

PROVINCIA DE NEUQUÉN



**CONSEJO FEDERAL  
DE INVERSIONES**

**PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE  
RINCÓN DE LOS SAUCES**



**INFORME FINAL**

**TOMO I**

*Abril de 2019*

## **Equipo de consultores**

Coordinador: Arq. Alfredo Garay

Colaboradores:

Lic. Marcelo Somenson

Lic. Federico Lucio Bouilly

Arq. Luciano Pugliese

Arq. Norberto Iglesias

Arq. Néstor Magariños

Arq. Julián González Durán

# **PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE RINCÓN DE LOS SAUCES, PROVINCIA DEL NEUQUÉN Informe Final**

## **Introducción**

Este estudio surge como demanda del Gobierno Municipal para poner en marcha acciones que den respuesta a las problemáticas actuales del municipio. El gobierno local requiere contar con instrumentos de gestión eficaces para promover el desarrollo sostenible de su localidad.

La iniciativa es retomada por el COPADE Y el CFI que contrataron un equipo consultor que bajo la dirección de Alfredo Garay está conformado por Marcelo Somenon, Federico Bouilly, Norberto Iglesias, Nestor Magariños y Luciano Pugliese, contando con la colaboración de Julián Gonzales Durán

El objetivo de esta Asistencia Técnica es generar un Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), una herramienta de gestión municipal que permita identificar los problemas de la localidad y proponer soluciones, encuadrándolas en el marco de una estrategia que va a ser implementada en el tiempo. Entre los propósitos señalados en los fundamentos se destaca: organizar los usos del suelo, reducir el riesgo de desastres, regularizar los asentamientos informales, mejorar la conectividad y la calidad de los espacios verdes, identificar sitios ambientalmente aptos para orientar la futura expansión urbana y proponer herramientas, entre otras un código urbanístico, que permita conducir estas tendencias decrecimiento.

## **Estado de avance**

Con este último informe se busca dar cuenta de los resultados obtenidos como desarrollo de las tareas previstas por el plan de trabajo. Esto incluye ajustes en la redacción de los documentos ya presentados y de los avances realizados durante el último tramo del trabajo.

Un aspecto importante durante esta última etapa ha sido la interacción con los funcionarios y equipos técnicos locales, con los que se pudieron conversar las ideas y propuestas que surgían de la etapa de análisis y se convertían en propuestas de acción. Sobre todo en lo que podríamos denominar como el concepto de la operación, es decir en la manera de encarar una etapa de crecimiento acelerado, poniendo a disposición de los nuevos pobladores tierra correctamente urbanizada, en un contexto ambiental más amable, que el tradicional en las zonas petroleras, que ofre-

ce mejores condiciones para promover el arraigo y por lo tanto un proyecto de vida en la localidad. Esta posibilidad tiene como nueva posibilidad, el propone una estrategia donde la puesta en valor de la renta del suelo, y su capitalización en beneficio del gobierno local, permite financiar un ambicioso programa de realización de infraestructuras, mejoras ambientales y proyectos sociales, sin requerir del municipio otro aporte que la tierra. Esta posibilidad tiene como condición la implementación de nuevas herramientas de urbanismo, como el desarrollo de una unidad ejecutora autónoma (un instituto) y de encomendar el manejo de los recurso a una entidad bancaria (oficial) con la que se suscribe un compromiso fiduciario. La posibilidad de independizar los recursos del gasto corriente municipal, de pautar las formas de administración y desembolso con criterios de eficacia administrativa, transparencia y control, conforman el núcleo del dispositivo institucional que se propone.

### **Nuevas visitas a la localidad.**

La **cuarta visita** a la localidad la realizaron los consultores Federico Bouilly y Norberto Iglesias y Alfredo Garay los días 26, 27 y 28 de marzo de 2019.

El objetivo de la visita fue sostener una reunión de devolución con las personas designadas como Actores Claves para la encuesta Delphi.

Se tuvo oportunidad de desarrollar una segunda instancia de participación ciudadana. De acuerdo con la metodología propuesta, se convocó a las personas, consideradas representativas de la comunidad a las que se había entrevistado entre los meses de diciembre y febrero con una encuesta tipo Delphi. El propósito fue presentar una devolución de los resultados de la encuesta, y en ese contexto presentar las ideas centrales del proyecto urbanístico para la localidad.

El resultado fue muy alentador, obteniendo de la reunión estímulos y opiniones para desarrollar las ideas en la etapa siguiente. Como criterio se invitó a estas personas a seguir sosteniendo estas reuniones con el municipio, profundizando las ideas que conforman esta propuesta, la idea es estimular un proceso incremental, en donde el atractivo gira alrededor de la circulación de información respecto de las acciones que el municipio piensa ejecutar. La idea es que cuando las reuniones se vuelvan numerosas, pueda dividirse la asamblea en comisiones, trabajando la construcción de consensos a partir de núcleos de interés

En esta última visita se tuvo también oportunidad de presentar el trabajo frente al intendente Marcelo Rucci a otras autoridades que conforman su equipo de go-

bierno.<sup>1</sup> Su opinión presentó dudas respecto de las posibilidades de financiar una propuesta tan ambiciosa, tras lo cual agrego que ya no sería una tarea que le correspondiera conducir a él. Entre los déficit debemos señalar que no hemos tenido oportunidad de entrevistarnos con la responsable de planeamiento, verdadera impulsora de esta encomienda, convaliente durante estos últimos meses de un accidente automovilístico con graves consecuencias. Corresponde destacar que pese a este percance, esta funcionaria es la candidata del partido gobernante a suceder al actual intendente en la conducción municipal.

Ponemos el acento sobre esta dimensión, considerando que el resultado de estos estudios tendrá sentido si conducen a su implementación, y en este punto una coyuntura de cambio de las autoridades municipales implica un riesgo respecto de su continuidad.

Avanzar en las etapas de implementación, además de la convicción y liderazgo de los responsable institucionales requiere un tiempo de dialogo, ajuste y verificación, durante el cual se van afianzando los conceptos, confirmando las hipótesis y fortaleciendo la voluntad de intervenir sobre la realidad apoyándose en estas herramientas.

Se tuvo también una reunión en la legislatura, donde el presidente del consejo tuvo interés en profundizar los contenidos de la propuesta, abriendo la reunión a miembros de la sociedad local, que aportaron sus impresiones y puntos de vista.

Corresponde destacar que en todas estas reuniones, fue señalada la necesidad de profundizar en el problema del acondicionamiento de un sector como parque industrial, de analizar las posibles localizaciones y proponer un proyecto y un modelo de gestión. Esta directiva fue tomada con toda profundidad, avanzando sobre un tema que durante la primera etapa considerábamos como una decisión ya tomada, sobre la base de una propuesta ya desarrollada.

Cabe destacar que la formulación de un doble proyecto (Parque Industrial, y área de expansión urbana) nos llevó a descubrir que no era necesario desarrollar dos unidades ejecutoras, que se podrían integrar ambas iniciativas (con cierto diferimiento en el tiempo) bajo el paraguas de una misma unidad ejecutora, teniendo efectos beneficiosos para financiar el arranque de la operación.

En las reuniones estuvieron presentes las representantes del COPADE<sup>2</sup>, que dieron cuenta de su preocupación respecto de la necesidad de dar continuidad a

---

<sup>1</sup> Estaban presente también el Secretario Raúl Tojo, el Secretario de Obras y Servicios Públicos, Darío Patiño la directora de tierras y el equipo de planeamiento designado como contraparte local, Daniela Poblete y Sergio Radesca

<sup>2</sup> Lic Ana Servidio y lic Daniela Torrissi

estos proyectos, acompañando a los equipos municipales en las primeras etapas de implementación.

En el desarrollo de este último tramo, el equipo consultor ha puesto el énfasis en esta tarea, desarrollando unas fichas de 29 programas, en los que sintetiza el problema sobre el que se propone intervenir, propósito, caracterización de actores que intervienen, evaluación económica, efectos positivos y negativos (riesgos) de esta intervención, terminando con una descripción de las acciones que se deben encarar.

Con estos elementos se espera que en la etapa de implementación se designe un responsable por cada uno de estos programas, y se lo empodere para cumplir con los objetivos, en el marco de una estrategia general que conduce el o la intendente, desde su oficina de planeamiento.

Se observara que una de las fichas, corresponde al programa de Gestión de Riesgos. Esta ficha completa los elementos de análisis presentados en el diagnóstico, definiendo acciones concretas para establecer un dispositivo que haga frente a los problemas estructurales de vulnerabilidad (sismos, volcanes inundaciones) y los riesgos de accidentes derivados de la acción del hombre (derrames tóxicos, ocupación de zonas inundables)

Un capítulo aparte refiere a la redacción del nuevo código. El criterio ha sido ajustar la propuesta de reforma del código con la que venía trabajando el municipio, e incorporar criterios para el tratamiento del área de expansión. La redacción incluye la incorporación de nuevos instrumentos, figuras administrativas y procedimientos. Si bien, de acuerdo a lo comprometido en la tarea 19, tiene el formato de un proyecto de ordenanza (incluso de varias), corresponde considerar que los funcionarios responsables van a tener que ocupar un tiempo para trabajar con este texto, ajustarlos, introducirle mejoras, y sobre todo irlo consensuando con las personas y organizaciones representativas de la comunidad. Es lógico considerar que la normativa afecta intereses, genera expectativas, y requiere el desarrollo de una negociación. Este proceso es el que garantiza que tome estado parlamentario, que se apruebe y que obtenga el respaldo de un espectro mayoritario de la población.

De acuerdo con lo programado queda por concretar una última visita en la que ha de desarrollar una última visita, de presentación de los resultados del trabajo. En esa oportunidad está previsto un último taller participativo, y una última instancia de intercambio con los técnicos y funcionarios municipales. Se consideró adecuado que esta instancia se desarrolle después de entregado el trabajo, es decir después que hayan podido leer ya analizar los resultados. Se espera que en esta instancia la discusión gire entorno de los mecanismos de implementación, el contenido de los programas, el código y de las herramientas propuestas para fortalecer la capacidad de

acción del municipio. Si se da seguimiento a la secuencia de reuniones sostenidas con el personal municipal responsable de estas áreas de gobierno, se han realizado las reuniones previstas en la tarea 20, y si bien quedan muchas posibilidades de profundizar, corresponde con los alcances que se pueden cubrir con este tipo de contratación.

Corresponde agregar que durante esta última etapa se ha podido avanzar mucho en la producción de material gráfico, permitiendo la conformación de base cartográfica que describe con claridad los componentes espaciales de la propuesta.

Cumplidas la tareas 21 y 22 referidas a la redacción e impresión de este informe final, presentamos los tres tomos de este documento para su consideración.

Atentamente

Arq. Alfredo M. Garay  
Director del proyecto

## **Resumen ejecutivo**

El plan de ordenamiento urbano de Rincón de los Sauces, busca dar respuesta a las transformaciones que se prevé ha de experimentar la localidad por efecto de la apertura de un nuevo ciclo de explotación de hidrocarburos en la región de Vaca Muerta.

### **Diagnóstico**

Para abordar el plan de desarrollo urbano de Rincón de los Sauces se ha partido por hacer un análisis de la situación existente, en todas sus dimensiones: ambiental, social, económica, de estructura urbana, de infraestructuras e institucional

Asimismo se ha hecho un ejercicio de prospectiva sobre los escenarios de posible crecimiento de la ciudad en base a las expectativas económicas sobrevinientes del crecimiento de la explotación petrolera en el área

Desde lo ambiental se diferencian los problemas de la estructura regional y los de la estructura urbana. En la primera escala, se destacan las restricciones propias de un medio sísmico, volcánico, del régimen de crecidas del Rio Colorado, y del clima árido, al que la explotación hidrocarbúrica ha incorporado un componente de contaminación. El rio colorado aporta posibilidades de riego, en una zona que no tiene tradición agrícola. El medio urbano, presenta dificultades con la conducción de las aguas de lluvia que atraviesan la ciudad a través de unas cárcavas naturales. Tiene también problemas con el riego, la provisión de agua potable y el tratamiento de las aguas usadas. Esta restricción propia de un medio natural muy árido caracteriza el paisaje y plantea problemas a la hora de evaluar las posibilidades de crecimiento.

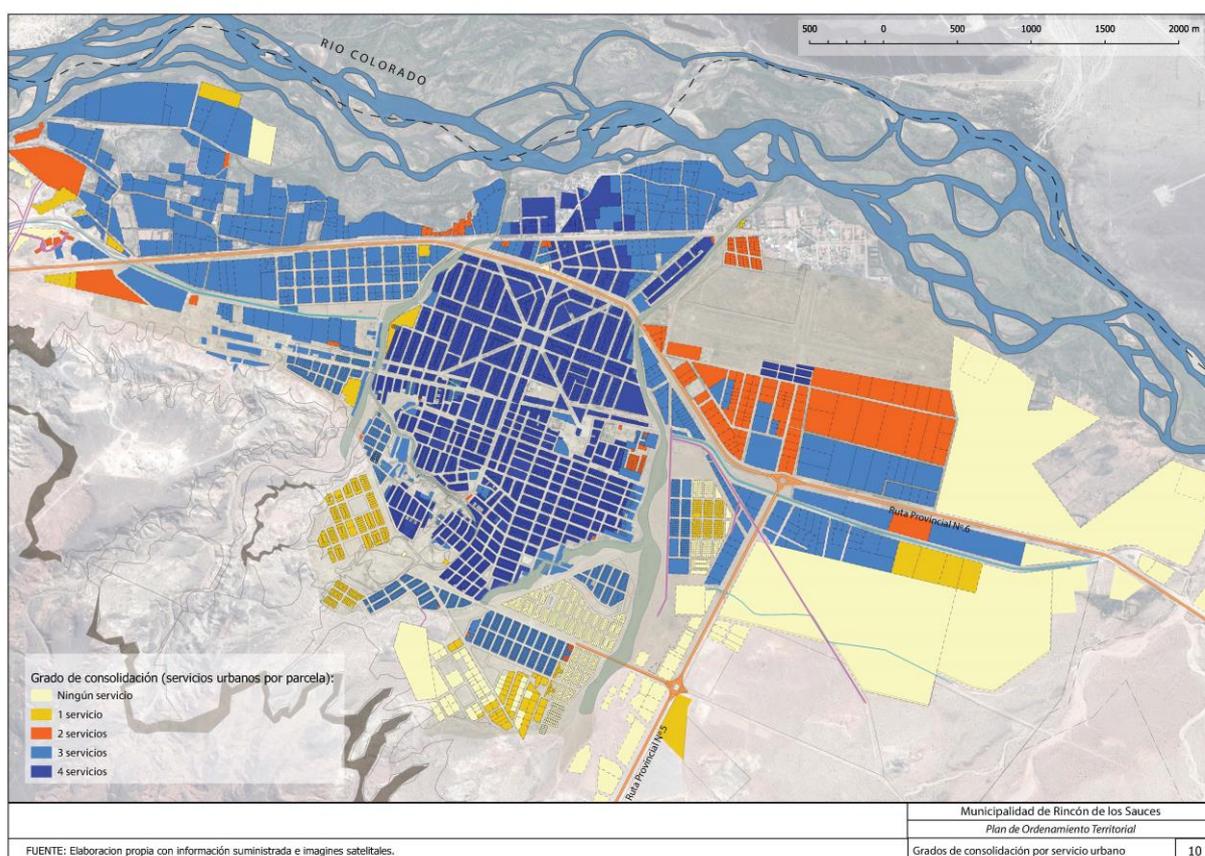
Las perspectivas de incremento de la extracción de hidrocarburos, derivada de los cambios tecnológicos que hacen viable la explotación del yacimiento de Vaca Muerta anuncian grandes procesos migratorios. La existencia de nuevos contingentes de trabajadores con ingresos superiores a los de la media nacional, estimula procesos migratorios, que no siempre logran acceder al tipo de empleo que aspiran. El desplazamiento de las áreas de extracción, y lo efímero de su vida útil, se apoya en un régimen laboral itinerante que se aloja en campamentos, y no promueve el arraigo. Tras ellos se desarrolla un sistema logístico, cada vez más complejo, que constituye la verdadera oferta laboral para los inmigrantes. La búsqueda de trabajo se produce en muchos casos sin una previa capacitación, ni la preparación física y psíquica para absorber las exigencias que estos nuevos pobladores deberán atravesar, hasta lograr instalarse con sus familias en un medio urbano consolidado. Las restric-

ciones que impone un medio precario (incluso en aras de riesgo) a quienes no logran consolidar su situación laboral, es el problema central que deberá resolver el municipio durante los próximos 20 años en los que se calcula, duplicará su población.

