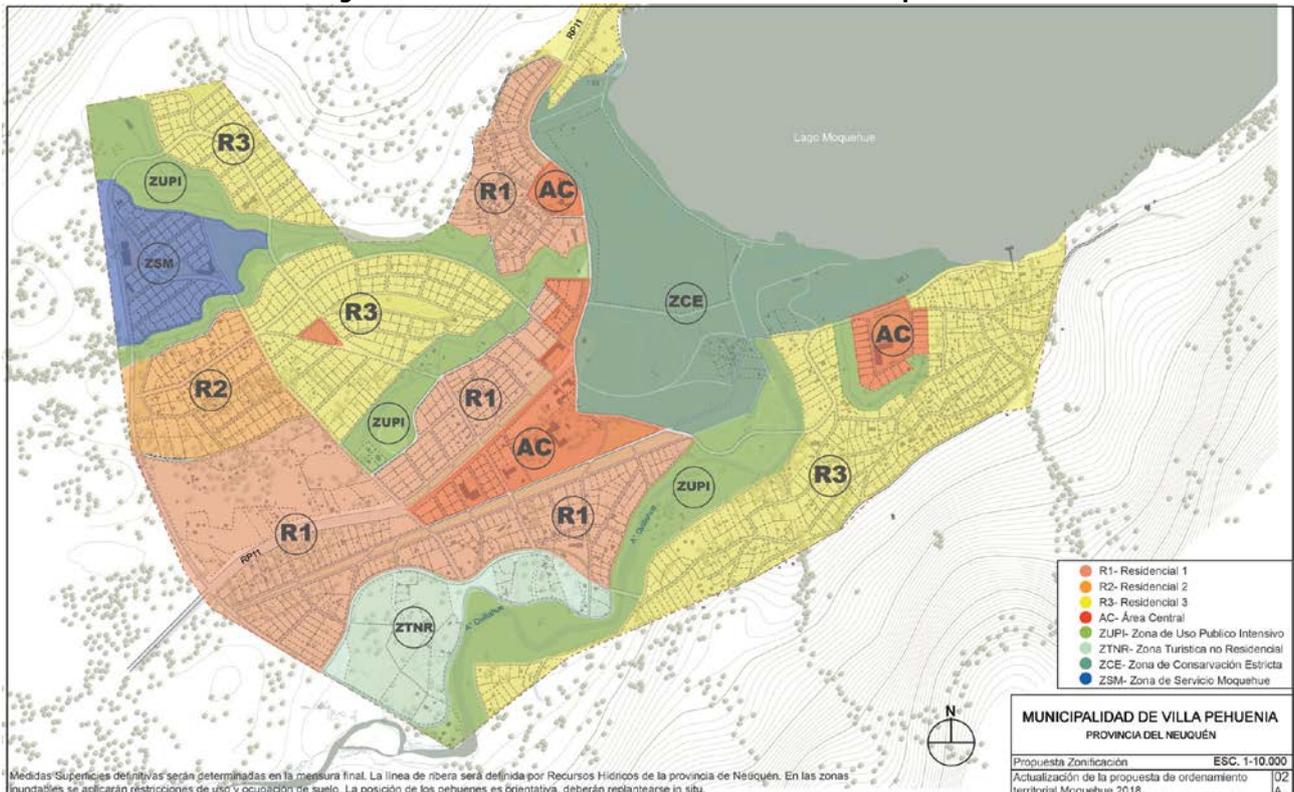
Las zonificaciones que se encuentran vigentes no tienen una correlación con la realidad, y lo cierto es que la Dirección Provincial de Tierras y los primeros pobladores han estado haciendo concesiones y cesiones sin tener en cuenta el Código Urbano y de Edificación vigente, que ha quedado completamente desbordado.

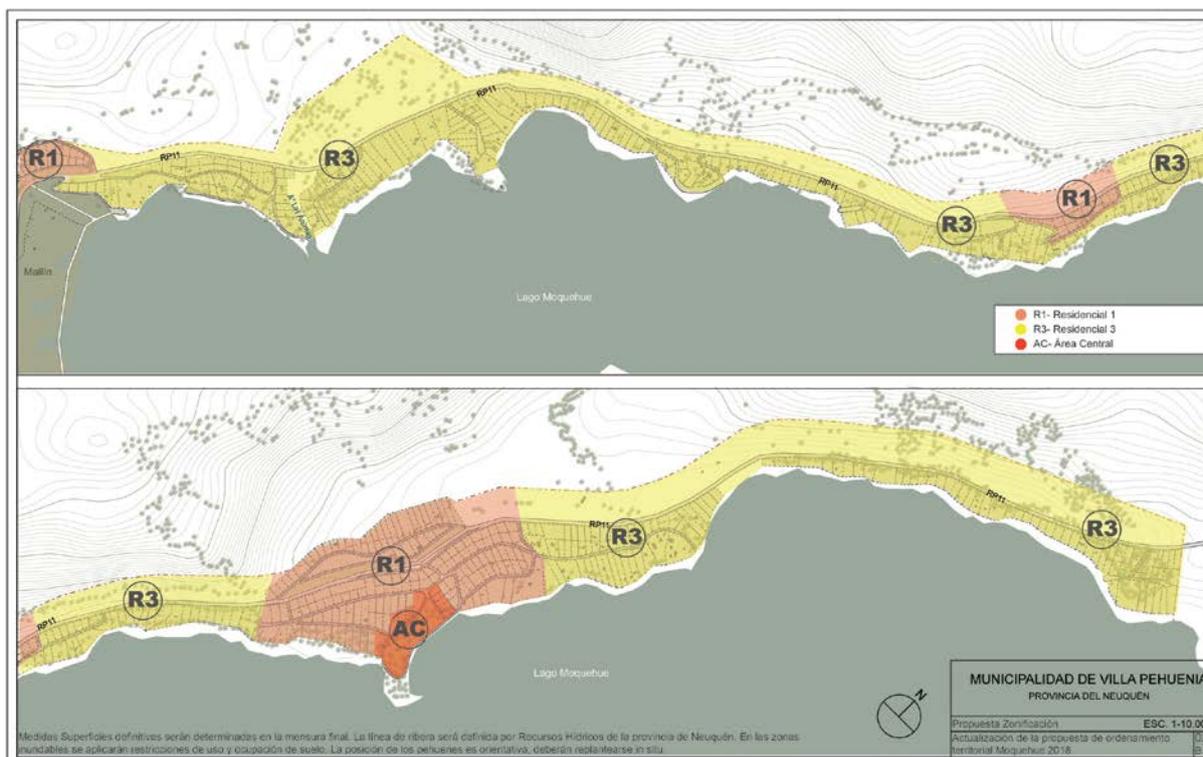
¹⁶¹ Ver plano de zonificación del código.

Las propias zonificaciones que el código territorial pretende aplicar a Moquehue tienen sus inconsistencias, como ser la falta de un Área Central, la extendida ruralidad dentro del Lote 100, FOT y FOS a consideración de la oficina técnica, usos que no resultarían adecuados a Moquehue, por lo cual se opta por generar subclasificaciones de las zonificaciones vigentes en el código, que las particularicen a la realidad y el destino de la localidad.

Veamos las siguientes zonificaciones que se proponen, que se escriben en formato de fichas que compilan los indicadores regulatorios de cada zona.

Figura 84. Plano de Zonificación de la localidad de Moquehue





AC 1	Área Central Moquehúe¹⁶²
Carácter	Zona destinada a la localización de equipamiento comercial, administrativo e institucional.
Delimitación	Según plano.
Uso Predominante	Turístico Sanitario Cultural Educativo Religioso Administración pública y privada Seguridad Estación de Servicio Comercial Grado 1 Grado 2 Grado 3 excluidos talleres, depósito que no sea complementario de otro uso y repuestos para automotores.
Uso Complementario	Residencial
Indicadores Urbanísticos	FOS: máximo 0,40 máximo 0,50 para usos comerciales. FOT: máximo 0,40
Retiros Obligatorios	<ul style="list-style-type: none"> - De la línea Municipal 10% de la longitud del lote. - De la línea de fondo, el 20% de la longitud del lote - De cada eje medianeros, 20% del ancho de lote. <p>Por existencia de forestación o por la topografía podrán disminuirse el retiro lateral y de fondo de lote al 10% del ancho de lote.</p> <p>En las zonas de retiro no podrá ejecutarse ninguna construcción. Solo el 20% del retiro de frente podrá ser ocupado con circulaciones peatonales, estacionamiento y veredas de acceso.</p>
Altura Máxima	10,00 metros de altura máxima.
Tipología edilicia	Construcciones de perímetro libre, considerándose todas las fachadas como

¹⁶² En letra azul los cambios respecto a la Área Central existente en el Código Urbano y de Edificación.

	principales.
Pendientes para Cubiertas	<ul style="list-style-type: none"> - La pendiente de techo será de 30° sexagesimales como mínimo. - Se sugiere que el tanque de reserva quede dentro de la cubierta general del edificio o darle tratamiento arquitectónico.
Estacionamiento	Un módulo de estacionamiento de 25 m2 incluida la circulación por cada unidad de vivienda o cabaña.

ZCE	Zona de Conservación Estricta ¹⁶³
Carácter	Zona destinada a preservación del mallín.
Delimitación	Según plano.
Uso Predominante	Preservación ambiental
Uso Complementario	No
Indicadores Urbanísticos	No
Retiros Obligatorios	No
Altura Máxima	No
Tipología edilicia	No
Pendientes para Cubiertas	No
Estacionamiento	No

ZUPI	Zona de Uso Público Intensivo
Carácter	Zona destinada a preservación del margen del arroyo Quillahue, cárcavas y arroyos.
Delimitación	Según plano.
Uso Predominante	Preservación ambiental
Uso Complementario	Recreativo y circulatorio
Indicadores Urbanísticos	No
Retiros Obligatorios	No
Altura Máxima	No
Tipología edilicia	No
Pendientes para Cubiertas	No
Estacionamiento	No

ZTNR	Zona Turística No Residencial ¹⁶⁴
Carácter	Zona destinada a la localización de establecimientos turísticos.
Delimitación	Según plano.
Uso Predominante	Turístico Cultural Gastronómico
Uso Complementario	Residencial
Indicadores Urbanísticos	FOS: máximo 0,20 FOT: máximo 0,40
Retiros Obligatorios	<ul style="list-style-type: none"> - De la línea Municipal 10% de la longitud del lote. - De la línea de fondo, el 20% de la longitud del lote - De cada eje medianeros, 20% del ancho de lote.
Altura Máxima	7,00 metros de altura máxima.
Tipología edilicia	Construcciones de perímetro libre, considerándose todas las fachadas como principales. Se deberá construir sobre palafitos hasta la cota que indique la autoridad de aplicación y dejar liberada la escorrentía en todo el predio, sus cerramientos y sus cercas.
Pendientes para Cubiertas	<ul style="list-style-type: none"> - La pendiente de techo será de 30° sexagesimales como mínimo.

¹⁶³ Tomada del SIANM.

¹⁶⁴ Tomada del SIANM.