Desde lo económico, el crecimiento de la ciudad ha acompañado el ciclo la explotación petrolera. Los últimos años del siglo XX y los comienzos del siglo XXI estuvieron marcados por la extracción de gas en Puesto Hernández. El agotamiento de las formas de extracción convencional puso un límite a desarrollo de la ciudad. Hoy las oportunidades que plantea la puesta en producción de Vaca Muerta, abren grandes expectativas, aunque los efectos se verifican con mayor dinamismo en los alrededores de Añelo, donde la instalación de la empresa Techint en Loma Campana ha puesto en marcha la explotación de 180 pozos. Las proyecciones, señalan en cambio, que la mayor cantidad de perforaciones (dos empresas concesionarias con 300 pozos cada una) se producirá en el área de influencia de Rincón de los Sauces, y según los especialistas en la actualidad el proceso no detona, porque todavía no están dadas las condiciones de apoyo logístico que requieren estas empresas.

Desde la estructura urbana, el proceso de expansión se ha desacelerado en espera de mayor impulso. Existe un centro consolidado entorno del trazado original, que se ha expandido hacia la costa del río sobre el parque industrial original, y hacia los lados con una serie de trazados relativamente autónomos. Las infraestructuras han acompañado con demora la provisión de servicios, existiendo hoy dificultades con la cloaca y la provisión de agua potable. En ambos casos existen planes para expandir los servicios, pero sin claridad respecto de sus efectos respecto de las posibles áreas de expansión del área urbana. Las deficiencias de la planta de tratamiento de efluentes y con la disposición final de los residuos sólidos, son temas no resueltos que tienden a agravarse con el crecimiento de la ciudad.

## Grados de consolidación según cobertura de servicios urbanos en 2016

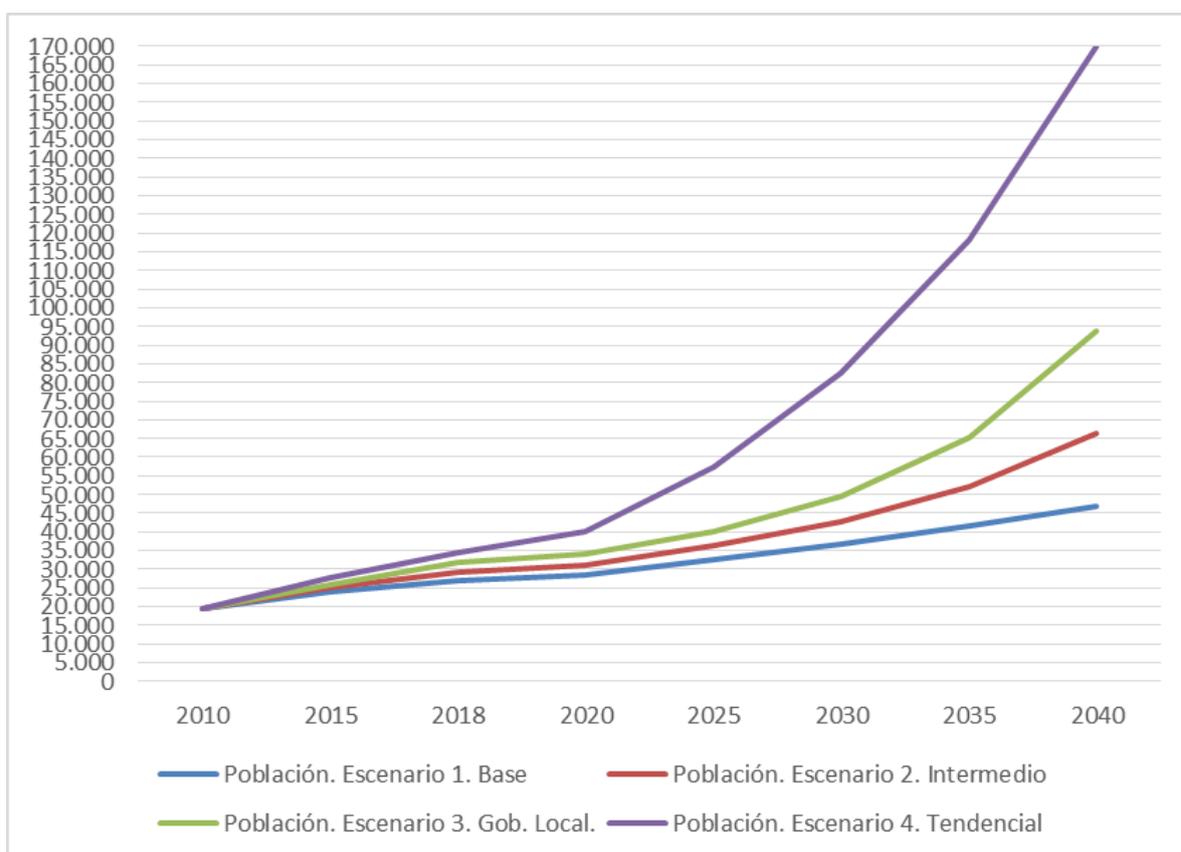


Las autoridades municipales, consientes del proceso que debe encarar en el futuro, y han venido tomando compromisos para estar en condiciones de gobernarlo. En los últimos años han ampliado los ámbitos con los que toma compromisos de gestión, y han convocado personal calificado para atender la complejidad de las cuestiones que debe atender. El municipio ha acompañado el proceso de crecimiento proponiendo mecanismos de adjudicación de suelo de propiedad municipal. Las operadoras no han acertado en la implementación de herramientas que contribuyan a financiar la urbanización, obligando al poder público a solventar la construcción de infraestructuras. El desfase entre la expansión del área urbanizada y el crecimiento de las redes resultó inevitable, encontrando partes significativas del tejido carente de algunos servicios. El municipio consiente de estos desafíos patrocinó la ejecución de estos estudios y planes para su fortalecimiento.

## Pronóstico

En la instancia de pronóstico el estudio comienza evaluando el crecimiento poblacional previsible y la consecuente necesidad de ampliar la disponibilidad de suelo urbano. Para estimar el crecimiento de la población se tomaron como base los cálculos prospectivos existentes <sup>3</sup> y se los complementó con una ponderación estadística propia. Las estimaciones están basadas sobre la producción esperable de nuevos empleos petroleros directos vinculados con el número de estaciones de perforación trabajando simultáneamente, su impacto en los empleos productivos indirectos y los empleos en servicios y administración asociados. Como resultado se establecieron 3 escenarios posibles, para finalmente optar como parámetro de programación, por el escenario intermedio, como el más realista (100.000 habitantes para el 2040).

### Proyecciones de población de Rincón De Los Sauces según elaboraciones alternativas para los hitos años 2010, 2015, 2018, 2020, 2025, 2030, 2035 y 2040.



<sup>3</sup> Las proyecciones fueron realizadas por Subsecretaría de Planificación territorial (Estudio estratégico para el desarrollo territorial de la región Vaca Muerta 2014/16 ), un segundo por la Dirección de Estadísticas y Censos de la Provincia de Neuquén y por último la proyección basada en el conteo de viviendas realizado en 2018 por el Municipio.

Finalmente, las cifras de crecimiento son difíciles de precisar no solo en su cantidad, sino también en su ritmo. Ya que el incremento de la producción petrolera (mediante fracking) tiene una relación muy directa con variables externas: precio internacional del petróleo, políticas nacionales de subsidios, convenios de trabajo, capacidades tecnológicas, etc. Esta condición obliga a que, durante la etapa de implementación, se deba sistematizar un trabajo de monitoreo (observatorio) y ajuste de la programación en función de los niveles de crecimiento que se vayan verificando.

La primera reflexión giró entorno de la capacidad del núcleo urbano existente para absorber el incremento de población. Se analizaron tres escenarios relacionados con la construcción de edificios de desarrollo vertical. La conclusión es que también esta variable debe ser observada, verificando cual es el ritmo de construcción de condominios dentro del área consolidada, y la incorporación de nuevas alternativas de alojamiento.

Se estima que el área ya urbanizada está en condiciones de absorber entre 5000 y 9000 personas según cual fuera el escenario verificado.

Sobre la base de esos parámetros se analizaron los posibles sectores de expansión de la ciudad.

Atentos a la topografía se registraron dos posibilidades:

a- Continuar sobre el eje de la Ruta Provincial N°. 5 sorteando la diferencia de nivel hasta alcanzar la parte superior de la barda. Consolida una tendencia de desarrollo lineal vinculada al flujo de actividad entorno de esta ruta 5. El crecimiento sobre la barda ha sido la tendencia de crecimiento en el caso de Añelo, debiendo enfrentar muchas dificultades.

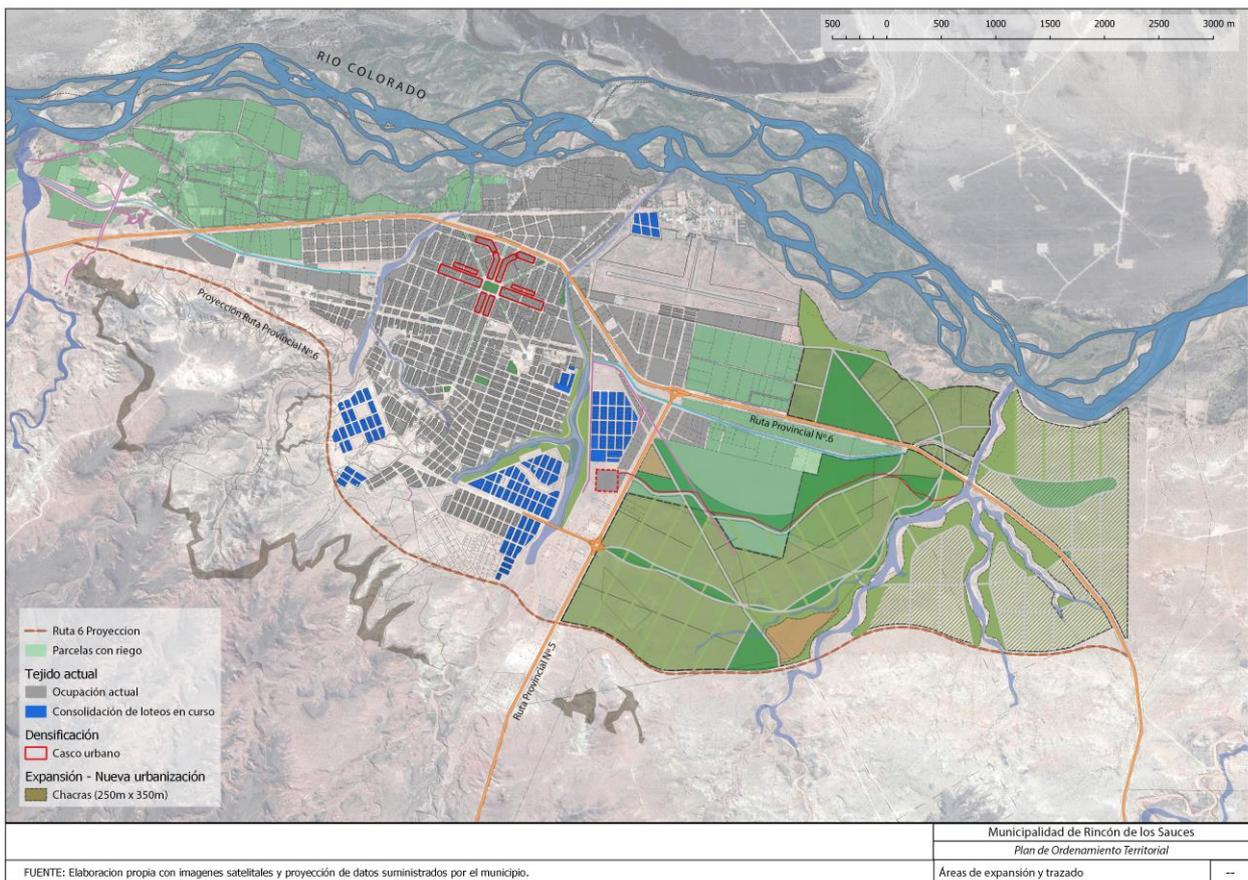
b- Extenderse acompañando el eje de la Ruta Provincial N°. 6 y la costa del río. Esta alternativa presenta ventajas desde el punto de vista ambiental y urbanístico. Garantiza la continuidad de la ciudad sobre tierras más hospitalarias y más fáciles de dotar de infraestructuras

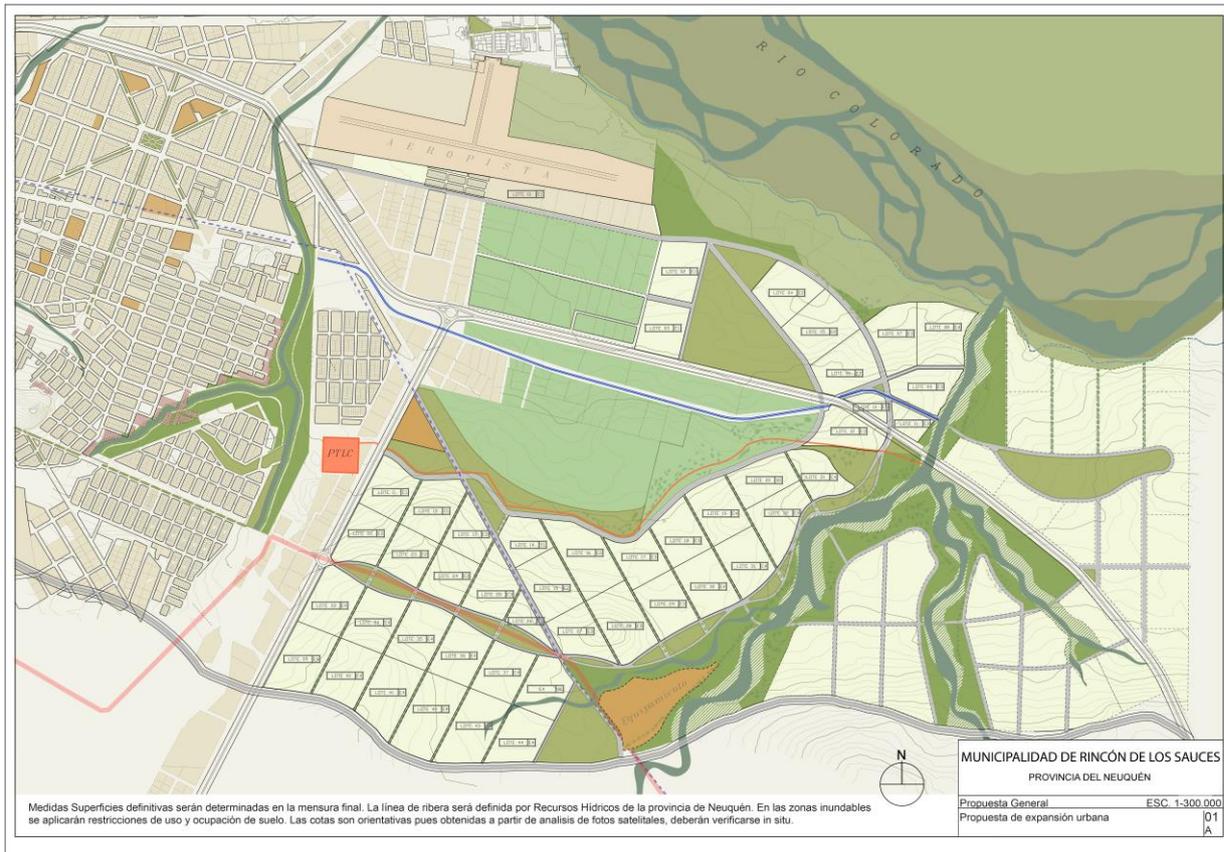
Un primer dimensionamiento sobre la base del escenario intermedio (razonable) permite considerar que la expansión puede concretarse sobre las 527 has elegidas como área de expansión. Para definir las características que adoptarán estas nuevas áreas de crecimiento, fueron analizadas las modalidades de urbanización que se observan en la propia ciudad y en otras ciudades también relacionadas con el petróleo. Así se clasificaron diferentes tipologías de barrio: campamento, barrio del IPV, loteos populares, loteos de altura media para sectores medios, áreas logísticas, etc.

## Propuesta

Para ese conjunto se propone un trazado que permite a través de dos cintas viales concéntricas, generar una **trama de grandes parcelas** (chacras) que permite asignar sectores de suelo donde desplegar las distintas modalidades de urbanización. La definición de esta unidad (módulo de 250 x 350) de gestión mayorista del suelo, facilita también escalonar el proceso de producción de suelo correctamente equipado acompañando las etapas de crecimiento poblacional.

### Plano general de la propuesta de expansión urbana

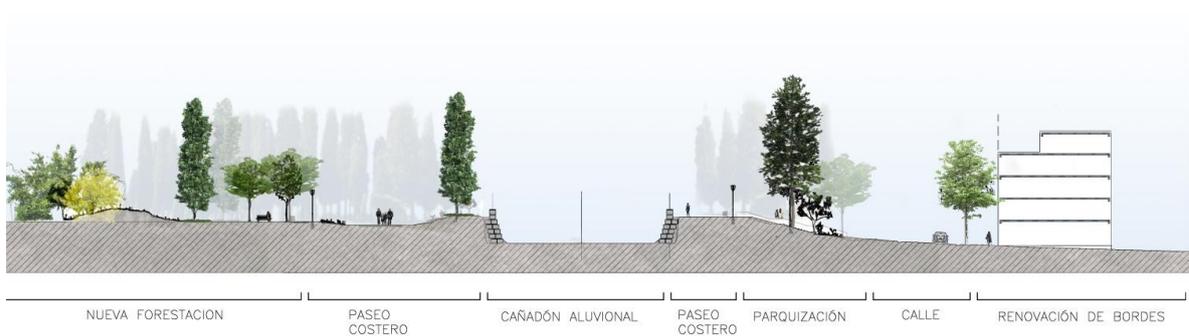




Algunas grandes decisiones deben quedar definidas en el momento del trazo general, sobre todo cuando se debe establecer cómo será la relación con el medio natural, la estructura vial, y el tendido de las infraestructuras. De esta manera se pretende organizar desde una unidad ejecutora central, las redes de agua potable, las cloacas, el sistema pluvial, la vialidad primaria, el sistema de parques, el riego y la forestación.

Complementariamente se proponen algunas acciones de acondicionamiento territorial, como el **tratamiento de las cárcavas**. Se busca garantizar la correcta es-correntía de las aguas de lluvia regularizando la sección, consolidando los bordes y con obras de ralentización de las corrientes. Como parte de esta misma intervención rellena las áreas deprimidas circundantes, generando un sistema de paseos lineales. Se propone que el condicionamiento de estos nuevos espacios públicos (parques, paseos, plazas), incluyendo su forestación con cortinas de álamos, contribuya a mejorar las condiciones paisajísticas y ambientales que ofrece la localidad para el desarrollo de su vida cotidiana. Estos mismos criterios serán aplicados para el tratamiento la cárcava Este.

## Detalles de la estabilización de los cañadones mediante la construcción con gaviones y del paseo peatonal



## Vista aérea del tratamiento de los cañadones aluvionales como corredores verdes



La recuperación de las **cortinas de álamos**, que caracteriza a las áreas de riego de la región, ha sido incorporado como una pauta de criterios de tratamiento ambiental de las nuevas urbanizaciones. La posibilidad de tender un sistema de riego con tecnología contemporánea, facilita la conformación de estos recintos protegidos por cortinas de viento, permitiendo que las nuevas urbanizaciones, cuenten con un ambiente más amable que el que habitualmente ofrecen los enclaves petroleros.

El cambio que se propone introducir sobre el paisaje de la localidad punta a favorecer el arraigo, en la medida que las condiciones en que se desarrolle la vida cotidiana, estimulan la posibilidad que los trabajadores tiendan a traer a sus familias.

Para complementar esta política se establecen parámetros para la dotación de equipamientos (salud, educación, seguridad, administración) cuya construcción deberá ir acompañando el crecimiento de la urbanización.

El análisis de la **estructura vial**, incluye una reflexión sobre la posición de la localidad en la geografía productiva nacional y regional. El sistema de rutas existente, asigna a la localidad la posición de una terminal (punta de riel, cul de zac). Se considera que esta posición se revierte si se logra pavimentar la actual ruta 6 vinculando a Rincón de los Sauces con las localidades de General Hacha y Choele Choel. Esta nueva posición, no solo tiene efectos sobre la estructura actual de flujos de transporte relacionados con la actividad hidrocarbúrica, mejora el abastecimiento, y ubica a la localidad dentro del sistema de flujos turísticos de las zonas de montaña, que en el futuro puede ser un elemento importante para su economía a partir del desarrollo de sus propios atractivos naturales, y su capacidad instalada.

#### **Vialidad propuesta en el área de expansión urbana**



Respecto del tratamiento de la Ruta Provincial N°. 6, que actualmente atraviesa el centro de la ciudad, se propone que a mediano plazo se encare la construcción de un **arco circunvalar** (By-pass) que dirija el tránsito pesado por afuera de los límites del área urbana. Se dispuso emplazar el parque industrial en la meseta y construir un by-pass de la ruta 6 para que el cruce de la ciudad se de en su periferia.

## Vista aérea del tratamiento del proyecto de restructuración de la Avenida Puyehue



La implementación de esta propuesta supone unos ajustes en el marco normativo.

Se propone un ajuste del código de ordenamiento urbano vigente, estableciendo pautas para acompañar el proceso de densificación de área consolidada, y defendiendo parámetros de urbanización para el área de expansión. En el área consolidada el criterio ha sido **concentrar las posibilidades de desarrollo vertical** sobre el sector central (en el sector donde las parcelas originales son más grandes), y facilitar en el resto del tejido una densificación ponderada, estimulando el desarrollo de nuevas unidades (o habitaciones de alquiler) al fondo o arriba de las construcciones existentes.

El código para las áreas de ampliación, insiste sobre los estándares exigidos para la habitación de los nuevos barrios, buscando diversificar la oferta, de acuerdo con los patrones de urbanización observados en la etapa de relevamiento.

## Densificación del casco histórico – Escenario 10% de las parcelas densificadas



### Desarrollo institucional

La implementación de un programa de obras de infraestructura tan ambicioso, requiere el fortalecimiento de las oficinas municipales de Obras y Servicios, Tierras y Desarrollo Urbano, que amplían su campo de acción en tanto como autoridad de aplicación del código, y a través del ejercicio del poder de policía respecto de las nuevas urbanizaciones y de las edificaciones.

Se propone un programa de fortalecimiento municipal, que apunta a ampliar las capacidades de actuación del gobierno local, sobre todo en lo referido al monitoreo del proceso de crecimiento de la localidad y de las operaciones de ajuste operativo del plan. También se amplía el campo de actuación del **área social**, desplegando programas de atención y seguimiento de los nuevos procesos. Los principales se dirigen a la atención de los futuros residentes, y en el acompañamiento en su búsqueda de alojamiento y de empleo.

La apertura de un amplio espectro de obras abre la posibilidad e implementar **programas de trabajo**, que van desde la conformación de cooperativas para la realización de obras públicas (cárcevas, forestación, etc.) que acompañen el proceso de urbanización.

La gestión de la urbanización incorpora también otro tipo de **herramientas innovadoras**, como la creación de un Instituto, (o una SAPEM) que tome a su cargo la gestión del proyecto, asumiendo la tarea del urbanizador mayorista, que impulsa tanto el proyecto del parque industrial como el del área de la ampliación urbana. Esta unidad ejecutora ha de ser una estructura pequeña y muy calificada, que se complementará con las oficinas municipales en gestión de las instancias técnicas (proyecto y obra) y de comercialización (licitaciones y adjudicaciones) de las urbanizaciones minoristas.

La contraparte de este ente urbanizador está conformado por empresas urbanizadora, el Instituto de la vivienda (IVN), empresas inmobiliarias, sedes de empresas contratistas, gremios, cooperativas, mutuales u otras organizaciones sociales, que tomen a su cargo la urbanización de un barrio. Puede también guardar una parte de la tierra para desarrollar con sus propios medios, comercializando a la escala de una manzana o de una parcela.

El financiamiento de toda la operación, parte del supuesto que a tierra que se parcela entra en un mercado formal de suelo, cuyo costo incluye el prorrateo de las obras de urbanización. Los estudios realizados demuestran que el suelo afectado al proyecto, considerando los valores actuales de la tierra en el mercado, canaliza la demanda de suelo de acuerdo con los estándares exigidos por la actividad petrolera. Se ha calculado que la recaudación obtenida está en condiciones de financiar la realización de las obras, habilitar un programa de subsidios que vuelva asequible el suelo para sectores de bajo poder adquisitivo, y genere los recursos necesarios para sostener los programas sociales propuestos.

**Estimación de resultados económicos para el municipio en millones de U\$S**

<p><b>INGRESOS POR VENTAS MAYORISTAS</b></p> <p>U\$S 158 MILL</p>	<p><b>UTILIDADES</b></p> <p>U\$S 96 MILL</p>
	<p><b>INVERSIONES</b></p> <p>U\$S 62 MILL</p>

Para lograrlo se propone la habilitación de una cuenta especial que a través de un compromiso fiduciario canalice estos recursos, asignándole el cuidado de los mismos a una entidad administrativa (banco o administrador fiduciario) que tiene la función de recaudar el producto de las ventas y solventar la realización de las obras y programas sociales, regido por un *mandato* que regula su operación, y supervisada por un organismo de control.

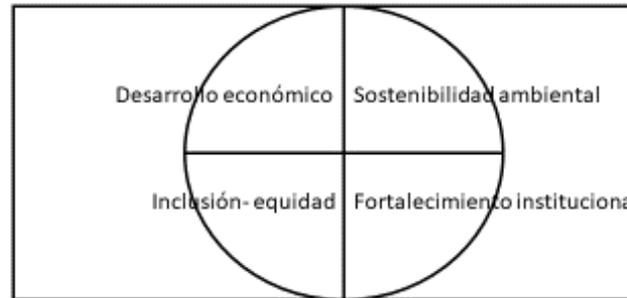
La inscripción de la tierra en el dominio municipal, a agrimensura y materialización del trazado (por etapas) y su registro catastral son las primeras tareas que vuelven operacional el proyecto. Requerirán el desarrollo de sus instancias técnicas, para poder implementar los llamados a licitación, y la definición de las formas de transferencia, según el tipo de interlocutor (público/ privado/ social) que habiliten el trabajo de los urbanizadores minoristas.

Considerando que se trata, en principio, de 43 chacras, que cubren las perspectivas de crecimiento de los próximos 20 años, se trata de incorporar dos chacras por año. Esto supone la extensión de 2000m de urbanización mayorista (obras de nexo) durante un periodo de gobierno municipal, pero que habilita la ampliación de ocho nuevos barrios durante ese mismo periodo.

## **Conclusiones**

La incorporación de nuevas modalidades de gestión que amplían las posibilidades de actuación de la tradicional oficina municipal que funciona actualmente, sitúa al proyecto en el marco de los desafíos de la innovación, sus fortalezas y debilidades. Se recomienda que la experiencia que se propone encarar este municipio sea acompañada por las instancias superiores de gobierno (Provincial, Nacional) asumiendo el compromiso de acompañar el esfuerzo de las poblaciones que trabajan para extraer la riqueza de los yacimientos de Vaca Muerta.

Esta forma innovadora de hacer ciudad, poniendo el valor el suelo, y empoderando a los municipios dotándolos de herramientas que les permitan desarrollar un proyecto, es la oportunidad de dar campamento a los objetivos propuestos por el plan estratégico de la provincia.