	- Se sugiere que el tanque de reserva quede dentro de la cubierta general del edificio o darle tratamiento arquitectónico.
Estacionamiento	Un módulo de estacionamiento de 25 m2 incluida la circulación, cada 4 plazas.

ZSM	Zona de Servicios Moquehue ¹⁶⁵
Carácter	Zona destinada al agrupamiento de las actividades de servicio urbano de la localidad y producción que sean inocuas y no molestas.
Delimitación	Según plano.
Uso Predominante	Talleres Mecánicos, Gomerías, Estación de Servicio, Depósitos, Producción inocua.
Uso Complementario	Comercial: Grupo 2 y 3. Residencial permanente
Indicadores Urbanísticos	FOS: máximo 0,40 FOT: máximo 0,40
Retiros Obligatorios	<ul style="list-style-type: none"> - De la línea Municipal 10% de la longitud del lote. - De la línea de fondo, el 20% de la longitud del lote - De cada eje medianeros, 20% del ancho de lote. <p>Por existencia de forestación o por la topografía podrán disminuirse el retiro lateral y de fondo de lote al 10% del ancho de lote. En las zonas de retiro no podrá ejecutarse ninguna construcción. Solo el 20% del retiro de frente podrá ser ocupado con circulaciones peatonales, estacionamiento y veredas de acceso.</p>
Altura Máxima	7,00 metros de altura máxima.
Tipología edilicia	Cualquiera mientras respete los retiros.
Estacionamiento	Módulo de estacionamiento de 25 m2 incluida la circulación, conforme al uso que se apruebe.

R 1	Residencial 1 Moquehue
Carácter	Zona destinada a la localización residencias que convivan con cabañas.
Delimitación	Según plano.
Uso Predominante	Residencial Turístico hasta 3 cabañas Comercial Grado 3 excluidos talleres, depósitos y repuestos para automotores.
Uso Complementario	Gastronómico
Indicadores Urbanísticos	FOS: máximo 0,30 en parcelas superiores 1200 m2. Máximo 0,40 en parcelas inferiores 1200 m2. Máximo 0,50 para usos comerciales. FOT: máximo 0,40
Retiros Obligatorios	<ul style="list-style-type: none"> - De la línea Municipal 10% de la longitud del lote. - De la línea de fondo, el 20% de la longitud del lote - De cada eje medianeros, 20% del ancho de lote. <p>Por existencia de forestación o por la topografía podrán disminuirse el retiro lateral y de fondo de lote al 10% del ancho de lote. En las zonas de retiro no podrá ejecutarse ninguna construcción. Solo el 20% del retiro de frente podrá ser ocupado con circulaciones peatonales, estacionamiento y veredas de acceso.</p>
Altura Máxima	7,00 metros de altura máxima.
Tipología edilicia	Construcciones de perímetro libre, considerándose todas las fachadas como principales.
Pendientes para Cubiertas	<ul style="list-style-type: none"> - La pendiente de techo será de 30° sexagesimales como mínimo. - Se sugiere que el tanque de reserva quede dentro de la cubierta general del edificio o darle tratamiento arquitectónico.
Estacionamiento	Un módulo de estacionamiento de 25 m2 incluida la circulación por cada unidad de vivienda o cabaña.

¹⁶⁵ Existente en el Código Urbano y de Edificación vigente. Tiene mejoras de redacción y cambios en letra azul.

R 2	Residencial 2 Chenque Co
Carácter	Zona destinada a la localización residencias y producción de actividades artesanales
Delimitación	Según plano.
Uso Predominante	Residencial Comercial Grado 3.
Uso Complementario	Productivo
Indicadores Urbanísticos	FOS: máximo 0,30 en parcelas superiores 1200 m2. Máximo 0,40 en parcelas inferiores 1200 m2. FOT: máximo 0,40
Retiros Obligatorios	<ul style="list-style-type: none"> - De la línea Municipal 10% de la longitud del lote. - De la línea de fondo, el 20% de la longitud del lote - De cada eje medianeros, 20% del ancho de lote. <p>Por existencia de forestación o por la topografía podrán disminuirse el retiro lateral y de fondo de lote al 10% del ancho de lote. En las zonas de retiro no podrá ejecutarse ninguna construcción. Solo el 20% del retiro de frente podrá ser ocupado con circulaciones peatonales, estacionamiento y veredas de acceso.</p>
Altura Máxima	7,00 metros de altura máxima.
Tipología edilicia	Construcciones de perímetro libre, considerándose todas las fachadas como principales.
Pendientes para Cubiertas	<ul style="list-style-type: none"> - La pendiente de techo será de 30° sexagesimales como mínimo. - Se sugiere que el tanque de reserva quede dentro de la cubierta general del edificio o darle tratamiento arquitectónico.
Estacionamiento	Un módulo de estacionamiento de 25 m2 incluida la circulación por cada unidad de vivienda o productiva.

R 3	Residencial 3 Borde de Lago Moquehue y Ladera
Carácter	Zona destinada a la localización residencias y cabañas
Delimitación	Según plano.
Uso Predominante	Residencial y turístico Comercial Grado 3.
Uso Complementario	Comercial Grado 3 excluidos talleres, depósitos y repuestos para automotores.
Indicadores Urbanísticos	FOS: máximo 0,30 en parcelas superiores 1200 m2. Máximo 0,40 en parcelas inferiores 1200 m2. FOT: máximo 0,40
Retiros Obligatorios	<ul style="list-style-type: none"> - De la línea Municipal 10% de la longitud del lote. - De la línea de fondo, el 20% de la longitud del lote - De cada eje medianeros, 20% del ancho de lote. <p>Por existencia de forestación o por la topografía podrán disminuirse el retiro lateral y de fondo de lote al 10% del ancho de lote. En las zonas de retiro no podrá ejecutarse ninguna construcción. Solo el 20% del retiro de frente podrá ser ocupado con circulaciones peatonales, estacionamiento y veredas de acceso.</p>
Altura Máxima	7 metros de altura máxima contando la cota 0 desde el promedio de altura de la parcela. Planta Baja y dos plantas más en altura.
Tipología edilicia	Construcciones de perímetro libre, considerándose todas las fachadas como principales.
Pendientes para Cubiertas	<ul style="list-style-type: none"> - La pendiente de techo será de 30° sexagesimales como mínimo. - Se sugiere que el tanque de reserva quede dentro de la cubierta general del edificio o darle tratamiento arquitectónico.
Estacionamiento	Un módulo de estacionamiento de 25 m2 incluida la circulación por cada unidad de vivienda o cabaña.

En todas las zonas se deberá observar un área libre de construcciones en un radio de 15m a contar del tronco de todos los ejemplares de pehuén existentes en la parcela.

Como se puede observar, las peculiaridades y cambios de redacción que se proponen pueden insertarse en el código urbano vigente como una sección propia al final del Capítulo IV Zonificaciones.

5.10.1 Unidades de gestión territorial

La definición de las unidades de gestión territorial que constituirán el modelo base de la ejecución de la propuesta de Ordenamiento Territorial reconoce: por un lado, la situación actual del área, las construcciones preexistentes y la propuesta de un Código Urbano y de Edificación para Moquehue. Establece los usos del suelo potenciales definidos para el sector: residencial, productivo, equipamiento y áreas verdes. Así como también, los criterios de ordenamiento en el uso del suelo y potencial edilicio establecidos en virtud a la vulnerabilidad ambiental del sector y la protección bosque de pehuenes. De esta manera, la definición de los criterios de las unidades de gestión territorial se conforman en base a áreas de homogeneidad del tejido urbano por tipología arquitectónica, tamaño de lote y usos del suelo admitidos, indicadores urbanísticos y normas de tejido. En definitiva, definen la barrialidad que constituye el modelo base de la ejecución de la propuesta de Ordenamiento Territorial.¹⁶⁶

A partir de esta zonificación de uso del suelo se definen criterios de manejo ambiental (lineamientos ecológicos) a realizar que compatibilizan el cuidado del Ambiente Natural y las transformaciones urbanas, minimizando así al máximo el riesgo latente. El presente plan se aplica como instrumento operativo que reordena y actualiza la normativa vigente a través de la incorporación de planillas de indicadores urbanísticos y mapas de zonificación, para su implementación efectiva en el ordenamiento del territorio contemplando:

- Cobertura Vegetal
- Pendiente del terreno
- Geología y Geomorfología
- Aguas Superficiales y Subterráneas
- Conectividad
- Servicios públicos
- Nivel de ocupación

5.10.1.1 Lineamientos ecológicos para cada unidad de gestión territorial

Objetivo: Garantizar la seguridad de las personas y bienes que habitan el Lote 100 e integridad del ecosistema, atendiendo a la conservación y protección del ambiente natural y mantenimiento del paisaje urbano y regional, así como los riesgos asociados a procesos geológicos, hidrológicos y ambientales.

En función de las unidades de gestión territorial de Moquehue (barrios) se establecen lineamientos ecológicos¹⁶⁷ (pautas de manejo ambiental) conteniendo cuatro pautas

¹⁶⁶ Se consideran como base para la propuesta a ejecutar los lineamientos contenidos en el Informe Final de la Propuesta de Ordenamiento Territorial Local para el Lote 100 en Moquehue, elaborado por el Colegio de Arquitectos de la Provincia de Neuquén y el Consejo Federal de Inversiones. Diciembre de 2011.

¹⁶⁷ Se adopta como referencia metodológica de este apartado las variables y criterios contenidos en el *Plan particularizado área de vulnerabilidad ambiental en la ladera norte Cerro Otto – Ordenanza 2612-CM-15 – Municipalidad de San Carlos de Bariloche – Río Negro.*

diferenciadas por sus características ambientales, su grado de antropización y sus relaciones externas (entorno) en virtud de su localización dentro del Lote 100. Los lineamientos¹⁶⁸ son:

1. De Amortiguación Ambiental

Para lotes que se encuentran antropizados y la matriz natural modificada por la estructura urbana existente se plantea conformar un límite entre la concentración de edificaciones y la matriz natural envolvente para absorber y minimizar las repercusiones de las actividades antrópicas, de tal manera de consolidar un lenguaje urbano típico de una *aldea de montaña*. La definición de áreas bajo criterios de amortiguación se define en función del análisis de los criterios ambientales de las unidades de gestión territorial enfocados a la protección de las personas y bienes y del entorno natural. La implantación será definida a nivel de cada lote y deberá contemplar los siguientes criterios:

- Pendientes (Menor a 15grados)
- Bosques conservados (15m radio).
- Retiro de cursos de agua permanentes (35m) como semi permanentes (15m).
- Accesibilidad a la parcela (posee/no posee).
- Concentración de las edificaciones en la parcela (FOS/FOT).