	Ejes de diagnóstico	Ejes de actuación
Desarrollo económico	Agotamiento de un ciclo productivo e inicio de otro con características diferentes.	Acompañar el desarrollo de un nuevo ciclo de crecimiento y prosperidad.
	Limitaciones de un modelo de desarrollo basado en un producto principal que presenta problemas de sostenibilidad.	Promover la diversificación de las actividades económicas y el incremento de la complejidad de la oferta del sector terciario.
	Fuerte aceleración de la producción y el crecimiento.	Contener la expansión demográfica y conducir el crecimiento de la ciudad.
	Desajustes en la relación entre el asentamiento y el medio en que está inserto.	Corregir desajustes de la relación entre sociedad local y medio ambiente.
Sostenibilidad ambiental	Dificultades de la población para acceder al suelo, la vivienda y a un ambiente urbano adecuado para desarrollar su vida cotidiana.	Regularizar la tenencia de la tierra y garantizar el acceso a un hábitat correctamente equipado.
	Restricciones para el normal desarrollo de la vida cotidiana en un contexto marcado por la fragilidad y el desarraigo.	Mejorar la calidad del escenario ambiental, urbanístico y cultural en que se desarrolla la vida cotidiana de los habitantes de la localidad.
Inclusión equidad	Debilidad de las políticas de manejo del suelo y escaso desarrollo de atención a las demandas de los sectores carenciados.	Fortalecer el vínculo entre el municipio y la sociedad local, introduciendo reformas que mejoren la gestión, e incrementando la interacción con sus organizaciones sociales.
Fortalecimiento institucional		



## CONTENIDOS

Introducción .....	30
TOMO I.....	31
1. Subsistema natural (Tarea 3).....	32
1.1 Introducción y enfoque adoptado.....	32
1.2 Vulnerabilidad frente a riesgos ambientales .....	33
1.3 Paisaje y protección del patrimonio natural y cultural .....	64
1.4 Manejo de Residuos Sólidos .....	74
1.5 Mecanismos de Control .....	76
1.6 Antecedentes consultados.....	77
2. Subsistema construido (Tarea 4).....	78
2.1 Historia de la localidad .....	79
2.2 Análisis de antecedentes.....	84
2.3 Tratamiento de fuentes municipales y provinciales.....	85
2.4 Evolución de la mancha urbana.....	87
3. Subsistema económico – social (Tarea 5) .....	116
3.1 La producción de hidrocarburos en la Cuenca Neuquina.....	117
3.2 Dinámica Demográfica.....	134
4. Subsistema jurídico-administrativo (Tarea 6) .....	172
4.1 Legislación vigente.....	172
5. Entrevistas con informantes claves (Tareas 7 y 8).....	235
5.1 Presentación.....	235
5.2 Desarrollo metodológico.....	235
5.3 Análisis de los resultados .....	235
5.4 Conclusiones .....	268
6. Elementos centrales de diagnóstico.....	271
<b>A escala de todo el ejido municipal .....</b>	<b>272</b>
<b>A escala urbana.....</b>	<b>272</b>
6.1 Ejes estratégicos de acción. ....	274

# INDICE CARTOGRÁFICO

## FIGURAS

Figura 1: Vista satelital en perspectiva de la ubicación relativa de RDLS y el Río Colorado y del avance urbano hacia el sector anegable.....	35
Figura 2: Área inundable del Río Colorado (sombreado rojo) con uso productivo, residencial e industrial. Fuente: Plan Maestro de Manejo Pluvio Aluvional de RDLS. Pcia de Neuquén.....	35
Figura 3: Imagen de riesgo de inundaciones por crecida del Río Colorado para diferentes recurrencias. Fuente: FAO, 2015.....	36
Figura 4: Cuencas Hídricas Superficiales que aportan los cañadones E y O de RDLS.....	37
Figura 5: Imagen Satelital en perspectiva.....	37
Figura 6: Viviendas, residuos y escombros en zonas próximas a los cañadones.....	39
Figura 7: Usurpación de terrenos (en rojo), al borde de los cañadones.....	40
Figura 8: Mapa de Riesgo Hídrico de Rincón de los Sauces. Provincia de Neuquén. COPADE.....	41
Figura 9: Imágenes de los desbordes de cañadones en Rincón de los Sauces y caminos de acceso.....	42
Figura 10: Imagen satelital del impacto de la actividad hidrocarburífera sobre el suelo.....	43
Figura 11: Nivel de erosión hídrica del suelo (en naranja: alto). Se señala RDLS con un círculo.....	44
Figura 12: Perfil del terreno donde se observa el área deprimida o cóncava en la zona céntrica.....	45
Figura 13: Plan Maestro de manejo de desagües pluvio-aluvionales. Pcia del Neuquén.....	46
Figura 14: Volcanes activos (rojos) y potencialmente activos (amarillo) y vientos dominantes.....	48
Figura 15: Ejes de expansión urbana hacia áreas ambientalmente inestables o riesgosas.....	49
Figura 16: Acueductos (azul), gasoductos (verde) y oleoductos (rojo) existentes en el yacimiento Puesto Hernández. Fuente: Sec. Energía de la Nación.....	52
Figura 17: Pozos de gas o petróleo activos en Puesto Hernández.....	52
Figura 18: Locaciones petroleras en el valle del Río Colorado, cercanas a RDLS, aguas arriba.....	53
Figura 19: Mejoramiento de la conductividad en el fracturamiento hidráulico. México. 2009. Fuente: VAZQUEZ, Juan.....	54
Figura 20: Denuncia de basurero petrolero próximo a Añelo. Diciembre 2018.....	55
Figura 21: Mapa de Inundación por Rotura de la Presa Portezuelo del Viento. Fuente: COIRCO.....	59
Figura 22: Ubicación de la Planta Cloacal y canal de descarga al Río Colorado.....	62
Figura 23: Fotografías del Museo Municipal de Ciencias Naturales Argentino Urquiza.....	66
Figura 24: Mapa de la Reserva Natural Auca Mahuida.....	69
Figura 25: Patrimonio Natural y Paisajístico.....	70
Figura 26: Paisaje Urbano. Borde Ribereño.....	71
Figura 27: Espacios Verdes y equipamiento urbano.....	73
<b>Figura 28: Zonas de Chacras.....</b>	<b>74</b>
Figura 29: Viejo y nuevo basural municipal.....	75
Figura 30: Concentración de los posibles lixiviados contaminados del viejo basural municipal sin remediar, de los actuales efluentes cloacales sin tratar y posible ubicación de la nueva planta cloacal proyectada.....	76
Figura 31: Plano de archivo histórico.....	80
Figura 32: Foto de archivo, pozo petrolero.....	82
Figura 33: Planta urbana en 2001.....	88
Figura 34: Población absoluta y densidad por radio censal. Año 2001.....	88
Figura 35: Tipos de crecimiento residencial entre 2001 y 2010.....	89
Figura 36: Distribución espacial del crecimiento por expansión o completamiento.....	90
Figura 37: Densidades brutas 2010 por radio censal, en habitantes/ha.....	91
<b>Figura 38: Distribución espacial del crecimiento residencial 2010-2016 e identificación de fragmentos urbanos que lo explican.....</b>	<b>92</b>
Figura 39: Distribución de la propiedad inmobiliaria.....	94

Figura 40: Tierras asignadas a Forestal Medanito S.A.....	96
Figura 41: Propiedad en sectores de parques industriales y chacras productivas .....	97
Figura 42: Propiedad en sectores de parque industrial (detalle) .....	98
Figura 43: Operación de producción de nuevo suelo residencial, en curso .....	102
Figura 44: Operaciones recientes (casos Favaloro y Libertad – Las Bardas).....	104
Figura 45: Operaciones recientes.....	104
Figura 46: Ocupación informal .....	105
Figura 47: Conjuntos habitacionales .....	109
Figura 48: Detalle de conjuntos habitacionales .....	110
Figura 49: Cobertura de red de agua potable en 2016 .....	111
Figura 50: Cobertura de red cloacal en 2016 .....	112
Figura 51: Cobertura de la red eléctrica en 2016 .....	113
Figura 52: Cobertura de la red de gas en 2016.....	113
Figura 53: Consolidación por cobertura de los servicios urbanos en 2016 .....	114
Figura 54: Densidades brutas 2010 .....	115
Figura 55: Microrregiones y departamentos de la Pcia. de Neuquén. ....	201
Figura 56: Departamento Pehuenches, Pcia. de Neuquén.....	202
Figura 57: Ejidos municipales del Departamento Pehuenches, Pcia. de Neuquén. ....	203
Figura 58 Imagen de barrio construido por el IPVU .....	213

## GRÁFICOS

Gráfico 1: Concentración de precipitaciones en el tiempo. ....	38
Gráfico 2: Cantidad de incidentes ambientales de la industria petrolera en la Cuenca del Río Colorado, ocurridos en el periodo 2.000 – 2.010. COIRCO, 2011.....	57
Gráfico 3: Origen de los incidentes ambientales. años 2.000 a 2.010. COIRCO, 2011.....	57
Gráfico 4: Evolución del precio del petróleo 2008-2017 .....	117
Gráfico 5: Evolución de la inversión en Neuquén en comparación con el total de Argetina.....	118
Gráfico 6: Evolución de los pozos explotados y explorados en la Cuenca Neuquina 2009-2017.....	119
Gráfico 7: Evolución de los pozos perforado convencionales y no conevnccionales.....	120
Gráfico 8: Evolución de la producción de petróleo crudo en la Provincia de Neuquén 2008-2017 .....	121
Gráfico 9: Evolución de la producción de gas en la Provincia de Neuquén 2008-2017.....	122
Gráfico 10. Variación de la población en valores absolutos. Años 1970 a 2010. Municipios Rincón De Los Sauces, Buta Ranquil, Barrancas, Añelo, San Patricio Del Chañar y Cutral Co.....	135
Gráfico 11. Proyección de población a 2018. Escenarios alternativos .....	136
Gráfico 12: Pirámide de sexo y edad. Rincón De Los Sauces. Año 2010. ....	137
Gráfico 13: Tasa de masculinidad comparada. Rincón De Los Sauces, San Patricio del Chañar, Añelo, Cutral Co, Provincia de Neuquén. Año 2010. ....	138
Gráfico 14. Tasa de dependencia. Rincón De Los Sauces, San Patricio del Chañar, Añelo, Cutral Co, Provincia de Neuquén. Año 2010.....	142
Gráfico 15: Régimen de tenencia de la vivienda y el terreno. Rincón De Los Sauces, San Patricio del Chañar, Añelo, Cutral Co, Provincia de Neuquén. Año 2010. ....	143
Gráfico 16: Situación habitacional. Rincón De Los Sauces, San Patricio del Chañar, Añelo, Cutral Co, Provincia de Neuquén. Año 2010.....	144
Gráfico 17: Tipo de déficit. Año 2010. Rincón De Los Sauces, San Patricio del Chañar, Añelo, Cutral Co, Provincia de Neuquén.....	144
Gráfico 18: Hogares con conexión a servicios de red de agua, cloaca y gas. Año 2010. Rincón De Los Sauces, San Patricio del Chañar, Añelo, Cutral Co, Provincia de Neuquén.....	146
Gráfico 19: Cobertura de salud por tipo. Año 2010 / 2015. Rincón De Los Sauces, San Patricio del Chañar, Añelo, Cutral Co, Provincia de Neuquén.....	147
Gráfico 20: Nivel de educación formal Jefes – as de Hogar. Año 2010. Rincón De Los Sauces, San Patricio del Chañar, Añelo, Cutral Co, Provincia de Neuquén. ....	148
Gráfico 21 Mano de obra asalariada según rama de actividad. 2016 / 2017. Rincón De Los Sauces. ....	150
Gráfico 22: Mano de obra asalariada según rama de actividad. 2016 / 2017. Cutral Co.....	150
Gráfico 23: Mano de obra asalariada según rama de actividad. 2016 / 2017. Añelo. ....	151
Gráfico 24: Tasas de actividad, empleo, desocupación y subocupación según rama de actividad. 2015/ 2016 / 2017. Rincón De Los Sauces. ....	152
Gráfico 25: Tasas de actividad, empleo, desocupación y subocupación según rama de actividad. 2015/ 2016 / 2017. Añelo.....	152
Gráfico 26: Tasas de actividad, empleo, desocupación y subocupación según rama de actividad. 2015/ 2016 / 2017. Cutral Co. ....	153
Gráfico 27. Referentes según sexo. ....	236
Gráfico 28. Referentes según edad.....	237
Gráfico 29. Referentes según tiempo de residencia. ....	238
Gráfico 30. Referentes según máximo nivel de educación formal alcanzado.....	239
Gráfico 31. Referentes según valoración de las condiciones naturales, culturales y sociales de Rincón De Los Sauces. ....	241
Gráfico 32. Índice de condiciones naturales, culturales y sociales favorables de Rincón De Los Sauces según nivel. ....	242
Gráfico 33. Índice de condiciones naturales, culturales y sociales favorables de Rincón De Los Sauces por sector. ....	242
Gráfico 34. Calidad de las ofertas urbanas. ....	245

Gráfico 35. Índice de calidad de las ofertas urbanas.....	245
Gráfico 36. Calidad de las ofertas económicas.....	247
Gráfico 37. Índice de Calidad de las ofertas económicas.....	247
Gráfico 38. Calidad de las ofertas sociales.....	249
Gráfico 39. Índice de calidad de las ofertas sociales.....	249
Gráfico 40. Calidad de las ofertas regionales.....	250
Gráfico 41. Índice de calidad de las ofertas regionales.....	250
Gráfico 42. Índice consolidado de calidad de las ofertas urbanas, económicas, sociales y regionales.....	251
Gráfico 43. Índice de calidad de las ofertas de Rincón De Los Sauces por sector.....	251
Gráfico 44. Ranking de atributos valorados positivo en las ubicaciones 1º, 2º y 3º.....	254
Gráfico 45. Ranking de atributos valorados positivo en las ubicaciones 1º, 2º y 3º. Índice de cobertura.....	254
Gráfico 46. Ranking de atributos considerados negativo en las ubicaciones 1º, 2º y 3º.....	255
Gráfico 47. Ranking de atributos considerados negativo en las ubicaciones 1º, 2º y 3º. Índice de cobertura.....	255
Gráfico 48. Temas posicionados en el Ranking.....	257
Gráfico 49. Temas posicionados en el Ranking según ubicación.....	258
Gráfico 50. Ranking de temas.....	259
Gráfico 51. Incidencia del POT.....	260
Gráfico 52. Capacidades y recursos del Gobierno Local.....	261
Gráfico 53. Compromiso de instituciones de la sociedad civil.....	262
Gráfico 54. Compromiso de instituciones de la sociedad civil.....	263
Gráfico 55. Percepción sobre la situación actual en Rincón De Los Sauces, Añelo, Pcia. De Neuquén y Argentina.....	264
Gráfico 56. Percepción sobre la situación futura en Rincón De Los Sauces, Añelo, Pcia. De Neuquén y Argentina.....	265
Gráfico 57. Actividades económicas alternativas. (Lectura individual).....	266
Gráfico 58. Actividades económicas alternativas. (Lectura combinada).....	266
Gráfico 59. Impacto de la explotación de Vaca Muerta.....	267

## TABLAS

Tabla 1: Población urbana de RDLS. Balance del crecimiento y localización entre 2010 y 2001 .....	90
Tabla 2: Balance del crecimiento y localización por fragmentos urbanos en el período 2016-2010, por superficie y tipo de crecimiento .....	92
Tabla 3: Estimación de población adicional entre 2016-2010 por tipo de crecimiento .....	93
Tabla 4: Dificultades para el saneamiento del patrimonio inmobiliario .....	94
Tabla 5: Instrumentos de gestión para la transformación del suelo .....	98
Tabla 6: Encuadre y estado de avance de nuevas operaciones de habilitación de suelo .....	103
Tabla 7: Población en los años censales 1970, 1980, 1991, 2001 y 2010. Valores absolutos, tasas de variación puntuales, tasas de variación promedio anual. Provincia de Neuquén. Municipios de 1º Categoría .....	156
Tabla 8. Variación de la población de 1970 a 2010 en valores absolutos. Municipios de Rincón De Los Sauces, Buta Ranquil, Barrancas, San Patricio Del Chañar y Cutral Co.....	157
Tabla 9. Variación de la población de 1970 a 2010 en tasas punto a punto y promedio. Municipios de Rincón De Los Sauces, Buta Ranquil, Barrancas, San Patricio Del Chañar y Cutral Co.....	158
Tabla 10. Población por sexo y edad. Año 2010. Rincón De Los Sauces .....	158
Tabla 11. Población por sexo y edad. Estimación Año 2018. Escenario 2 (Gobierno Municipal). Rincón De Los Sauces.....	159
Tabla 12. Tasa de dependencia. Año 2010. Rincón De Los Sauces, Añelo, Cutral Co, San Patricio Del Chañar y Pcia. De Neuquén .....	159
Tabla 13. Régimen de tenencia de la vivienda y el terreno. Año 2010. Rincón De Los Sauces, Añelo, Cutral Co, San Patricio Del Chañar y Pcia. De Neuquén.....	160
Tabla 14. Situación habitacional. Año 2010. Rincón De Los Sauces, Añelo, Cutral Co, San Patricio Del Chañar y Pcia. De Neuquén .....	160
Tabla 15. Hogares con conexión a red de servicio. Año 2010. Rincón De Los Sauces, Añelo, Cutral Co, San Patricio Del Chañar y Pcia. De Neuquén.....	160
Tabla 16. Hogares con conexión a red de servicio. Año 2010 / 2015. Rincón De Los Sauces, Añelo, Cutral Co, San Patricio Del Chañar y Pcia. De Neuquén.....	161
Tabla 17. Nivel de educación formal de Jefes-as de Hogar. Año 2010. Rincón De Los Sauces, Añelo, Cutral Co, San Patricio Del Chañar y Pcia. De Neuquén.....	161
Tabla 18. Mano de obra asalariada según rama de actividad. Años 2016 / 2017. Rincón De Los Sauces, Añelo, Cutral Co. ....	161
Tabla 19. Tasas del mercado de trabajo. Años 2015/ 2016 / 2017. Rincón De Los Sauces, Añelo, Cutral Co. ....	162
Tabla 20. Categoría ocupacional, sector y calidad del trabajo. Años 2015/ 2016 / 2017. Rincón De Los Sauces, Añelo, Cutral Co.....	162
Tabla 21. Ingresos. Año 2015. Rincón De Los Sauces, Añelo, Cutral Co. ....	162
Tabla 22: Variación de la población de 1970 a 2010 en valores absolutos. Municipios de Rincón De Los Sauces, Buta Ranquil, Barrancas, San Patricio Del Chañar y Cutral Co.....	163
Tabla 23: Variación de la población de 1970 a 2010 en tasas punto a punto y promedio. Municipios de Rincón De Los Sauces, Buta Ranquil, Barrancas, San Patricio Del Chañar y Cutral Co.....	163
Tabla 24: Población por sexo y edad. Año 2010. Rincón De Los Sauces .....	164
Tabla 25: Población por sexo y edad. Estimación Año 2018. Escenario 2 (Gobierno Municipal). Rincón De Los Sauces.....	165
Tabla 26: Tasa de dependencia. Año 2010. Rincón De Los Sauces, Añelo, Cutral Co, San Patricio Del Chañar y Pcia. De Neuquén .....	166
Tabla 27: Régimen de tenencia de la vivienda y el terreno. Año 2010. Rincón De Los Sauces, Añelo, Cutral Co, San Patricio Del Chañar y Pcia. De Neuquén.....	166
Tabla 28: Situación habitacional. Año 2010. Rincón De Los Sauces, Añelo, Cutral Co, San Patricio Del Chañar y Pcia. De Neuquén .....	167
Tabla 29: Hogares con conexión a red de servicio. Año 2010. Rincón De Los Sauces, Añelo, Cutral Co, San Patricio Del Chañar y Pcia. De Neuquén.....	167

Tabla 30: Hogares con conexión a red de servicio. Año 2010 / 2015. Rincón De Los Sauces, Añelo, Cutral Co, San Patricio Del Chañar y Pcia. De Neuquén.....	168
Tabla 31: Nivel de educación formal de Jefes-as de Hogar. Año 2010. Rincón De Los Sauces, Añelo, Cutral Co, San Patricio Del Chañar y Pcia. De Neuquén.....	168
Tabla 32: Mano de obra asalariada según rama de actividad. Años 2016 / 2017. Rincón De Los Sauces, Añelo, Cutral Co. ....	169
Tabla 33: Tasas del mercado de trabajo. Años 2015/ 2016 / 2017. Rincón De Los Sauces, Añelo, Cutral Co. ....	169
Tabla 34: Categoría ocupacional, sector y calidad del trabajo. Años 2015/ 2016 / 2017. Rincón De Los Sauces, Añelo, Cutral Co.....	170
Tabla 35: Ingresos. Año 2015. Rincón De Los Sauces, Añelo, Cutral Co. ....	171
Tabla 36: Superficie de tierra distribuida en Neuquén, según tenencia, entre 1880 y 1920.....	192
Tabla 37: Aprobación de ordenanzas según categoría, desde la elección de autoridades. ....	227
Tabla 38. Referentes entrevistados según sector de pertenencia.....	236
Tabla 39: Ranking de atributos valorados como positivos .....	252
Tabla 40: Ranking de atributos considerados como negativos .....	253

## Introducción

Este estudio surge como demanda del Gobierno Municipal para poner en marcha acciones que den respuesta a las problemáticas actuales del municipio. El gobierno local requiere contar con instrumentos de gestión eficaces para promover el desarrollo sostenible de su localidad.

La iniciativa es retomada por el COPADE Y el CFI que contrataron un equipo consultor que bajo la dirección de Alfredo Garay está conformado por Marcelo Somsen, Federico Bouilly, Norberto Iglesias, Néstor Magariños y Luciano Pugliese, contando con la colaboración de Julián Gonzales Durán.

El objetivo de esta Asistencia Técnica es *generar un Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT)*, una herramienta de gestión municipal que permita identificar los problemas de la localidad y proponer soluciones, encuadrándolas en el marco de una estrategia que va a ser implementada en el tiempo. Entre los propósitos señalados en los fundamentos se destaca: organizar los usos del suelo, reducir el riesgo de desastres, regularizar los asentamientos informales, mejorar la conectividad y la calidad de los espacios verdes, identificar sitios ambientalmente aptos para orientar la futura expansión urbana y proponer herramientas, entre otras un código urbanístico, que permita conducir estas tendencias de crecimiento.

Con este informe se busca dar cuenta del análisis parcial obtenido a través de la realización de las primeras catorce tareas previstas por el plan de trabajo.

# TOMO I

# 1. Subsistema natural (Tarea 3)

## 1.1 Introducción y enfoque adoptado

Avanzando tempranamente en la elaboración del diagnóstico, se reconoce la importancia de adoptar un enfoque desde la **sustentabilidad ambiental** del área, dada la multiplicidad de riesgos naturales y antrópicos a los que se encuentra expuesta la localidad y sus habitantes.

Por otra parte, si se considera que el desarrollo urbano avanzará de la mano de la actividad económica dominante (la explotación de hidrocarburos), se espera un nuevo ciclo de crecimiento, de estabilización, declinación y abandono, lo que podría generar una nueva ola de impactos y de pasivos ambientales y sociales de difícil resolución.

Estos pasivos ambientales no sólo podrán generar riesgos sanitarios y ambientales, sino que podrían comprometer otros usos productivos del área, tales como los agropecuarios, turísticos o recreativos, actividades que podrían reemplazar parcialmente a la actividad hidrocarburífera.

En este marco, se plantean a continuación una serie de Ejes Ambientales tomados de la bibliografía de referencia, normalmente vinculados con los principales aspectos a considerar para la planificación de un desarrollo urbano sustentable.

Los EJES AMBIENTALES son los siguientes:

1. VULNERABILIDAD FRENTE A RIESGOS AMBIENTALES
2. MANEJO DEL AGUA Y SANEAMIENTO
3. PAISAJE Y PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO NATURAL
4. MANEJO DE RESIDUOS SÓLIDOS
5. CALIDAD DEL AIRE Y RUIDOS
6. USO DE LA ENERGIA
7. MECANISMOS DE CONTROL
8. PARTICIPACIÓN Y ORGANIZACIÓN COMUNITARIA

Vale comentar que si bien no forma parte del Subsistema Natural, se hacen más abajo algunas consideraciones relativas al Patrimonio Cultural existente en RDLS.

## **1.2 Vulnerabilidad frente a riesgos ambientales**

Rincón de los Sauces se ubica en un área en la cual existen diversas amenazas, tanto de origen antrópico como naturales, frente a las cuales la ciudad posee mayor o menor vulnerabilidad y por lo tanto niveles de riesgo.

En consonancia con el concepto de riesgo internacionalmente utilizado, en la definición del nivel de riesgo intervienen las características intrínsecas de las amenazas o fuentes de peligro, la vulnerabilidad o fragilidad de los elementos potencialmente expuestos a estas amenazas, y el grado y tipo de exposición a las mismas.

En ese sentido, la existencia de sistemas de alerta temprana, o de planes de contingencia o de obras de contención, constituyen estrategias para reducir la vulnerabilidad urbana y por lo tanto el nivel de riesgo.

El desconocimiento del grado de exposición a una fuente de riesgo, así como de las acciones que se deberían adoptar en caso de producirse, es un factor que incrementa la vulnerabilidad de la población frente a una amenaza y por lo tanto el riesgo.

Se comentan brevemente a continuación las principales fuentes de amenaza y los mecanismos o dispositivos existentes para gestionar el riesgo asociado.

### **1.2.1 Riesgos naturales**

#### *1.2.1.1 Riesgo hídrico por desbordes del Río Colorado*

Rincón de los Sauces se ubica a orillas del Río Colorado. El Río Colorado es un río de tipo alóctono, que se alimenta básicamente de la fusión nival en la cordillera de los Andes en primavera y verano, realizando un largo recorrido hasta el Océano Atlántico, atravesando la meseta patagónica casi sin recibir aportes de lluvias locales.

El Río Colorado no se encuentra regulado con obras de endicamiento sino hasta el Dique Casa de Piedra, en la Provincia de La Pampa, por lo que en este sector de estudio, el caudal fluctúa a lo largo del año de forma estacional, con importantes variaciones interanuales. Los máximos y mínimos caudales históricos registrados para el Río Colorado oscilan entre los 30 m<sup>3</sup>/seg a los 1.000 m<sup>3</sup>/seg.

Estos incrementos de caudales se manifiestan con el desborde del cauce del Río hacia su valle de inundación, el cual se ve inundado durante estas crecidas.

La localidad de Rincón de los Sauces posee un sector originalmente destinado a la producción frutihortícola y forestal (zona de chacras) ubicado en el borde de este valle de inundación.

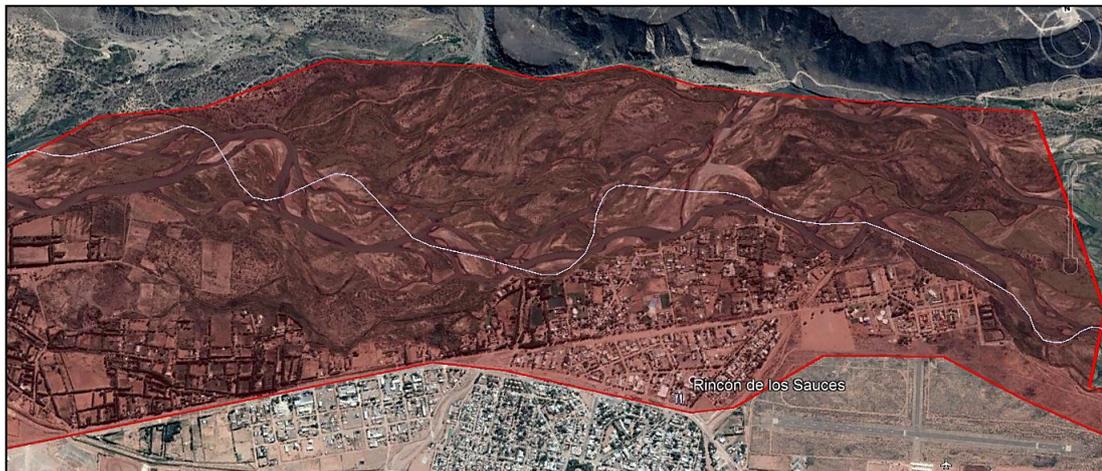
La humedad ambiente y la disponibilidad de agua para riego han sido un estímulo para la ocupación y uso productivo de esta área anegable, si bien a su vez se encuentra expuesta a crecidas extraordinarias.

Pero la zona expuesta a inundaciones no se limita a la zona de chacras, sino que incluye a la zona urbanizada de RDLS, hasta la altura de la calle Chos Malal y de la RP 6, de acuerdo al siguiente Plano de Riesgo Hídrico elaborado en el marco del Plan Maestro de Manejo Pluvio Aluvional de RDLS.