2. De Protección Ambiental

La zona de Protección Ambiental abarca sectores vacantes entre loteos urbanizados (de Amortiguación) y tierras afectables a revisión en el marco de la Ley 2.780 (Ley de Bosques). En general el sector se presenta vacante y forman parte de la matriz natural en muy buen estado de conservación. Su localización tiene por objetivo la protección del continuo del ambiente natural del bosque de pehuenes. No obstante ello, los lotes urbanizables prevén afectaciones en lo que respecta a edificaciones, siendo posible una mínima intervención orientada al disfrute del entorno natural, como por ejemplo, senderos o miradores tipo pasarela que limiten el recorrido del visitante y sin posibilidad de tránsito vehicular.

3. De Reconversión

Los criterios de Reconversión se basan para tierras localizadas en franjas intersticiales o de frontera inmersas en sectores de mayor riesgo y mejor estado conservación en el cual aún se sigue cumpliendo las funciones ecosistémicas como protección de cuencas, control de la erosión y protección del mallín (humedal). Afecta a lotes con edificaciones existentes (al momento de elaboración del presente plan) y que por su localización tiene por objetivo minimizar el impacto ambiental (vulnerabilidad social) generado por las edificaciones existentes.

¹⁶⁸ Cabe aclarar que es factible que ciertos lotes presenten características diferentes a la zonificación propuesta. Estos casos serán analizados y evaluados en forma particular por el Municipio de Villa Pehuenia Moquehue en función de las características ambientales particulares del lote.

Por lo tanto, se prevé para ésta zona prohibir todo tipo de construcción (obra nueva, ampliación, remodelación, etc.), condicionando el tránsito vehicular a requerimientos ambientales. Las intervenciones admitidas se orientan a la recuperación del medio natural, como por ejemplo, reforestación, y mitigación de efectos negativos ya generados (defensas contra la erosión, regeneración de suelo, reforestación, etc.).

4. De Preservación Ambiental

La zona comprende tierras vacantes de grandes superficies localizadas en el Lote 100. Presentan una matriz natural conservada y continua con alto grado de exposición al riesgo ambiental. La propuesta a analizar deberá contar con la presentación de un Estudio Ambiental del sector específicamente sobre los riesgos geológicos, hidrológicos y ambientales (incendios forestales). Es importante aclarar que la medida óptima y definitiva para disminuir los riesgos latentes en toda la zona sería prohibir de manera definitiva todo tipo de intervención en el sector. Sin embargo dicha medida es solo factible de aplicar en los sectores más vulnerables y de menor ocupación. Por ello, se utilizan aspectos relacionados con el ambiente natural (cobertura vegetal, hidrología, estabilidad del suelo) y a la estructura urbana del sector (accesibilidad, conectividad vial, servicios públicos cubiertos, y ocupación actual del territorio) como criterios de evaluación.

Tabla 52. Matriz de lineamientos ecológicos para cada unidad de gestión territorial

LE \ UGT	De amortiguación	De protección ambiental	De reconversión	De preservación ambiental
AC	X			
R1	X			
R2		X		
R3		X		
ZSM		X		
ZTNR			X	
ZCE				X
ZUPI				X

5.11 Propuesta de instrumentos territoriales de gestión

Se propone establecer un Capítulo dentro del Código Urbano y de Edificación que incorpore los instrumentos territoriales que conceptualizan posibilidades de desarrollo de las capacidades territoriales del Estado municipal.

5.11.1 Compensación de deudas tributarias por inmuebles

Tal compensación implica la liberación de deudas e infracciones tributarias con la transferencia del dominio al Estado, quien deberá aplicarlo para finalidades de función pública, urbanismo o vivienda social¹⁶⁹. Cuenta como antecedentes la Ley N° 11.622 y Decreto N° 4042/1996 de la Provincia de Buenos Aires.

5.11.2 Derecho de preferencia Municipal

El derecho de preferencia otorga al Estado prioridad para la adquisición de inmuebles, edificados o no, que sean objeto de enajenación onerosa entre particulares, organismos públicos o mixtos.

Este instrumento es utilizable por la Provincia de Río Negro para las Áreas Naturales Protegidas¹⁷⁰, solo que no establece diferenciación de preferencia aun en cierto porcentaje.

Este mismo instrumento se encuentra en el Estatuto de las Ciudades de Brasil¹⁷¹ y en la Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires.

La Municipalidad declarará, mediante Ordenanza, los espacios geográficos sujetos al derecho de preferencia, así como el período de vigencia del mismo, que no podrá ser superior a cinco (5) años, sólo renovables por otros cinco (5).

El derecho de preferencia seguirá vigente independientemente del número de enajenaciones sobre el mismo inmueble.

El derecho de preferencia podrá utilizarse cuando el Municipio inmuebles para:

- i. Ordenar y direccionar la expansión urbana y/o la densificación urbana;
- ii. Ejecutar proyectos habitacionales de interés social;
- iii. Regularizar dominialmente y/o en términos urbanos áreas irregulares;
- iv. Ejecutar proyectos de transporte;
- v. Facilitar la intervención en zonas de riesgo ambiental y preservar áreas naturales protegidas;
- vi. Ejecutar acciones territoriales integrales;
- vii. Construir equipamiento urbano o comunitario;
- viii. Construir o extender redes de infraestructura;

¹⁶⁹ Tomado de Ley N° 11.622 y Decreto N° 4042/1996 de la Provincia de Buenos Aires.

¹⁷⁰ Ley N° 3895.

¹⁷¹ Ley N° 10.127.

ix. Constituir bancos de tierra, de inmuebles o reservas de tierra urbana, periurbana o rural;

x. Crear espacios públicos verdes y/o de esparcimiento;

xi. Crear áreas de protección ambiental, cultural, paisajística o patrimonial;

Las distintas jurisdicciones reglamentan las condiciones y el procedimiento por los que se rige este instrumento.

5.11.3 Englobamiento, subdivisión parcelaria, edificación o utilización obligatoria de inmuebles ociosos

El englobamiento, la subdivisión parcelaria, edificación o utilización obligatoria de inmuebles ociosos es la potestad de obligar a subdividir, edificar o a usar los inmuebles de dominio privado, cuando la situación socio territorial lo requiera.

La Municipalidad podrá declarar, mediante Ordenanza, zonas de englobamiento, subdivisión parcelaria y/o de edificación obligatoria del suelo, así como zonas de utilización obligatoria de inmuebles ociosos. Dichas normativas deberán identificar claramente el polígono alcanzado por la obligación o bien las parcelas o inmuebles comprendidos por la misma.

La normativa deberá definir las condiciones para el cumplimiento de la obligación, la fecha a partir de la cual rige la misma así como el plazo máximo para cumplirla, que no podrá exceder de seis (6) años. También definirá el procedimiento para la notificación al propietario.

Cuenta como antecedente la Ley N° 8912 de Ordenamiento territorial y uso del suelo de la Provincia de Buenos Aires.

El sólo pago de impuestos, tasas, contribuciones, derechos o gravámenes que graven el inmueble no constituye razón suficiente para evitar la declaración de ociosidad del mismo.

5.11.4 Contribución por mejoras

La contribución por mejoras constituye un instrumento de financiamiento de las obras públicas, independientemente del organismo o nivel del Estado de donde provengan los recursos para ejecutarlas. El pago será obligatorio para todos los frentistas beneficiados por la obra y requerirá previamente la declaración de interés general o utilidad pública de la obra por Ordenanza, en la que deberá constar el listado de inmuebles beneficiados. Previamente los beneficiarios deben ser invitados a una Audiencia Pública. La contribución por mejoras quedará consentida para el total de los beneficiarios, con la no oposición del 35 % de ellos.

El monto de la contribución es el resultado de la sumatoria de costos directos, indirectos,

generales, beneficio empresario e impuestos si los hubiere.

La forma de prorratar la parte del tributo entre los beneficiarios deberá ser reglamentada por Decreto Municipal. La misma podrá tener en cuenta la condición socio económica del frentista y podrá garantizar la utilización del registro de oposición, mediante una amplia publicidad del mismo.

En el caso de la localidad de Moquehue, el proceso de regularización dominial incluye a la Contribución por Mejoras, en atención a que el proceso implica el pago de las infraestructuras.

5.11.5 Participación del Estado en la valorización de inmuebles generada por acciones urbanísticas

Todas aquellas decisiones públicas que permiten, en conjunto o individualmente, el uso más rentable de un inmueble, incrementar el aprovechamiento de las parcelas con un mayor volumen y/o área edificable y/o usos que generan beneficios extraordinarios que dan derecho al Municipio a participar en la valorización del inmueble resultante de dichas decisiones.

Estas pueden incorporarse en Convenios Urbanísticos o ser incorporadas en las Ordenanzas que generen tales beneficios extraordinarios.

El cumplimiento de la participación estatal en la valorización debe ser anterior o simultáneo a la generación del beneficio extraordinario. El cumplimiento de la valorización estatal es condición resolutoria del beneficio particular

Son hechos generadores de la participación del Estado en la valorización de inmuebles:

i. Aquellas decisiones administrativas que permitan un uso más rentable del inmueble. Esas decisiones pueden implicar un cambio en la categoría o tipo de suelo, un cambio en los usos del suelo o un mayor aprovechamiento constructivo del inmueble.

ii. La ejecución de obras públicas donde no se haya utilizado para su financiación el mecanismo de contribución por mejoras.

iii. Aquellos que se encuentren contemplados en las normativas vigentes en cada jurisdicción.

Este instrumento se encuentra por ejemplo en la Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires.

5.11.6 Operación urbana mixta

La operación urbana mixta¹⁷² o también conocida como Asociación Público Privada¹⁷³, consiste en la asociación entre el Municipio o sus entes autárquicos y empresas, con inversores privados para el desarrollo de un determinado sector geográfico del territorio o bien sólo entre privados. A los fines de la aplicación de este instrumento, deberá considerarse lo siguiente:

i. Deberán establecerse las cargas y los beneficios que le corresponderán a cada integrante de la operación en el instrumento o decisión administrativa que autorice la misma.

ii. Deberá definirse el espacio geográfico donde deberán hacerse efectivas las cargas que deberá asumir cada una de las partes.

iii. La distribución de cargas y beneficios deberá ser equitativa.

La mencionada operación debe aprobarse previa Audiencia Pública y Ordenanza con aprobación de dos tercios de los Concejales.

5.11.7 Convenio Urbanístico

Los acuerdos celebrados entre el Ejecutivo y los particulares y/u organizaciones de la sociedad civil para la generación de proyectos con normas especiales, se consideran convenios urbanísticos, sin perjuicio de que versen sobre un lote o uno o varios sectores.

Se trata de un contrato administrativo con finalidades urbanísticas, que con su aprobación por Ordenanza, queda incorporado a la norma urbana local.

Los interesados podrán realizar su propuesta al Municipio que verificará su viabilidad, pudiendo realizar observaciones y modificaciones al proyecto originario. Con la aceptación de quienes originaron el proyecto de Convenio Urbanístico, se remitirá al Concejo Deliberante para su tratamiento.

5.11.8 Cupo de Vivienda Asequible

En los Planes de Sector, Convenios Urbanísticos y toda Ordenanza en la que se generen beneficios para determinadas parcelas, puede establecerse un porcentaje de superficie y de viviendas para el acceso de personas con interés en radicarse y una situación económica que impida que acceda a la vivienda por los mecanismos del mercado.