**Figura 1: Vista satelital en perspectiva de la ubicación relativa de RDLS y el Río Colorado y del avance urbano hacia el sector anegable.**

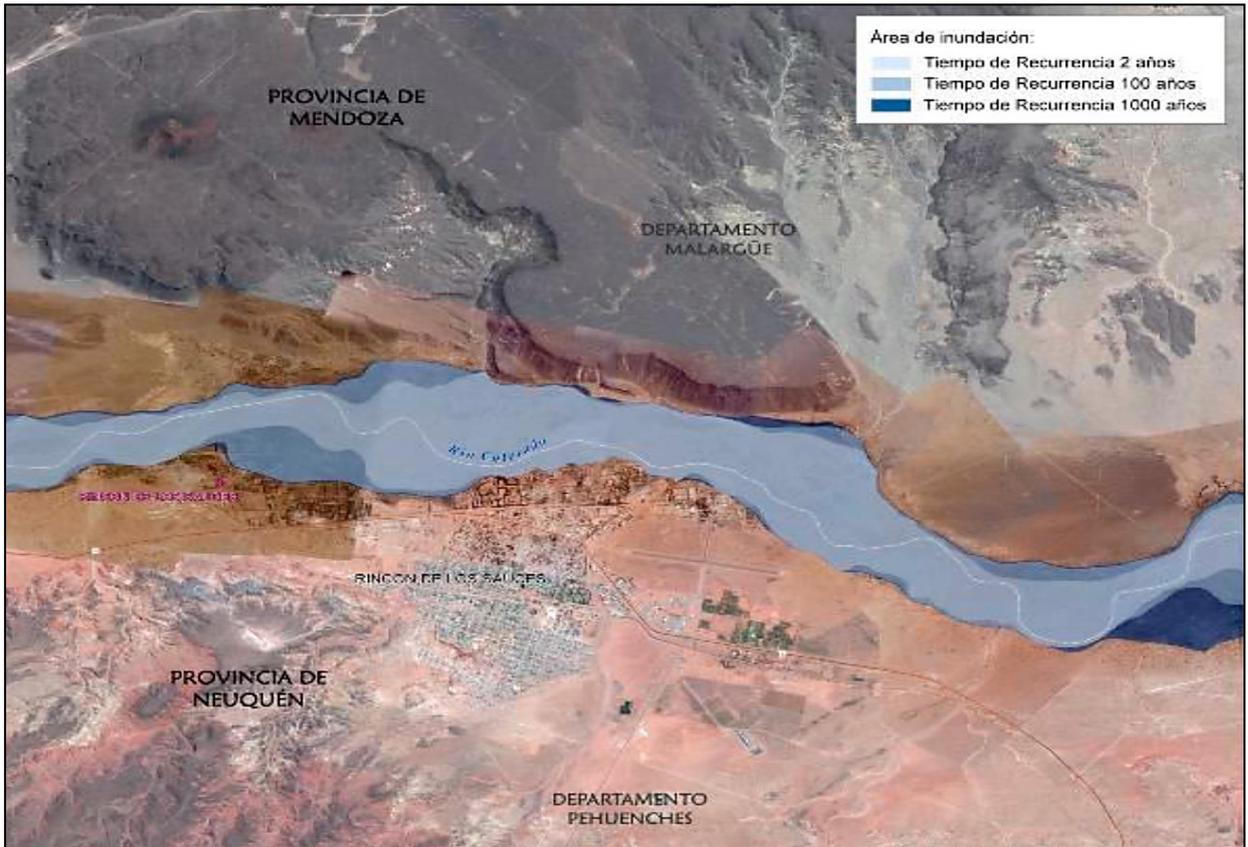


**Figura 2: Área inundable del Río Colorado (sombreado rojo) con uso productivo, residencial e industrial. Fuente: Plan Maestro de Manejo Pluvio Aluvional de RDLS. Pcia de Neuquén.**



Existe otro estudio antecedente que analiza el riesgo de inundaciones por crecidas del Río Colorado, el cual delimita una porción bastante menor a la graficada más arriba:

Figura 3: Imagen de riesgo de inundaciones por crecida del Río Colorado para diferentes recurrencias. Fuente: FAO, 2015



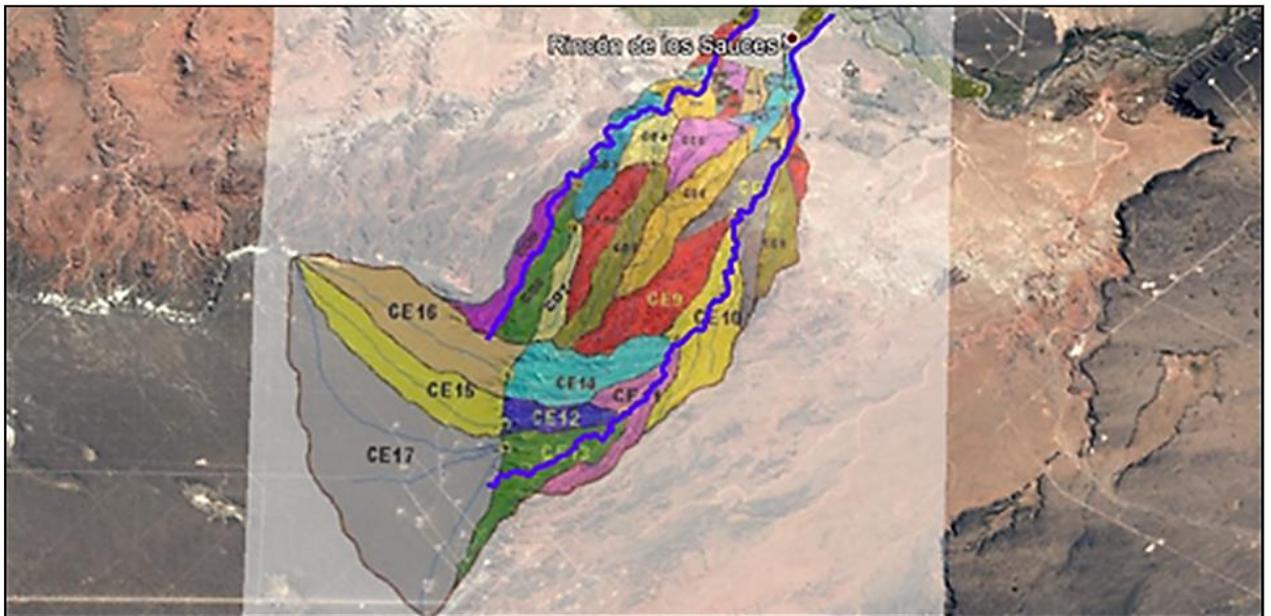
La diferencia con el mapa de riesgo del Plan Maestro son marcadas. Se debe adoptar el principio precautorio y asumir el escenario más adverso para la gestión del riesgo.

#### 1.2.1.2 Riesgo hídrico por desborde de flujos aluvionales

Rincón de los Sauces se encuentra ubicado topográficamente en una zona baja respecto a la meseta y su talud (barda). Esto significa que el escurrimiento hídrico superficial debe atravesar el área ocupada por la ciudad en su paso hacia el Río.

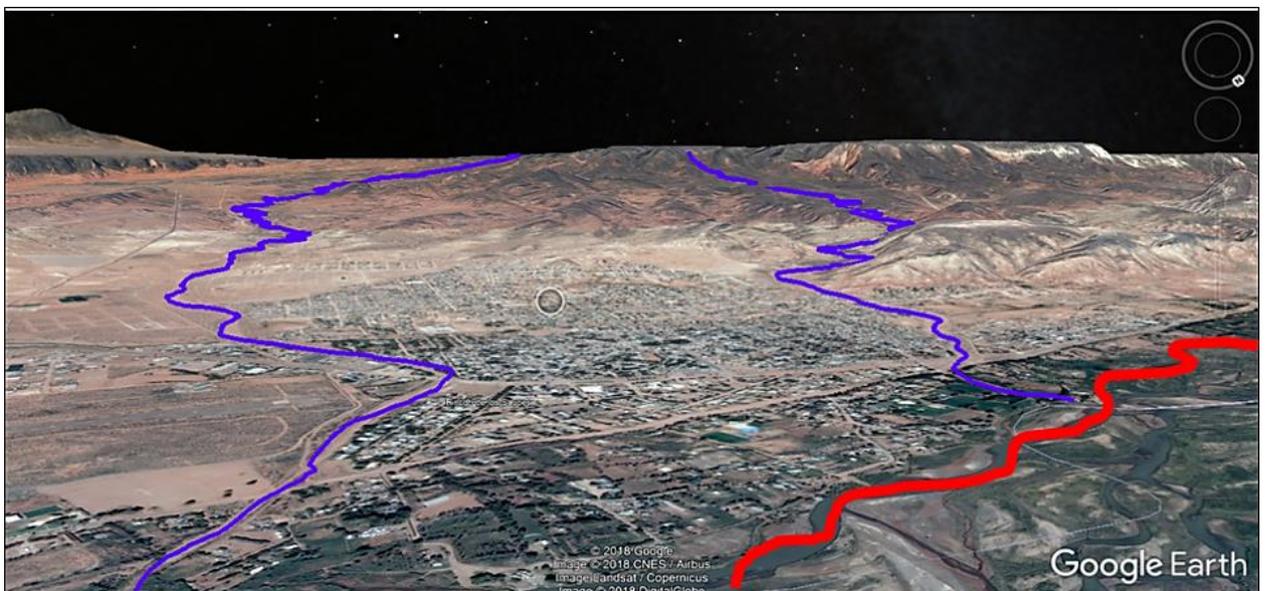
El tipo de drenaje está conformado por cursos de agua transitorios, con un diseño en general de tipo radial con nacimiento en el volcán Auca Mahuida, que se van uniendo y concentrando para formar vías de escurrimiento denominados “cañadones”, que finalmente desaguan en el Río Colorado.

**Figura 4: Cuencas Hídricas Superficiales que aportan los cañadones E y O de RDLS**



Se muestra a continuación una imagen de las cuencas hídricas de aporte de los cañadones que flanquean la ciudad. Se puede observar que la cuenca de aporte hídrico posee una superficie bastante importante, concentrándose el escurrimiento en los cañadones que flanquean la ciudad.

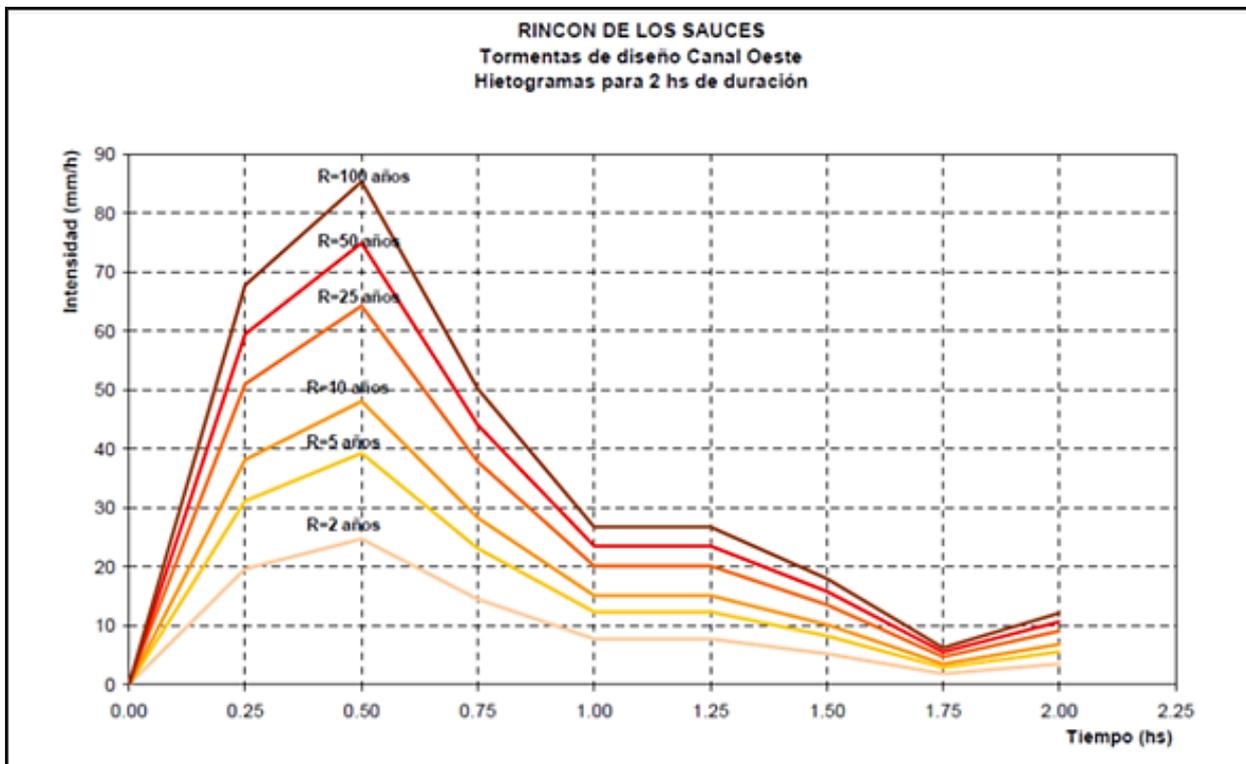
**Figura 5: Imagen Satelital en perspectiva.  
En azul los cañadones E y O. En rojo el Río Colorado.**



Si bien el clima de la zona es de tipo semidesértico, existen lluvias locales (convectivas) que se desarrollan y descargan de manera concentrada, generando cursos de agua torrenciales, de corta duración pero con grandes caudales que escurren a gran velocidad

Se muestra a continuación un gráfico donde se muestra la concentración de las precipitaciones en el tiempo: en los primeros 30 minutos cae el 50% de total de lluvia, reduciéndose muchísimo a partir de los 60 minutos de iniciada la tormenta.

**Gráfico 1: Concentración de precipitaciones en el tiempo.**



Obsérvese que estadísticamente se espera una lluvia de 50 mm/h cada 10 años y según los antecedentes consultados, los desbordes se han verificado con precipitaciones de 50 mm/hora.

El tipo de suelo existente posee grandes sectores pobremente vegetados, sectores de suelo rocoso poco permeable y sectores con suelos poco agregados o consolidados, como areniscas o mantos de grava y arena,

Este suelo de tipo friable o erodible, en un relieve con fuertes pendientes y con desarrollo de lluvias de tipo torrenciales, ocasionan avenidas de agua con gran capacidad de arrastre de sedimentos y de erosión que corren dentro de los cañadones, normalmente secos.

La ciudad de RDLS posee dos cañadones que flanquean sus bordes E y O originales.

A lo largo del tiempo, estos cañadones se han visto modificados en su paso por el área urbanizada, básicamente por los siguientes motivos:

- Depósito de residuos, escombros o acopios de suelo en su cauce,
- Construcciones de material, incluyendo viviendas, en el cauce o en el talud del cañadón.
- Rotura del perfil natural del cañadón, por cruce con calles.

Estas obstrucciones y pérdidas de morfología se han traducido en el desborde de los cañadones, afectando el área urbanizada de RDLS.

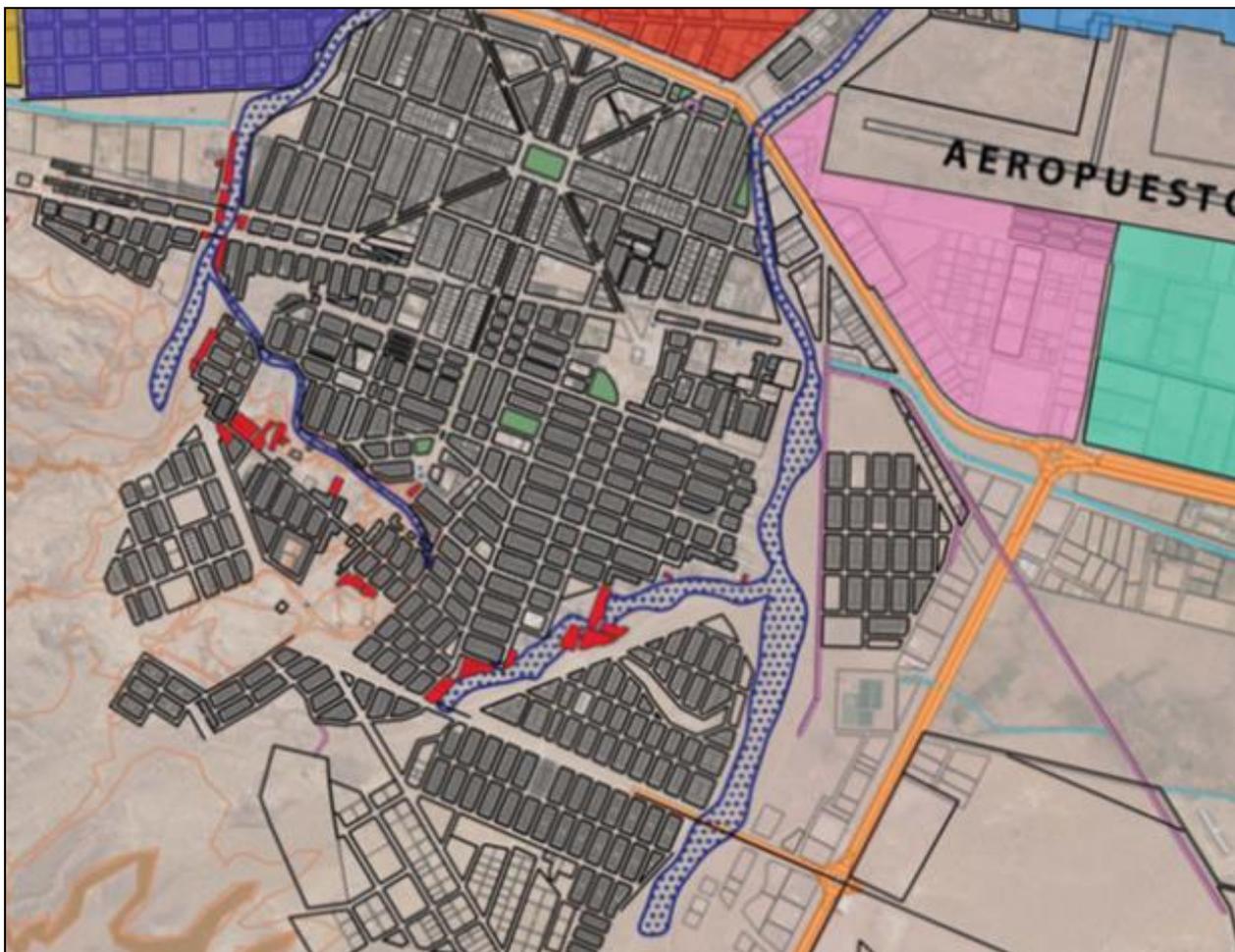


Vertido de residuos y localización de viviendas en el cañadón y sus márgenes

**Figura 6: Viviendas, residuos y escombros en zonas próximas a los cañadones.**

En la siguiente imagen elaborada a partir de información suministrada por la Municipalidad, se observa que los sectores donde hay usurpación de terrenos coincide con los bordes de los cañadones, exponiendo a esta población un riesgo cierto.

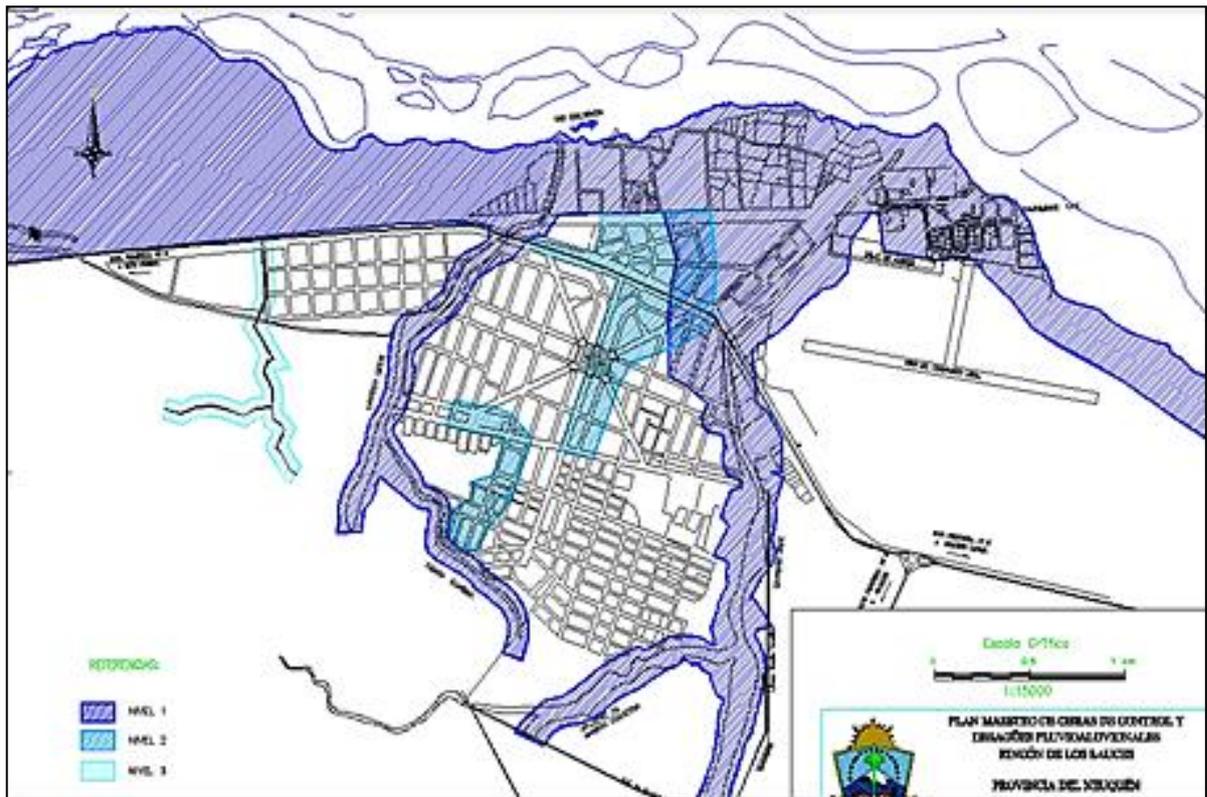
**Figura 7: Usurpación de terrenos (en rojo), al borde de los cañadones**



Debe destacarse que la impermeabilización del suelo natural (por ejemplo con calles o edificaciones cubiertas) en el área urbana y/o la pérdida de vegetación natural por la actividad petrolera en la cuenca alta, son agravantes de esta situación, al generar mayor concentración de los picos de crecida de las avenidas de agua (y mayor poder erosivo).

Se muestra a continuación un Plano de Riesgo Hídrico elaborado por la Provincia en el marco del Plan Maestro de Manejo Pluvio Aluvional de RDLS.

Figura 8: Mapa de Riesgo Hídrico de Rincón de los Sauces. Provincia de Neuquén. COPADE



Estos desbordes con ríos corriendo por la ciudad, han cortado la RP 6 y la RP 5 en algunas oportunidades, ocasionando además que la ciudad quede aislada.

Asimismo, la existencia de viviendas precarias ubicadas de forma espontánea en proximidades a estos cañadones, han provocado que el agua las arrastre, destruyendo viviendas y construcciones y generando población de evacuados.

**Figura 9: Imágenes de los desbordes de cañadones en Rincón de los Sauces y caminos de acceso.**



Catriel Informa.com. 25/09/15



Catriel Informa.com. 25/09/15



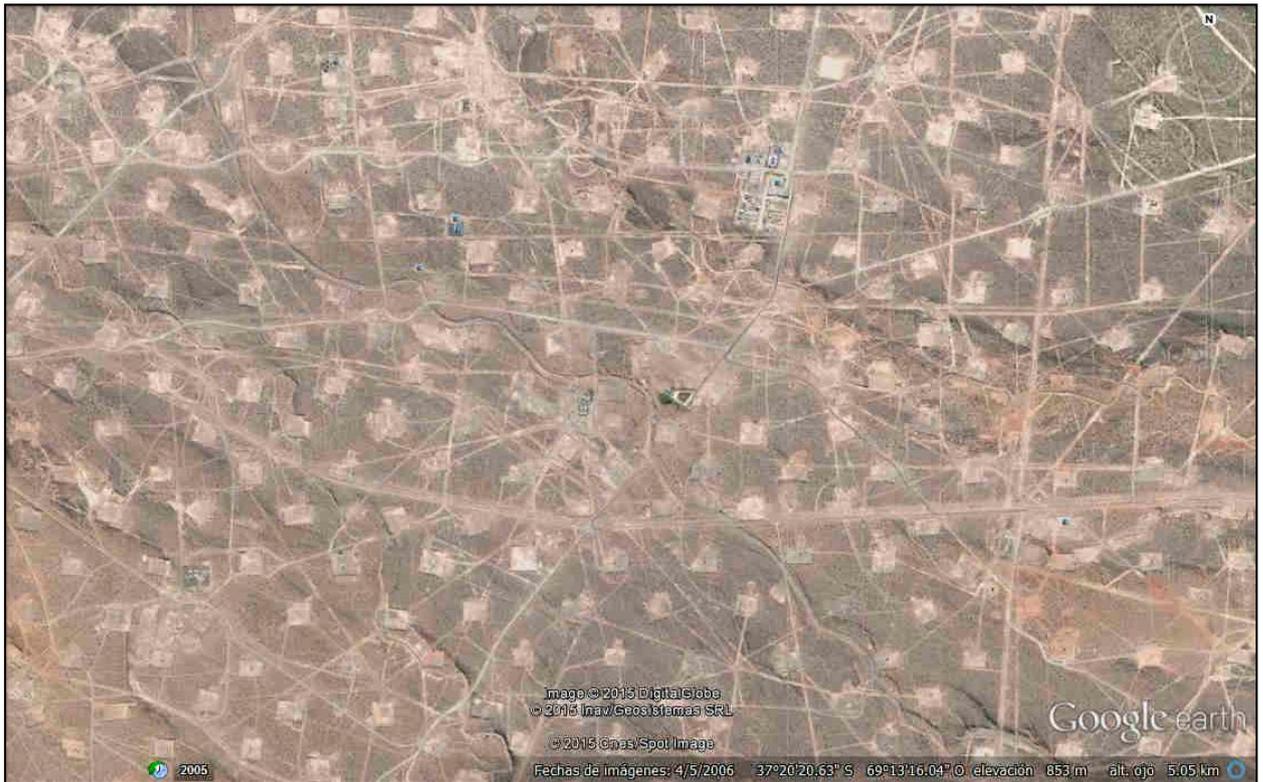
Diario digital LMNeuquén.com.  
15/12/17



Diario Rio Negro. 17/02/15

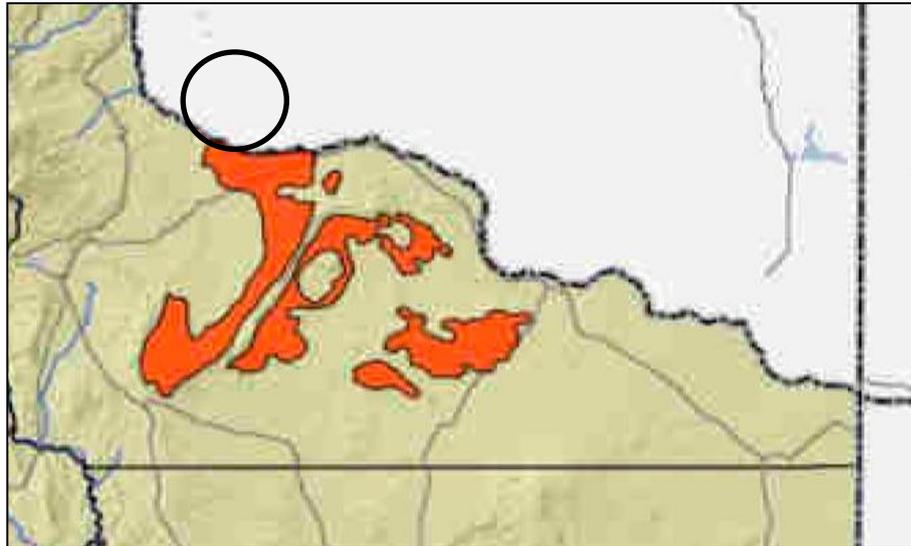
La pérdida de cobertura vegetal del suelo naturalmente existente, sobre todo por efecto de la actividad hidrocarburífera (apertura de caminos internos, picadas sísmicas, pistas de seguridad de ductos, plateas para locaciones, etc.) es un factor que incrementa el riesgo de erosión del suelo y de ocurrencia de fenómenos aluvionales.

**Figura 10: Imagen satelital del impacto de la actividad hidrocarburífera sobre el suelo**



Se muestra a continuación un mapa del grado de erosión hídrica del suelo, donde se observa que los niveles más altos de erosión del suelo de la Provincia se manifiestan en la cuenca alta de Rincón de los Sauces, en relación seguramente a la histórica explotación de petróleo en Puesto Hernández.

Figura 11: Nivel de erosión hídrica del suelo (en naranja: alto). Se señala RDLS con un círculo



Resumidamente, el riesgo de desborde de los cañadones de flujos aluvionales, está relacionado con varios aspectos que convergen en agravar el riesgo:

- Los cauces aluvionales (cañadones) son normalmente muy inestables, con frecuentes cambios en su curso y morfología, dado por la poca cohesión del material del cauce y márgenes y por la fuerte capacidad de arrastre de sedimentos del flujo aluvional.
- La existencia de lluvias de tipo torrencial generan eventos con gran concentración de agua y de activación de los cauces aluvionales, con grandes flujos de agua y sedimentos.
- La pérdida de vegetación y la pérdida de cobertura natural en la zona alta de la cuenca de aporte de los cañadones (por la actividad petrolera) significa una mayor erosión del suelo y un aumento de los picos de crecida de estos caudales.
- La disposición de escombros o la ocupación del cauce de cañadones con construcciones o la alteración de sus márgenes naturales (por ej. para cruzar con calles a nivel) provoca el desborde de los cauces aluvionales, derramando hacia zonas urbanizadas linderas.

### 1.2.1.3 Riesgo hídrico por drenajes pluviales insuficientes

Rincón de los Sauces se ubica en un área relativamente plana, delimitada por los cañadones Este y Oeste ya comentados.