¹⁷² Así llamada en el Estatuto de las Ciudades de Brasil y en la Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires.

¹⁷³ Con implicancias distintas se encuentra regulada a nivel nacional por la Ley N° 27.328, pero cuya aplicación a casos concreto merece la intervención del Congreso Nacional (art. 18). La adhesión a ésta ley nacional está limitada a las provincias y excluye a los municipios.

Como se puede observar, los instrumentos que pueden incorporarse como un capítulo nuevo del Código Urbano y de Edificación son variados y de utilidad al momento de presentarse oportunidades de desarrollo y para contener los efectos especulativos del mercado.

5.11.9 Conclusiones

La tarea en la Localidad de Moquehue supera la mera regularización parcelaria y necesita además, de un reordenamiento territorial tal como se viene recomendando de modo previo a éste trabajo¹⁷⁴. Este capítulo se centra en brindar asistencia a las decisiones jurídicas e institucionales que puedan lograr dicho reordenamiento y regularización dominial.

Se ratifica la factibilidad jurídica de la aprobación previa para las transferencias de inmuebles por dos Decretos, uno del Presidente de la Nación y otro por el Gobernador del Neuquén.

Como proceso administrativo se recomienda la firma previa de un convenio interjurisdiccional, que imponga condicionamientos del proceso de urbanización con las condiciones del Plan reactualizado.

También se han repasado las posibilidades de tipicidades de entes jurídicos que materialicen el Plan de urbanización, sus roles institucionales y las secuencias de los procedimientos.

Si bien constituir como fiduciario al ente que se encomiende la urbanización, surge como una opción contractual válida, hay modos organizativos no recomendables por su máxima rigidez operativa (p.e. Direcciones Provinciales) y otras que obtienen la máxima flexibilidad operativa, pero eliminando la conducción estatal en el proceso (p.e. sociedades anónimas privadas). Ninguna de estas opciones luce como recomendable.

En el intermedio de las opciones, podrá encontrarse una solución adecuada.

También se han propuesto zonificaciones que se integrarían al Código Urbano y de Edificación, como una sección dentro de su Capítulo IV Zonificaciones e instrumentos que pueden incorporarse como un capítulo nuevo del Código.

5.11.10 Bibliografía

- o CARBAJALES, Juan José. Sociedades Anónimas bajo Injerencia Estatal. Ed. Astrea. Bs. As. 2014.
- o CASSAGNE, Juan Carlos. Los Contratos de la Administración Pública, distintas categorías y regímenes jurídicos. Rev. de Estudios Administrativos. Ed. Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales. Bs.As, 1975. Tomo I.
- o CORTI, Marcelo. La Ciudad Posible. Ed. Café de las Ciudades. Bs. As.2015.
- o FAVIER DUBOIS, Eduardo. Fideicomiso y Régimen Societario. Revista La Ley Tomo 2010 F. Bs. As. 2010.
- o GORDILLO, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo. Ed. Propia. Bs. As. 2017. Tomo I y VIII. Disponible en www.gordillo.com
- o UBIDIA, Celia. Los Contratos Públicos. Ed. Gestiópolis. Bs. As. 2003.

¹⁷⁴ CORTI, Marcelo. La Ciudad Posible. Ed. Café de las Ciudades. Bs. As.2015, pag.376.

6. Anexo I Pronóstico y prospectiva sobre el modelo de desarrollo económico

El diseño del escenario estratégico vinculado a la evolución del subsistema económico-productivo de Moquehue precisa retomar los ejes problemáticos que se elaboraron a partir del análisis de diagnóstico; a saber:

1. Falta de infraestructura de servicios básicos para el desarrollo urbano-ambiental de Moquehue.
2. Escasez de infraestructura y servicios específicos para el desarrollo turístico, por ejemplo, baja/nula conectividad a internet y reducida variedad de alojamiento (tipo y categoría).
3. Baja ocupación de las plazas de alojamiento, principalmente de las cabañas fuera de la temporada estival.
4. Falta de regulación de los mercados de suelo con la consecuente expectativas de valorización inmobiliaria asociada a la regularización dominial y el potencial turístico
5. Muy baja performance de recursos tributarios propios y, por lo tanto, elevada dependencia de la coparticipación provincial y nacional para afrontar los crecientes costos de desarrollo urbano

Opciones del turismo para el desarrollo económico local

El tratamiento de estas cuestiones es fundamental para orientar el modelo de desarrollo económico del municipio en su contexto regional. La evolución futura de las actividades económicas depende significativamente de cómo se aborden estos ejes problemáticos que ofician como parte de las condiciones del perfil productivo, y el tipo y la cantidad de empleo a generar, que podría adoptar Villa Pehuenia-Moquehue en el futuro.

Dada la matriz productiva que fue adquiriendo el Municipio a lo largo de su historia y fundamentalmente en los últimos años, el turismo ha sido identificado en esta instancia del trabajo como la cadena de valor que tiene la mayor capacidad de injerencia en la actividad económica y generación de empleo, tanto directo como indirecto¹⁷⁵. Sin embargo, su dinámica no implica una correlación directa o proporcional al desarrollo del conjunto del tejido socio-productivo y las finanzas municipales. El desarrollo del turismo bien puede adquirir carácter de “enclave” y una articulación multiescalar con actores ajenos a la comunidad; por lo tanto, que

¹⁷⁵ Recordemos que más del 40% de las unidades económicas del municipio corresponden a “alojamiento y comidas”, mientras que el “comercio minorista”, con estrechos lazo con el sector, explica más del 30% de esta variable de análisis.

parte de la ganancia que se genera en los diferentes eslabones de la cadena de valor del turismo a nivel local no reingrese a la vida económica local y contribuya al erario municipal.

Otro escenario posible se abre con el desarrollo de un sector turístico con mayor impacto en el tejido económico local y la base tributaria del municipio. Entre ambas opciones influye cómo se intervenga en los ejes problemáticos mencionados, los convenios público-privados que pudieran acordarse, la promoción de los atractivos turísticos locales, el carácter evolutivo de la demanda y las “políticas de promoción” que pudieran implementar sea nivel municipal y provincial. De cualquier modo, importa tener presente que en la actualidad una parte significativa de las empresas de viajes y turismo son de tipo familiar, manejadas por una pareja o matrimonio que pueden o no contar con personal todo el año y suelen contratar personal adicional en los picos de actividad del sector; y que los prestadores turísticos contratan algo de personal en temporada alta o bien realizan el trabajo de manera unipersonal. El modelo de desarrollo que adquiera el municipio a futuro es determinante en cuanto al el mantenimiento, la expansión o la disminución de estas pequeñas empresas locales en el tejido productivo del sector.

Pero el planteo dilemático de los escenarios posibles también deber considerar el interés creciente que existe para desarrollar una oferta de servicios turísticos (empezando por la del alojamiento y el parque de nieve) más compleja y de mayor categoría a la que predomina en la actualidad. Pero los imponentes recursos naturales y paisajísticos existentes no son suficientes para atraer las inversiones que requiere el desarrollo de esta diversificación y mejoramiento de servicios del sector. Los primeros dos “ejes problemáticos” identificados en el diagnóstico son, sin lugar a dudas, condición *sine qua non* para que ello suceda (infraestructura de servicios para el desarrollo urbano y del turismo). Más concretamente, habría tres cuestiones prioritarias que atender: mejorar la accesibilidad y conectividad (también digital), mejorar la explotación de los servicios vinculados a los deportes invernales (incluyendo el parque de nieve del cerro “Batea Mahuida”) y desarrollarla infraestructura de servicios básicos (por ejemplo, el tratamiento y vertido de aguas negras).

Otra cuestión fundamental y complementaria a la anterior es que no se puede omitir que la actividad turística presenta un fuerte carácter temporal o estacional. Esto determina que parte del stock de cabañas y plazas de otros hospedajes permanezcan desocupados durante varios meses del año. Y lo mismo ocurre con el empleo directo e indirecto; no sólo por la merma y el alza de actividad según la temporada, sino también porque varias tareas vinculadas al sector, especialmente en los alojamientos y la construcción, no son resueltas por trabajadores que residen en la zona, sino por trabajadores temporarios. No obstante, la expansión del sector también ha motivado la migración de familias o personas provenientes de grandes núcleos urbanos del país que, en busca de una mejor “calidad de vida”, optan por la permanencia definitiva en el municipio, particularmente en Villa Pehuenia y Moquehue.

Simultáneamente, hay que tener en cuenta que la capacidad de absorción de la mano de obra en turismo no sólo depende de la estacionalidad del sector, sino también del tipo de hospedaje. Hacia el año 2016, y sobre un total de 1190 plazas, las 545 cabañas habilitadas

representaban aproximadamente la mitad de las plazas de alojamiento del municipio (474 correspondientes a Villa Pehuenia y 71 a Moquehue). La cabaña (con mayor incidencia de plazas en Villa Pehuenia) y la hostería (con mayor incidencia de plazas en Moquehue) representan en conjunto alrededor del 70% de la oferta de alojamiento turístico del municipio.

El impacto en la absorción de mano de obra de la cabaña es relativo porque su funcionamiento no requiere trabajo permanente durante el hospedaje del turista y también por la fuerte variación en la solicitud del servicio. A la vez, debe tenerse en cuenta que algunas viviendas de segunda residencia se destinan ocasionalmente, aunque de manera informal, al alojamiento turístico compitiendo con el resto de la oferta de alojamientos registrados. Es previsible que esta tendencia aumente a partir de la expansión del “consumo colaborativo” vinculado al turismo, por ejemplo mediante el uso de la plataforma de Airbnb.

En torno a este escenario también se generan algunos dilemas. ¿Podrá regularizarse este tipo de servicios y alojamientos, que logren tributar y se igualen las condiciones de competencia con el resto? Podrá contribuir esta nueva modalidad de oferta y consumo de alojamiento turístico al desarrollo de una red local de anfitriones y propietarios que demanden crecientemente empleo local. Es probable que todo ello ocurra, pero debe tenerse en cuenta que el impacto en la cantidad de empleo es menor y más inestable en comparación con los demás tipos de servicios y modalidades de alojamiento turístico.

La eventual demanda de turismo para consumo de los atractivos y recursos propios del lugar, así como el interés de eventuales inversores por el desarrollo de nuevos tipos y categoría de hospedaje (por ejemplo, hotelería mayor a tres estrellas) y la explotación de servicios y recursos turísticos (por ejemplo, asociado a los deportes invernales) abren la perspectiva sobre un escenario más heterogéneo en cuanto a los a la oferta de servicios turísticos de Villa Pehuenia y Moquehue. En este caso, ya no se trataría sólo de emprendimientos de tipo familiar vinculados al alojamiento, la gastronomía, los paseos y demás prestaciones, sino de empresas de mayor tamaño que nuclean o se integran con variados eslabones de la cadena de valor del sector, por ejemplo, con los viajes desde los lugares de origen de los visitantes, el alquiler de vehículos, el alquiler de equipamiento deportivo (tanto de invierno como de verano), los traslados locales entre los sitios de interés y, por supuesto, el alojamiento.

El crecimiento de este modelo de desarrollo para el turismo también precisa de la resolución de algunos problemas postergados de infraestructura, por ejemplo, el mejoramiento de la accesibilidad y la conectividad a Internet. La promoción de los atractivos y el mejoramiento de la infraestructura existente son condiciones fundamentales, aunque no suficientes, para atraer visitantes de poder adquisitivo medio y medio alto; pero también para atraer otro tipo de demanda potencial y de mayor envergadura vinculada al consumo del “paquete turístico”, como lo son los gremios, las asociaciones civiles y ciertos nichos específicos de consumidores. En este sentido, se pueden establecer acuerdos con diversos sindicatos provinciales y nacionales, centros de jubilados, mutuales, productores de eventos (gastronomía, congresos, lunas de miel, etc.), cámaras empresariales, grupos colegiados y universidades para diversificar y aumentar la escala de la demanda, asegurar una mínima afluencia de turistas en los meses de baja

temporada y favorecer una mayor articulación entre los diferentes servicios que componen la cadena de valor del sector turístico.

La participación de la Provincia de Neuquén en la articulación de iniciativas de promoción con el Municipio son es fundamental para atraer o generar este tipo de demanda. El Programa de Turismo Interno y la Empresa de Promoción Turística de la Provincia podrían contribuir en tal sentido. De igual modo, el involucramiento de la Provincia será de primera importancia para el desarrollo y la promoción del Parque de Nieve "Batea Mahuida". Con ciertos problemas recientes de gestión, limitación en la oferta de medios de elevación y la posibilidad de la explotación de diversos deportes y actividades invernales (trineo, ski de fondo, raquetismo, *splitboard*, *snowbike* y patinaje, entre otros), el Cerro constituye una gran oportunidad para aumentar y diversificar la demanda y, de este modo, prolongar y aumentar el factor de ocupación durante la temporada invernal así como promover alojamientos alternativos a la cabaña y la hostería. Asimismo, determinados eventos recreativos y deportivos podrían contrarrestar la estacionalidad del "Batea Mahuida" y ociosidad de la infraestructura que podría construirse (como medios de elevación y centros de consumo) mediante la realización de ascensiones en verano a la laguna formada en el cráter del extinto volcán.

Vale destacar, por último, que cualquier propuesta de expansión de la demanda de turismo debería también considerar la posibilidad de atraer al turismo extranjero que en la actualidad representa tan solo el 10% de las visitas. El cerro Batea Mahuida y la explotación de otros atractivos actuales y a desarrollarse podrían contribuir a incrementar la cantidad absoluta y relativa de turistas del exterior, principalmente de Chile y Brasil. De igual modo, los turistas extranjeros y domésticos que circulan por la región utilizando los pasos fronterizos de Icalma y Pino Hachado constituyen otra oportunidad para expandir y diversificar la demanda turística.

Figura 1. Factor de Ocupación de las plazas de alojamiento. Villa Pehuenia, año 2016.

	Plazas	Factor de Ocupación (%) según pernoctes anuales			
	2016	40%	60%	80%	100%
Pehuenia	1.011	147.606	221.409	295.212	369.015
Moquehue	179	26.134	39.201	52.268	65.335
Total	1.190	173.740	260.610	347.480	434.350

Fuente: Elaboración propia en base a Anuario Estadístico en Turismo, Subsecretaría de Turismo, Provincia de Neuquén, año 2016

La promoción y el desarrollo de este perfil de turismo en Villa Pehuenia-Moquehue no implican necesariamente el reemplazo del tipo de turismo que prevalece en la actualidad. Un escenario de "desarrollo mixto", que involucre el turismo "independiente" que tiende a alojarse en cabaña y autogestionarse el viaje y los recorridos internos; con aquel perfil de consumidor con preferencia por el paquete armado puede coexistir y contribuir, de manera complementaria, al fortalecimiento de la economía y el empleo local. Se trata de otro escenario de desarrollo que

bien podría caracterizar al sector. De expandirse y diversificarse la oferta de servicios turísticos aumentaría no sólo la cantidad de pernoctes anuales en el municipio, sino también el gasto promedio diario de cada visitante.

Figura 2. Factor de Ocupación de las plazas de alojamiento. Villa Pehuenia, año 2016.

	Plazas	Gasto por turista (en UDS) según factor de ocupación (%)			
	2016	40%	60%	80%	100%
Pehuenia	1.011	7.503.108	11.254.663	15.006.217	18.757.771
Moquehue	179	1.328.444	1.992.665	2.656.887	3.321.109
Total	1.190	8.831.552	13.247.328	17.663.104	22.078.880

Fuente: Elaboración propia en base a Anuario Estadístico en Turismo, Subsecretaría de Turismo, Provincia de Neuquén, año 2016

En el año 2016, el gasto por turista diario anualizado y ponderado para ambas estaciones¹⁷⁶ fue de 50,8 dólares. El factor de ocupación de las 1.190 plazas de alojamiento que dispone el municipio fue, para el mismo año, del 40%. Esto significó que se realizaron 173.740 pernoctes en el año y que el gasto anualizado de los turistas ascendió a 8,8 millones de dólares (Figura 1 y Figura 2). Se trata de un monto importante aunque relativo si se tiene en cuenta la potencialidad que reviste el sector. Incluso puede relativizarse la importancia de dicho monto manteniendo la cantidad de plazas y el tipo de alojamiento que dispone el Municipio en la actualidad, es decir, sólo considerando una mayor ocupación de las plazas sin modificar el promedio de gasto diario del turista. Por ejemplo, si se eleva el factor de ocupación de las plazas de alojamiento al 60%, el gasto promedio de los turistas anualizado ascendería a 13,2 millones de dólares, es decir aumentaría un 50% (Fig. 2). Esto significa que, aún sin reorientar significativamente el perfil turístico del municipio que redunde en una mayor escala y diversidad de la oferta y demanda turística, el gasto anual de los visitantes podría aumentar significativamente elevando el factor anual de ocupación de los alojamientos que existen en la actualidad.

El potencial de actividades complementarias al turismo

El turismo es una cadena de valor con múltiples encadenamientos productivos verticales y horizontales que se alimenta de una notable variedad de actividades y sectores de la economía. Villa Pehuenia-Moquehue cuenta con un potencial significativo para el desarrollo de otras actividades y servicios con impacto favorable en el desarrollo turístico.

La realización de eventos empresariales y académicos resultan actividades que demandan, con cierta escala y frecuencia, de servicios de alojamiento, gastronomía y recorridos

¹⁷⁶El gasto promedio en verano fue de 42 dólares por persona, mientras que en invierno se elevó a 62 dólares por persona.

internos. El municipio de hecho ya cuenta con una experiencia exitosa de este tipo de eventos; por ejemplo, el II Congreso Patagónico de Neurociencia, Educación y Salud organizado por la Municipalidad de Villa Pehuenia-Moquehue y ABN Neuroeducación, que se realizó en marzo de 2018 y contó con el apoyo y la colaboración del CFI-COPADEF, los ministerios de Salud y Educación del Neuquén, el CPE y el Centro de Salud de Villa Pehuenia Moquehue.

La realización de eventos y convenciones tienen un impacto importante en el sector porque permite aumentar la ocupación de las plazas de alojamiento durante los meses de baja temporada en otoño y primavera. El desarrollo del "turismo de conferencias" pone al descubierto nuevamente la necesidad de ampliar y mejorar la infraestructura de transporte y comunicaciones, así como también, la de evaluar la factibilidad y conveniencia de construir un Centro de Convenciones para facilitar la organización de este tipo de eventos.

Otra actividad que contribuye a dinamizar el consumo de servicios turísticos son los festivales de gastronomía que también han tenido lugar en el municipio. En efecto, desde hace 14 años Villa Pehuenia-Moquehue reúne a figuras del arte culinario, productores locales y aficionados de la cocina para degustar la gastronomía característica de la región. El Festival del Chef Patagónico, transcurrido en abril de 2018, ha sido uno de los eventos gastronómicos más importantes de la región en el cual se han puesto a disposición más de 3.500 m² para los patios de comida (Gourmet, Cocina Regional a las Brasas, Food trucks y Dulces) y la Feria de Artesanos y Productores de la Patagonia. La continuidad en la realización de este tipo de eventos le ha posibilitado obtener al Municipio, a través de la Ley Provincial N°3.093, la declaración de Capital Provincial de la Gastronomía Neuquina lo que implica un reconocimiento a la trayectoria en la materia.

Es de destacar también que en el municipio ya existe demanda de productos de huerta, por ejemplo de hortalizas que se producen mayormente para autoconsumo. De igual modo, la producción de huevos y carnes tienen aún un mercado cautivo que podría expandirse y, en el caso de la actividad pecuaria, beneficiarse a partir de la próxima inauguración del matadero de Aluminé. Otras actividades primarias con potencial desarrollo, por existencia de demanda cautiva y a generarse, es el cultivo de hongos (de pino y álamo) y la apicultura; todos ellos con facilidad de articularse con la actividad gastronómica y turística.

La actividad forestal también reviste oportunidades de desarrollo. La presencia en la provincia y el municipio de la Corporación Forestal Neuquina S.A (CORFONE) puede favorecer el crecimiento de la superficie de bosques implantados a partir de sus servicios de asesoramiento y producción de semillas y plantas; técnicas de plantación, poda y raleo; mantenimiento de los campos; protección forestal y la industrialización mediante el desarrollo de la inversión privada ligada al sector y de empresas prestadoras de servicios asociados a todos los eslabones de la cadena de producción. La demanda creciente de construcción para vivienda y alojamientos turísticos reviste una gran oportunidad para el desarrollo forestal y el procesamiento secundario de la madera. El sistema constructivo de viviendas con Bloques de Madera Encastrada (BME) ha crecido exponencialmente en el sector en los últimos años; se trata de un sistema constructivo que ha tenido incluso demanda y ha sido utilizado por el Instituto Provincial de la Vivienda y

Urbanismo (IPVU) y que bien podría asistir en la construcción del parque habitacional, de alojamientos turísticos y de comercios¹⁷⁷. CORFONE ha venido promoviendo esta técnica constructiva y desarrollando los insumos madereros necesarios para su desarrollo, incluso ha articulado acciones con organismos de capacitación para formar personal para la realización y monitoreo de estas obras.

Es de suma importancia que la actividad forestal se realice sobre la base del cuidado y manejo estratégico de las especies arbóreas nativas, por ejemplo, de la *Araucaria araucana*, o Pehuén, que constituye uno de los principales recursos naturales y atractivos turísticos de Villa Pehuenia-Moquehue. La especie y el bosque de Pehuén han sufrido una pérdida regenerativa a causa de la tala previa al dictado de las leyes provinciales que ahora lo protegen. Existe consenso de que el deterioro del Pehuén continúa en la actualidad. Si bien las voces divergen en cuanto a sus causas explicativas, se considera que la introducción no planificada de especies exóticas para la actividad industrial forestal sería desfavorable al manejo sostenible del bosque nativo del Pehuén. De igual modo, lo serían el aumento de animales semilleros y la extracción creciente del piñón para uso gastronómico y la elaboración de productos turísticos. Por tal motivo, se deben evaluar seriamente la viabilidad y conveniencia de las actividades productivas que podrían amenazar la especie y, con ello, unos de los principales atractivos del lugar que le imprime el sello de promoción turística “La ruta del Pehuén”.

Las oportunidades para el financiamiento del desarrollo urbano

Los escenarios que se proyecten para el desarrollo futuro de las actividades económicas son variados, pero siempre tienen como eje central a la cadena de valor del sector turístico. Por tal motivo interesa tener una idea aproximativa de la participación actual del municipio de los recursos que aporta el sector.

Empecemos por los ingresos que efectivamente dispone el municipio para sus erogaciones. De los \$74.618.392 que ingresaron en el año 2017 al erario municipal, el 75% fueron aportes no reintegrables provenientes de Nación y la provincia de Neuquén, 16% otros ingresos provenientes de los mismos niveles de gobierno y sólo el 9% de los ingresos municipales fueron recursos recaudados por el propio gobierno local. El equivalente del total de ingresos municipales en dólares equivale a poco menos de 4,2 millones. Si se divide ese monto por la cantidad de población estimada a la actualidad (2.600 habitantes considerado el promedio de las dos tendencias proyectadas en este informe para 2018) se obtiene que el municipio gasta 1.615 dólares anuales per cápita.

¹⁷⁷El sistema constructivo de viviendas BME “está compuesto por bloques o “ladrillos” que se superponen unos a otros unidos a través de listones y tarugos de madera y clavos metálicos; que garantizan la vinculación formando un entramado de madera y metal logrando que los muros que componen las viviendas conformen espacios estancos en el interior. La madera es protegida posteriormente con sellador de juntas elásticas, asegurando la ausencia de filtraciones de aire y como protección de la madera a los agentes biológicos”(CORFONE, 2018).

¿Son estos recursos suficientes para afrontar los compromisos actuales y futuros de gestión? En el informe de diagnóstico se detallaron las cargas que actualmente debe asumir el municipio y se puso de manifiesto la insuficiencia de los recursos actuales para afrontar el gasto corriente y sobre todo, creciente conforme aumenta la demanda de infraestructura y servicios derivada del aumento poblacional exponencial de los últimos años. Y al comparar los ingresos municipales, por todo concepto, con los recursos provenientes del turismo ocurre lo mismo. El gasto anual de los turistas realizado en 2016 con un 40% de factor de ocupación de las plazas de alojamiento fue de 8,8 millones de dólares, un monto que llega a más que duplicar los ingresos locales de 2017. Ahora bien, si se tienen en cuenta los recursos “genuinos”, es decir, los obtenidos por el Municipio en 2017 mediante el cobro de diversos tributos (equivalente en 390 mil de dólares), el gasto anual de los turistas llega a superar en 23 veces a los ingresos obtenidos por la tributación local.

Esta performance tributaria pone de manifiesto algunas cuestiones y abre interrogantes. Un hecho sobresaliente es, sin lugar a dudas, la muy baja incidencia que tienen los “recursos genuinos” en la composición total de ingresos municipales. Es insostenible llevar a cabo una adecuada gestión local de servicios e infraestructura con tan magros recursos, más aún ante la imperiosa necesidad de mejorar y ampliar las prestaciones. De permanecer esta estructura y rendimiento tributario no se podrán afrontar los desafíos de gestión que involucran los escenarios de desarrollo expuestos más arriba y, a la vez, se mantendrá o incrementará la dependencia financiera respecto a las coparticipaciones nacional y provincial.

Pero existen otros panoramas posibles. El primero y más evidente es la ampliación de la base tributaria que se generará con la regularización urbana y dominial de Moquehue. Actualmente los ocupantes del suelo en dicha localidad no pagan tributación alguna y, una vez iniciado el proceso de regularización, se estarán incorporando nuevos contribuyentes a la base tributaria local hasta alcanzar las 1.250 parcelas que conformarían, en principio, el ejido urbano de la localidad. Esto incrementará la recaudación provenientes de la principal fuente de recursos locales, la “tasa de servicios retributivos”, que representan hoy en día más de un tercio de los “ingresos genuinos”. No obstante, también aumentará la exigencia del gasto ante la mayor demanda de servicios urbanos.

Otro escenario posible para incrementar tales recursos es actualizar la propia “tasa de servicios retributivos” en función del costo de provisión de las contraprestaciones involucradas en dicho tributo. Actualmente los montos están muy por debajo de tales costos y el requerido proceso de urbanización sostenible en términos ambientales y financieros precisa de la actualización de dicha tasa, sea cual fuere el modelo de desarrollo económico local adoptado.

Asimismo, podrían reconsiderarse los tributos específicos destinados a los alojamientos turísticos, los locales comerciales y los establecimientos productivos, ya que en la estructura de ingresos propios la obtención de recursos derivados de tales actividades es prácticamente inexistente (Figura 3). En suma, “más acá” de la expansión de la base tributaria local existe un conjunto de opciones inmediatas, y a la vez necesarias, de adecuación de los montos implícitos en las fuentes de obtención de “recursos genuinos”. No hay posibilidad alguna de generar una

base financiera local sostenible que preste servicios de calidad y acorde a las exigencias de la demanda de turismo con la performance tributaria actual, especialmente en lo que respecta a la “tasa de servicios retributivos” cuyo pago se encuentra muy por debajo de lo que se destina, por ejemplo, al pago de servicios de internet y TV.

Figura 3. Composición de los ingresos genuinos o recursos propios del Municipio. Año 2017.

	CANTIDAD	%
TASA SERVICIOS RETRIBUTIVOS	\$ 2.488.245	36,1%
IMP. PATENTES RODADOS	\$ 1.982.468	28,8%
DERECHO DE ACAMPE	\$ 633.655	9,2%
DERECHO DE CONSTRUCCION	\$ 409.334	5,9%
TASA POR SERV. VARIOS	\$ 362.184	5,3%
DERECHO CERTIF. FINAL	\$ 238.450	3,5%
CONTRIB. ELECTRIFICACIÓN B. PQUE	\$ 137.305	2,0%
CONT. AMP. OBRA GAS B° PARQUE	\$ 129.561	1,9%
TASA INSP.BROMATOLOGIA	\$ 127.812	1,9%
INGRESOS VARIOS	\$ 119.966	1,7%
TASA LIC. CONDUCTOR	\$ 90.345	1,3%
CONTRIBUC. AGUA CTE.	\$ 47.136	0,7%
CONT. PAVIMENTO URBANO	\$ 37.201	0,5%
TASA HABILITAC.COMERC	\$ 34.994	0,5%
CONTRIBUCION EFLUENTES CLOACAL	\$ 21.535	0,3%
DERECHO DE OFICINA.	\$ 13.020	0,2%
DERECHO PUBL.Y PROPA	\$ 12.589	0,2%
DERECHO V.AMB/ESP.PUB	\$ 4.250	0,1%
CONTRIBUCION PLATEAS	\$ 2.692	0,0%
PLANOS APROBADOS- MODULO I	\$ 2.500	0,0%
TOTAL	\$ 6.895.242	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a información provista por el municipio

El proceso de urbanización de Moquehue y la regularización dominial de las parcelas que conformen el ejido urbano de la localidad precisan de un conjunto de obras de infraestructura que deben ser gestionadas, ejecutadas y financiadas por alguien. La construcción de una red cloacal y planta de tratamiento de sus efluentes; el tendido, extensión y provisión de la red eléctrica; el desarrollo de una red de gas; la creación de una planta de tratamiento de residuos; y la apertura y generación de calles con diverso grado de consolidación; son algunas de las obras que deben realizarse en el marco del Plan de Urbanización y Regularización que se lleve a cabo en el Lote 100 perteneciente a la CIP.

Se prevé la conformación de aproximadamente 1.250 parcelas y que algunos de esos lotes sean regularizados y asignados a parte de los ocupantes que actualmente los usan o explotan. La transferencia del dominio a favor de dichos ocupantes requiere del ajuste de algunos criterios previos; por ejemplo, la antigüedad de ocupación, el tipo de uso y cuidado del terreno, la comercialización informal de tierra a terceros y el cumplimiento de los derechos

sucesorios de los descendientes de los “pobladores de ley”¹⁷⁸.

Los terrenos no transferidos y aquellos que estén libres de ocupación permanecerán bajo propiedad de la CIP y podrán contribuir al financiamiento de la urbanización del Lote 100, según un modo de administración a acordarse entre las partes.

Una opción es 1) comercializarlos, otra que 2) permanezcan bajo propiedad y administración por parte del/os adquirente/s, y una tercera posibilidad es 3) llevar a cabo un sistema mixto que involucren las primeras dos opciones.

En el primer caso, deberá diseñarse un plan escalonado para los terrenos que fueran a ser comercializados a terceros, con revisión y ajuste permanente de su liberación al mercado, definición de la modalidad de comercialización (procesos de subasta, licitaciones públicas, venta tradicional) con plazos máximos e instrumentos específicos para inducir su construcción/desarrollo y evitar así que sean acaparados para especulación inmobiliaria. A la vez, deberá evaluarse la posibilidad y conveniencia de conformación de “loteos sociales” o área específica de promoción del hábitat social y la asignación de lotes a instituciones de “interés público y/o ambiental”. Para evitar situaciones de especulación con suelo por parte de privados y proceder, a la vez, a la repartición justa de cargas y beneficios de la urbanización deberán implementarse instrumentos de recupero de la valorización del suelo producida por las decisiones normativas del Estado y la inversión pública, sea cual fuere el nivel de gobierno que haya realizado la obra. En cualquier caso, deberá garantizarse la publicidad y transparencia pública de todos estos procesos.

De incurrirse en la tercera opción deberá pautarse de antemano la cantidad de lotes a comercializarse y aquellos que la CIP mantenga bajo su dominio. La gestión estratégica de los “inmuebles propios” podrá contribuir a la generación de proyectos de inversión que apoyen la estructura económica de la modalidad de gestión que se defina para administrar los fondos y ejecutar las obras de urbanización del Lote 100. El desarrollo de actividades económicas podrá ser unilateral o exclusiva; bajo un esquema de Participación Público-Privada o en asociación con las comunidades Mapuches. Los proyectos de inversión y desarrollo podrán involucrar:

- Desarrollo de alojamientos o complejos turísticos
- Desarrollo de zona comercial
- Edificación de predios feriales
- Construcción de equipamiento o Salón de Usos Múltiples para eventos
- Desarrollo edilicio para emprendimientos privados, públicos, mixtos o de cooperativas

¹⁷⁸Estos pobladores recibieron derechos de ocupación por parte de la Dirección de Tierras Provincial que se habían definido en base a la ocupación precaria para uso exclusivo ganadero. A día de la fecha un porcentaje importante de dichos pobladores ha fallecido y los descendientes no han cumplido con los derechos sucesorios. Por tal motivo, se deberá determinar si los descendientes de los pobladores de ley que no realicen actividades ganaderas podrán ser reconocidos como tales en la adjudicación formal de tierras.

Los ingresos generados, tanto por la comercialización de los terrenos como por la gestión estratégica de los inmuebles que conserve la CIP serán afectados a la administración y ejecución por parte de un Modelo de Gestión que también deberá definirse, teniendo como opción la conformación de Entidad Autárquica, Empresa del Estado, Sociedad del Estado, Sociedad Anónima, Sociedad Mixta y/o Fideicomiso.

Además de las parcelas del Lote 100 deberá definirse un criterio de planificación y gestión para el sector adyacente de aproximadamente 100 hectáreas.

7. Anexo II: Lineamientos para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) de Moquehue

Contexto

En los últimos años Moquehue experimenta un importante crecimiento demográfico y habitacional, que se expresa en el auge en la urbanización del territorio natural de Pehuenia. Cada vez son más las personas que buscan establecerse en un sitio tranquilo, con una buena vista de los paisajes de la provincia como la montaña o el perilago. Sin embargo, por Ley provincial se establece que, para poder escriturar, aprobar planos o habilitar servicios, todo “plan general urbano” debe tener aprobado un Estudio de Impacto Ambiental. El objetivo de esta condición es asegurar la conservación de la fauna, flora y las cuencas superficiales y acuíferas, restricción a la urbanización frente a riesgos como por ejemplo los aluvionales. A los efectos del cumplimiento de la Ley N° 1875 (T.O. Ley N°2267) los “Planes generales urbanos, rurales y/o regionales de ordenamiento territorial. Planes directores” se debe elaborar un ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA).

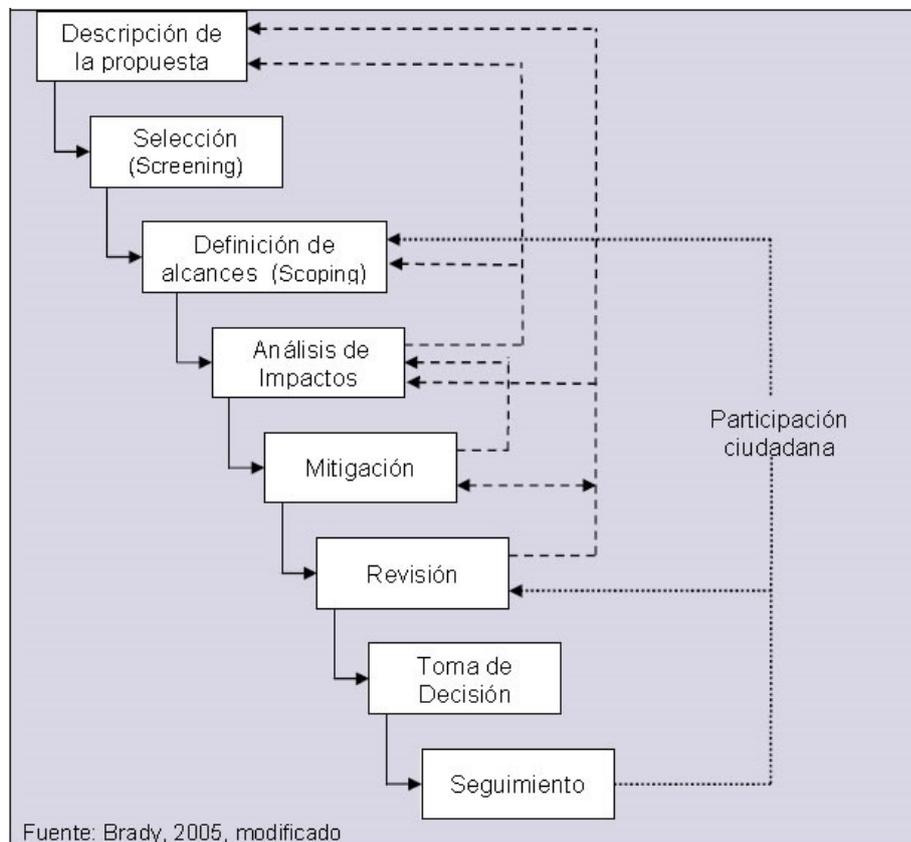
Este Estudio de Impacto Ambiental es un procedimiento técnico-administrativo destinado a identificar e interpretar los efectos que causará cualquier tipo de emprendimiento, actividad o instalación (ya sea un loteo, una industria, la obra pública, etc.) en el medioambiente. Sin su aprobación, es imposible pensar en una regularización y una comercialización seria y confiable, ya que el inversor no podrá escriturar ni recibir la aprobación de sus planos de obra. De hecho, uno de los grandes problemas actuales se presenta en los loteos irregulares, por problemas de trazados, falta de servicios públicos. Efectivamente, se venden sus lotes sin tener aprobado el Estudio de Impacto Ambiental del plan urbano que guía la urbanización de Moquehue. Esta situación puede incurrir en una defraudación al que compra el terreno de buena fe, ya que su lote podría llegar a estar afectado por un área protegida, o un área de restricción hídrica o bien de riesgo aluvional. Esto deriva en un problema aún mayor para el inversor, que no podrá escriturar y construir, ya que el municipio tampoco le habilitará los servicios correspondientes.

Para cuidar el medioambiente que habitamos y proteger las especies autóctonas como es el emblemático Pehuén de la provincia, el municipio de Pehuenia puede presentar ante La Secretaria de Estado de Ambiente y Desarrollo Sostenible para su evaluación, cuya aprobación debe posteriormente es responsabilidad de la autoridad de aplicación. En caso de que la comuna no cuente con un equipo técnico, se puede solicitar este estudio a la cartera ambiental o la contratación mediante alguna agencia de desarrollo. En este sentido, se presenta procedimiento de la EIA y guía de presentación, incluyendo un índice comentado (Ley 1875 / Anexo III Formularios - Guías para las Presentaciones)

Etapabilidad

Según la legislación ambiental neuzquina, para que un proyecto, obra o actividad tramite una factibilidad ambiental, debe realizarse un estudio de impacto ambiental (Ley 1875, T.O. Ley N°2267). Este estudio debe responder a cierta estructura mínima (según unos términos de la ley) en concordancia con las características particulares del proyecto o plan. En este sentido, es necesario conocer la estructura y el contenido de los estudios de impacto ambiental, lo que facilitará entender la intensión de este documento y la coherencia de cada una de sus partes.

En los estudios de impacto ambiental una etapa crucial es la identificación, evaluación y jerarquización de los impactos ambientales negativos generados por un proyecto, obra o actividad, con lo cual se reconoce la etapa del proyecto que genera más alteraciones indeseadas y el recurso ambiental más afectado. Para esto se deben aplicar una serie de metodologías que faciliten el ejercicio y que aporten, de forma complementaria, información cualitativa y cuantitativa para analizar las implicaciones ambientales del proyecto.



ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL (índice comentado)

I DATOS GENERALES

1. Nombre completo o denominación y demás datos de identidad de la persona física o jurídica u organismo estatal solicitante.
2. Constancia de inscripción de la Sociedad o Asociación en el organismo correspondiente de personería jurídica.
3. Copia certificada de los estatutos sociales y de la última acta de designación de autoridades.
4. Domicilio real y legal y el especial a los fines de las notificaciones. Teléfono, fax, e-mail.
5. Actividad principal del proponente.
6. Nombre completo del responsable del proyecto, del Estudio de Impacto Ambiental y/o del proyecto de ingeniería.

II RESUMEN EJECUTIVO

Resumen que permita la clara identificación del proyecto y de los problemas involucrado.

III UBICACIÓN Y DESCRIPCION DEL PROYECTO

En esta sección se solicita información del proyecto, con la finalidad de lograr una descripción pormenorizada de la misma para cada etapa, con el objetivo de obtener los elementos necesarios para la evaluación del impacto (positivo o negativo) que producirá.

1. Nombre del proyecto.
2. Objetivos y justificación.
3. Localización física del proyecto. y situación legal del predio, incluyendo dimensiones mapas y planos.
4. Descripción pormenorizada del proyecto, obra u acción, para todas las etapas de ejecución (proyecto, construcción, operación, y desmantelamiento cuando correspondiera).
5. Descripción de las tecnologías a utilizar.
6. Descripción de las alternativas del proyecto y motivos para su desestimación.
7. Identificación de los predios colindantes y actividades que se desarrollan o proyectadas

para ellos.

8. Determinación del área de afectación directa e indirecta del proyecto.
9. Recursos naturales demandados. Tipo y cuantificación.
10. Obras y/o servicios de apoyo que serán demandados
11. Tipo y volumen de residuos, contaminantes, emisiones y vertidos., Tratamiento y disposición final.
12. Cronograma de trabajos y plan de inversión para cada una de las etapas detalladas.
13. Proyectos asociados. Explicar si en el desarrollo de la obra o actividad se requerirá de otros proyectos.
14. Políticas de crecimiento a futuro. Explicar en forma general la estrategia a seguir por la empresa indicando ampliaciones, futuras obras o actividades que pretenderán desarrollarse en la zona.
15. Requerimientos de mano de obra, para cada etapa
16. En los casos que correspondiera materias primas demandadas y productos y subproductos producidos.

IV DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS del medio natural y socioeconómico

En esta sección se deberá describir el medio, resaltando aquellos aspectos que se consideren particularmente importantes por el grado de afectación que provocaría el desarrollo del proyecto. Se adjuntarán fotografías y demás elementos que muestren el área del proyecto y su zona circundante y los planos y mapas correspondientes.

1. Componentes biofísicos

· Climatología · Geomorfología, geología y suelos · Hidrología · Rasgos biológicos; vegetación y fauna · Ecosistemas y paisajes.

2. Componentes socioeconómicos.

· Población · Servicios e infraestructura · Actividades económicas · Usos del suelo · Componentes culturales

3. Interacciones existentes entre los distintos componentes del medio

V IDENTIFICACIÓN DE IMPACTOS Y EFECTOS AMBIENTALES

Identificación y descripción de los impactos ambientales positivos y negativos y análisis de los efectos esperados sobre el medio ambiente y en cada uno de sus componentes para todas las etapas del proyecto, obra u acción. Se deberá indicar en cada caso su magnitud aspectos cualitativos y oportunidad detallándolos separadamente cuando sean varios los efectos. Interrelación con otros proyectos, identificando los posibles impactos acumulativos y sinérgicos. Detalle de los impactos negativos de largo alcance geográfico, a nivel provincial, nacional e internacional. Descripción de las preocupaciones comunitarias relacionadas con el proyecto y modo de atender a las mismas. Para aquellos proyectos o emprendimientos que por sus características o localización puedan involucrar riesgos ambientales extraordinarios por razones naturales o antrópicas, se deberá presentar un Anexo de Análisis de Riesgo Ambiental en el cual se evalúen los mismos y se elaboren los respectivos planes de contingencia.

VI DECLARACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL (D.I.A.)

En esta sección el proponente deberá declarar de manera explícita, detallada y razonada en función del E.I A., los impactos y efectos ambientales que la ejecución de su proyecto o acción ocasionará al medio ambiente involucrado.

VII PLAN DE GESTIÓN AMBIENTAL

El proponente deberá exponer las acciones y medios proyectados de prevención, mitigación, rehabilitación, restauración, recomposición del medio alterado, etc. del impacto ambiental que la obra o emprendimiento provocará, según etapas, cronograma de ejecución y responsables de su ejecución. Se detallarán los controles y monitoreos previstos, sus costos financieros y los efectos ambientales negativos que no pueden ser evitados.

VIII REFERENCIAS

Se detallará la legislación ambiental y de los recursos naturales (municipal, provincial y nacional) vigente en el área de afectación del proyecto y el modo en que el mismo cumplirá con sus exigencias. Deberán citarse las fuentes de información y la bibliografía utilizada para la elaboración del estudio de impacto ambiental. El proponente adoptará la metodología que crea más conveniente para la elaboración del estudio de impacto ambiental siempre que permita tener en cuenta y estudiar, como mínimo, los aspectos señalados anteriormente. Si el proyecto o emprendimiento ha realizarse en jurisdicciones nacionales o municipales tuviere impactos ambientales extraterritoriales, requerirá de la Licencia Ambiental provincial. Los proyectos o emprendimientos que se realicen en jurisdicción provincial , y que hayan solicitado

financiamiento a organismos nacionales o internacionales que tengan requisitos establecidos para la realización de estudios de impacto ambiental, los mismos deberán compatibilizarse con el presente ya que es esta autoridad provincial la que otorgará la Licencia Ambiental.

8. Anexo III: Ingresos, Egresos y flujos de caja

9. Anexo IV: Cartografía

- 9.1 a-b. Proyecto Urbano
- 9.2 a-b. Código Urbano propuesto
- 9.3 a-b. Jerarquía Vial
- 9.4 a-b. Barrios
- 9.5 Recorrido transporte público
- 9.6 Recurrencia 100 Años Arroyo Quillahue
- 9.7 a-b. Precios de venta de parcelas por m²
- 9.8 Equipamiento
- 9.9 Áreas de Protección
- 9.10 Recurrencia 5 Años Arroyo Quillahue
- 9.11 a-b. Espacios Públicos
- 9.12 a-b. Ocupaciones existentes en relación a las parcelas propuestas
- 9.13 a-b. Estado Actual

10. Anexo V: Conformación de una base de información georreferenciada

Los Sistemas de Información Geográfica (SIG) como bases de datos geográficas, han evolucionado rápidamente ligados al crecimiento de las tecnologías de la información, ofreciendo e integrando cada vez más aplicaciones técnicas para la gestión y procesamiento de los datos espaciales en el software. En el caso del Municipio de Villa Pehuenia-Moquehue, al igual que en el resto de los Municipios del país, los SIG están dejando de ser una herramienta administrada por pocos expertos para extenderse a un público más amplio.

Hoy día esto es posible producto de una apertura creciente de las fuentes y flujos de información, tanto por la sencillez en el manejo de la información incorporada en los nuevos programas, por la difusión y la puesta en común de los procesos lógicos en los que se basan estas tecnologías, así como por el incipiente cambio en la cultura de la información, en la cual los datos obtienen valor en la medida que circula, es utilizada y analizada para la resolución de problemas concretos.

La configuración de un Sistema de Información Geográfica Municipal se apoya en la producción de cartografías temáticas, que logren problematizar los tópicos de análisis y las piezas territoriales involucradas. Todo ello dentro de un propósito de síntesis de las geografías, las cifras, el texto explicativo y las fuentes de información. Para lo cual se capturan los datos más actualizados con los que cuenta la Municipalidad y otros organismos públicos y privados involucrados y se procesan mediante técnicas de georreferenciación y análisis espacial. En este sentido, se recopiló información digital provista por organismos nacionales y provinciales y del municipio para complementar la información catastral en un Sistema de Información Geográfica unificado. En particular, se utilizó la base cartográfica del relevamiento de ocupantes 2011, actualizada sucesivamente en 2017 y 2018, para conformar la base georreferenciada de lotes que se vincula dinámicamente con la base de datos de ocupantes en un archivo de Excel. Para hacer posible este vínculo, el archivo provisto por la municipalidad debió reestructurarse transponiendo en una sola planilla los campos de información a columnas y los registros (lotes) a filas. A partir de ese procesamiento, se confeccionó una cartografía temática que forma parte de la Etapa 1 de Diagnóstico y que se entrega en forma digital.

Para esta tarea (T2) se utilizó el programa de fuente abierta (open source) Quantum GIS versión 3.2 (Bonn). La cartografía confeccionada se presenta en un conjunto de proyectos de QGis (archivos con formato *.qgs) que están asociados a los archivos de información georreferenciada denominados "shapefiles" (archivos con formato *.shp).



Fuente: Elaboración propia

Configuración del Sistema de Información Georreferenciada del Municipio

Los SIG aplicado al planeamiento municipal

Los SIG ofrecen una gran variedad de utilidades y aplicaciones relacionadas con los trabajos específicos de ordenamiento urbano y territorial. Por ejemplo, contribuyen en: las tareas de almacenamiento y sistematización de la información de entes públicos y privados (censos, catastro, bases inmobiliarias, patrimonio público, padrones industriales y comerciales, redes de infraestructura urbana, etc.); y la identificación, cuantificación y análisis de la distribución espacial de cualquier fenómeno urbanos o de carácter territorial; el análisis de tendencias espaciales para la definición de lineamientos territoriales; la evaluación de modificaciones de normas urbanas y trabajos de prospectiva territorial; los diagnósticos de situación y el diseño de políticas territoriales diversas, desarrollo de planes de sector, planes parciales, códigos urbanos, entre otras; el control y la gestión de la información para los procesos de toma de decisión, por ejemplo, el seguimiento georreferenciado de expedientes.

En la gestión municipal es importante la sistematización y el manejo eficiente de la información. Los SIG posibilitan la conformación de un sistema flexible de manejo complejo de la información, con capacidad de integración de fuentes diversas y actualización permanente; en contraposición a las modalidades desfragmentadas de administración de la información, que generan: duplicación de registros, desactualización, esfuerzos paralelos, dispersión de información, incompatibilidad de formatos, inaccesibilidad a los datos y desaprovechamiento de recursos. Sin embargo, el SIG como cualquier otro sistema brinda solamente un conjunto de herramientas, no garantiza el éxito ni los buenos resultados, éstos dependen de la rigurosidad técnica y profesional que desarrollen los equipos de trabajo.

En los últimos años, el uso de estas herramientas informáticas le han dado un gran impulso a la administración pública, un ejemplo emblemático es el de la Dirección Provincial de Catastro Territorial del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, la cual ha montado un SIG que brinda una multiplicidad de servicios vía web. Cabe destacar para esta presentación que la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial ha elaborado en 2009 un Manual

“Sistemas de Información geográfica para el ordenamiento territorial”. Este documento trata acerca de las ventajas y aplicaciones que poseen los Sistemas de Información Geográfica en temas relacionados con el ordenamiento y gestión del territorio. Está destinado a los técnicos, a los profesionales de las oficinas de ordenamiento urbano, y también a los como a los funcionarios que tienen a su cargo dichas oficinas. Disponible en:

<http://www.mosp.gba.gov.ar/sitios/urbanoter/sig/Manual SIG UT.pdf>

Uso de SIG libres

En los últimos años ha tomado gran impulso la difusión del software libre en oposición a la lógica del software propietario. Según la Free Software Foundation (2001) un software libre es aquel en el cual el usuario posee la libertad de ejecutar, copiar, distribuir, estudiar, cambiar y mejorar el software. el usuario tiene la libertad de: (a) usar el programa con cualquier propósito, (b) estudiar cómo funciona el programa y adaptarlo a sus necesidades, mediante el acceso al código fuente, (c) distribuir copias a sus amigos, (d) mejorar el programa y hacerlas públicas de modo que toda la comunidad se beneficie con las mejoras.

En la actualidad en el ambiente SiG, además del software propietario también se encuentra difundido el software libre. Las principales ventajas son que: permiten el desarrollo de aplicaciones experimentales de análisis espacial potenciando el avance de la tecnología, fomentan el acceso a la herramienta a usuarios que no pueden recurrir a software propietario, no fijan barreras a la creatividad de los operadores con capacidad de programación, es software exento de costo o más económico que el software propietario. Pueden mencionarse el Quantum GIS, el GVGIS, el Spring, el FGIS, Cosmos, el Grass, los cuales tienen distintos niveles de funcionalidad – desde las herramientas de visualización, consulta y edición de salidas gráficas hasta verdaderas herramientas de análisis espacial- y también varían en cuanto a su complejidad de instalación y manejo.

En este escenario observamos que existen una gran variedad de herramientas en el campo del SiG gratuito, con funcionalidades diversas. En la web existen múltiples recursos gratuitos, Gabriel Ortiz (www.gabrielortiz.com) por ejemplo ofrece una clasificación de software distinguiendo: los visores de información geográfica, editores de información geográfica, herramientas sobre modelos digitales del terreno, herramientas para hidrología e hidráulica, evaluación multicriterio, conversores de coordenadas, herramientas GPS, herramientas 3d, software para programación SiG, aplicaciones SiG completas, software para servidores SiG vía internet, herramientas teledetección, sistemas gestores de base de datos gratuitos, gestores de metadatos y otras extensiones.

Iniciativas nacionales para la conformación de una base de información georreferenciada

La producción de información geográfica, la unificación de criterios de organización de la

información georreferenciada, la generación de *metadatos*, etc. demandan de protocolos e intercambios con otras instancias y niveles gubernamentales. En ese sentido el IDERA es una iniciativa llevada adelante por técnicos y profesionales procedentes de diversos organismos nacionales, provinciales y municipales, de áreas y disciplinas diversas, que generan, procesan o utilizan información geográfica (fundamental, estadística, social, educativa, catastral, geológica, entre otras) y que cooperan para la creación y fortalecimiento de Infraestructuras de Datos Espaciales (IDE) propias, y propiciando la integración de éstas en una infraestructura nacional. Plataforma disponible en <http://www.idera.gob.ar/>. En este sentido, participar en esta instancia configura un ámbito estratégico para la consolidación de un SIG Municipal.

Por último, se detallan más abajo un conjunto de links a páginas web que permitirán al personal municipal acceder a la descarga del programa QGis y de un manual de entrenamiento

Manual SIG libre (qsig) y software

https://docs.qgis.org/2.14/es/docs/training_manual/

<https://www.qgis.org/es/site/forusers/download.html>

Asimismo, se recomienda la utilización de los siguientes links a bases de datos georreferenciadas para complementar la información provista por la consultoría.

Bases de datos

SIG 250 (<http://www.ign.gob.ar/sig250>)

INDEC (<https://geoservicios.indec.gov.ar/codgeo/index.php?pagina=descargas>)

INTA Suelos (<http://www.geointa.inta.gob.ar/descargas/>)

Ambiente (<http://mapas.ambiente.gob.ar/>)