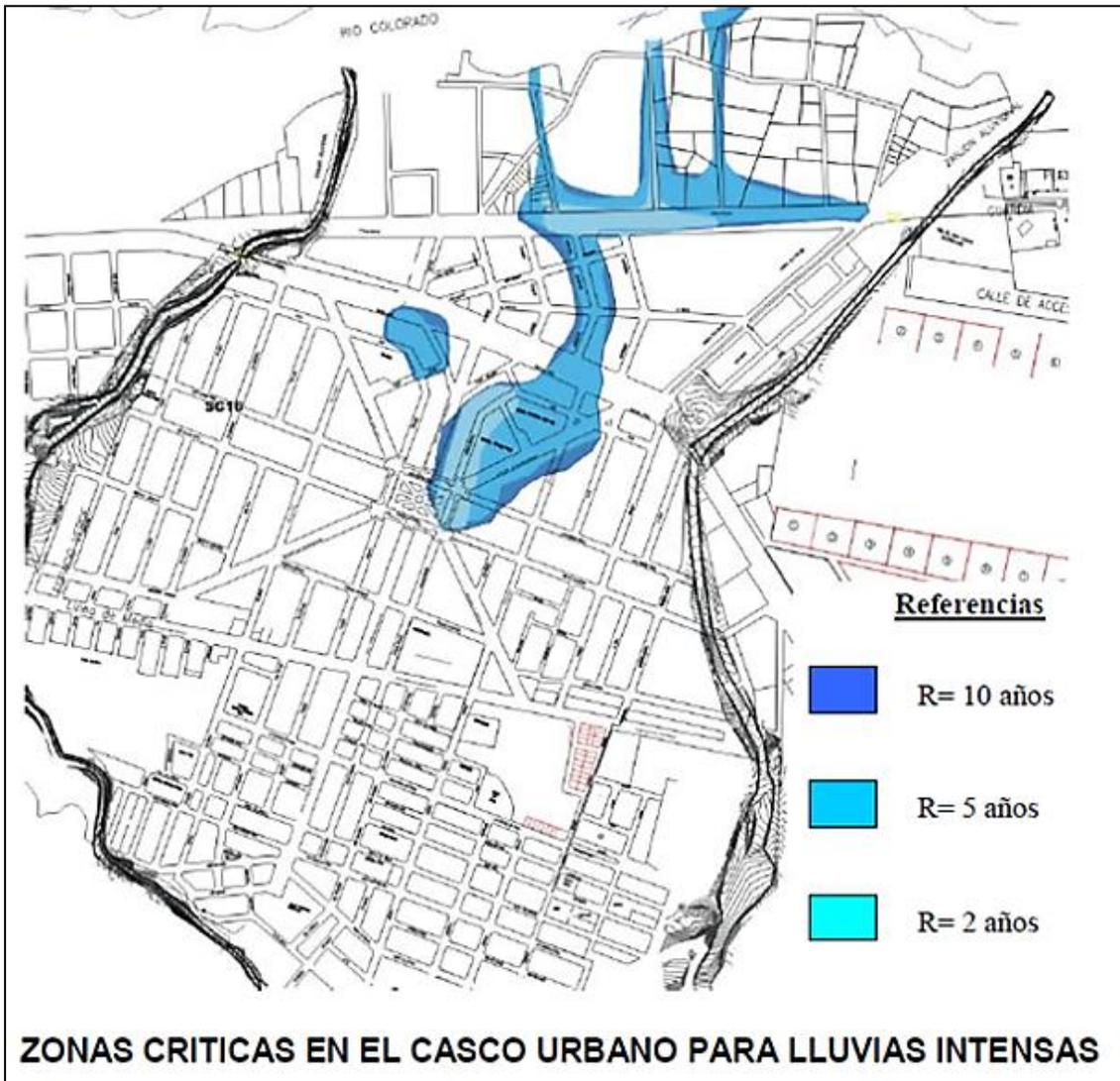
**Figura 12: Perfil del terreno donde se observa el área deprimida o cóncava en la zona céntrica.**



Topográficamente sin embargo, en su área central, existe una pequeña área deprimida que presenta problemas para el drenaje superficial hacia el Río.

Con la impermeabilización del suelo urbano por las calles, veredas y techos de edificios, la infiltración natural del agua de lluvia por el terreno se ha visto reducida, lo que ha generado concentración del agua de lluvia y anegamiento de calles en el área que se muestra en el siguiente plano, con delimitación de áreas anegadas para diferentes periodos de retorno de lluvias extraordinarias.

Figura 13: Plan Maestro de manejo de desagües pluvio-aluvionales. Pcia del Neuquén.



La Provincia junto a la Municipalidad se encuentran ejecutando varias de las obras de control de drenajes pluviales y aluvionales de RDLS, como se muestra en las siguientes fotos:



Colectores pluviales en ejecución



Otra de las obras recientemente finalizadas fue la construcción de puentes vehiculares sobre los cañadones Este y Oeste sobre la Ruta Provincial 6, que incluye un sifón para el cruce del canal de riego existente que atraviesa toda la ciudad, construido junto al inicio de la localidad.

#### *1.2.1.4 Peligro Volcánico*

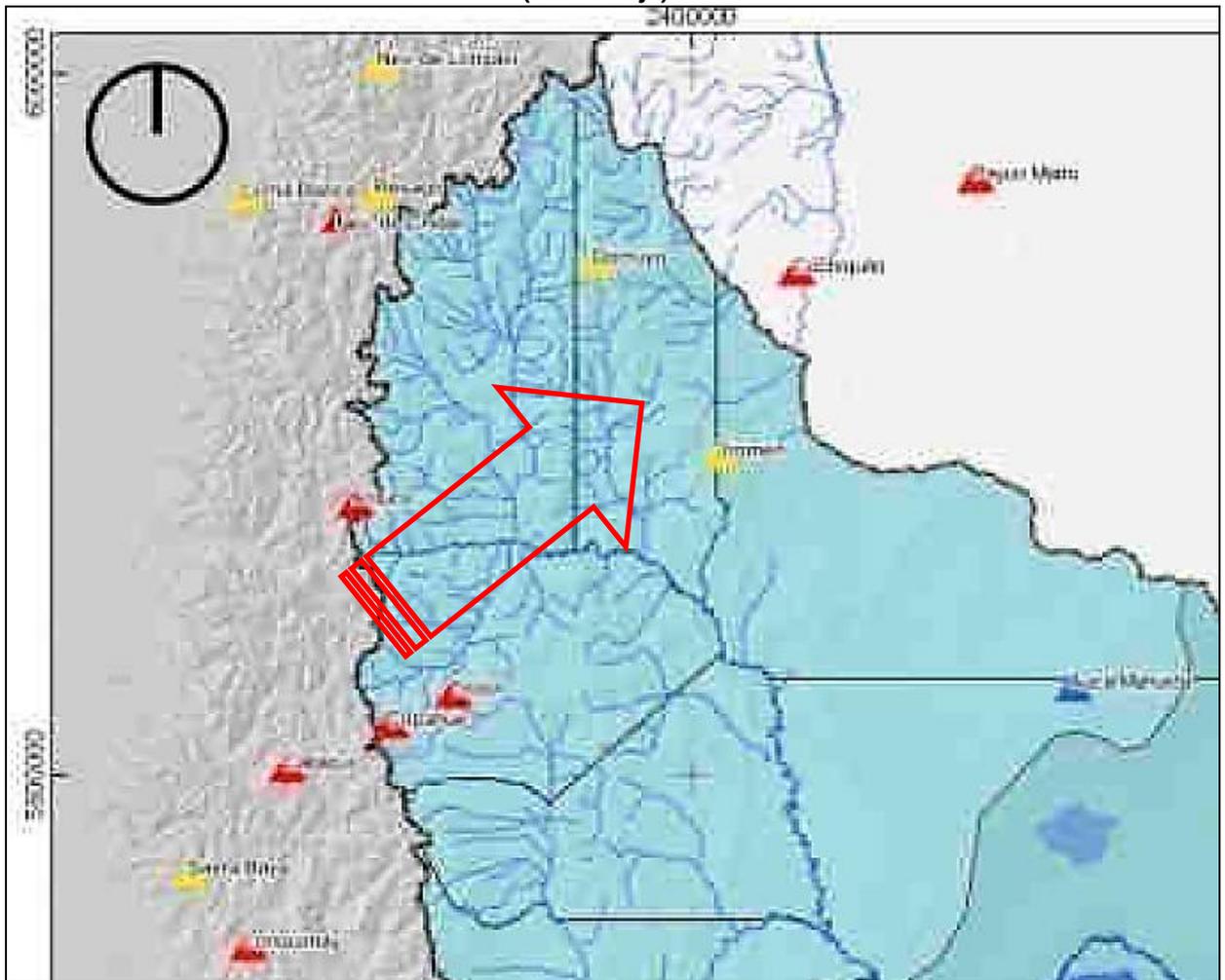
En la provincia del Neuquén las amenazas volcánicas están principalmente relacionadas a las erupciones de los volcanes trasandinos ubicados en la República de Chile. Dicha actividad produce, de acuerdo a la magnitud de los eventos, la caída de ceniza volcánica (tefra) en distintos sectores de la provincia, ayudados por los vientos del pacífico más frecuentes desde el cuadrante Oeste y Sudoeste. Ejemplos de esto en épocas recientes son las erupciones de los volcanes Hudson (1991), el Chaitén (2008) y Puyehue-Cordón Caulle (2011).

Rincón de los Sauces se encuentra dentro del área de afectación potencial por caída de cenizas volcánicas desde volcanes activos ubicados en la cordillera.

Este tipo de fenómeno podría afectar a la localidad básicamente comprometiéndola la producción en la zona de chacras y la existencia de animales de cría, así como la fuente de agua potable (el Río Colorado), ya que las cenizas podrían contener sustancias tóxicas así como afectar la operación de la planta de tratamiento de agua potable existente.

Se muestra a continuación un mapa donde se señalan los volcanes activos que podrían emitir cenizas hacia la zona de RDLS.

Figura 14: Volcanes activos (rojos) y potencialmente activos (amarillo) y vientos dominantes (flecha roja)

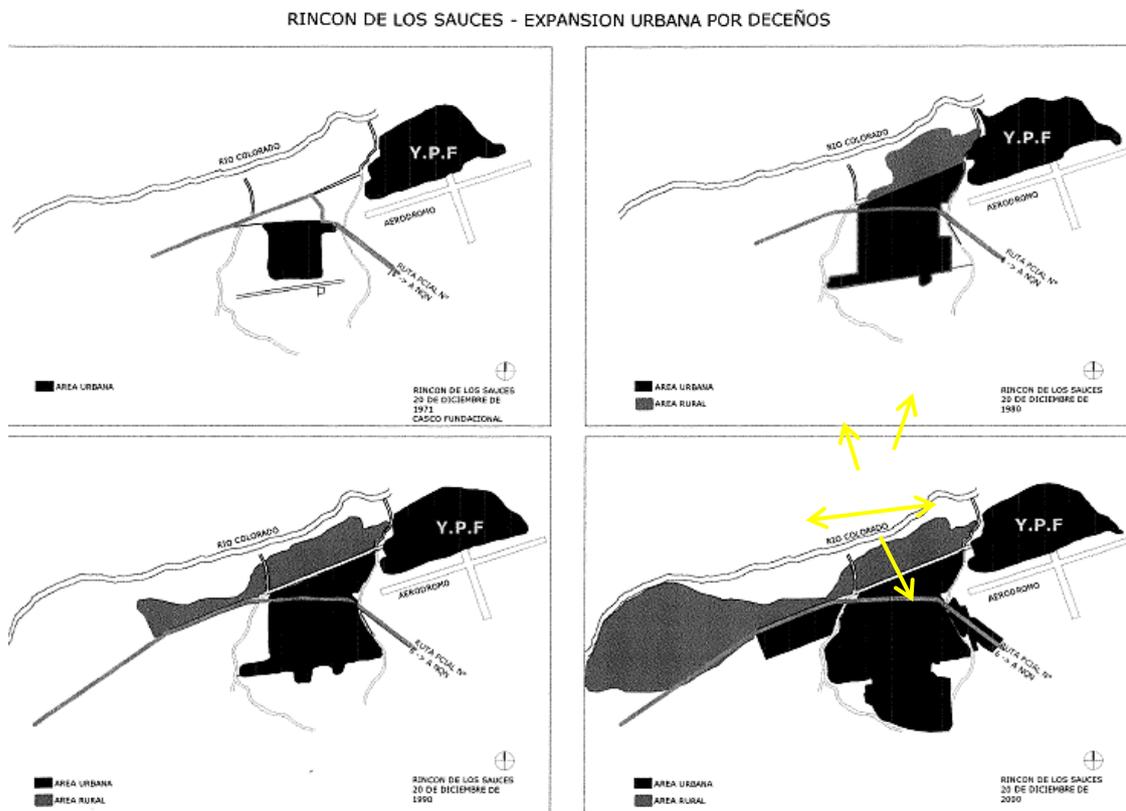


#### 1.2.1.5 Riesgos naturales y expansión urbana

Se puede observar en la siguiente imagen, el área urbanizada que ha avanzado con usos residenciales e industriales sobre la antigua zona de chacras, en una zona expuesta al riesgo de inundaciones.

Si observamos la expansión urbana a lo largo del tiempo, se observa que varios de los ejes de crecimiento se orientaron hacia áreas con riesgo de anegamiento y/o inestables.

**Figura 15: Ejes de expansión urbana hacia áreas ambiental inestables o riesgosas**



## 1.2.2 Riesgos Antrópicos

Si bien los riesgos naturales anteriormente descriptos son agravados por el mal manejo del ambiente que hace el hombre, se trata de amenazas de origen natural.

### 1.2.2.1 Cambio Climático

De acuerdo a la Comunicación Nacional sobre Cambio Climático (2007) y al trabajo "La economía del cambio climático en la Argentina", CEPAL-Naciones Unidas (2014), las predicciones relacionadas a la región del Comahue indican:-

- Aumento de la temperatura en la zona cordillerana de la Patagonia, unido al retroceso de los glaciares.

- Disminución de las precipitaciones nivales en cordillera, con la consecuente disminución del caudal de los ríos de origen cordillerano, como el Colorado.
- Mayor ocurrencia de eventos climáticos extremos (sequías, lluvias torrenciales).

De acuerdo a los modelos de simulación y a los escenarios de trayectorias de concentración de gases de efecto invernadero aplicado a nuestro país, se prevén reducciones en los caudales de los ríos de la Provincia.

En el caso del Río Neuquén, la merma de acá al 2050 es de entre el 15 y el 30% de su caudal medio actual. El Río Colorado se espera siga la misma tendencia, ya que posee varios elementos comunes con la cuenca del Río Neuquén: altas pendientes en la cuenca alta, pocos lagos y embalses naturales en la cuenca alta, poca superficie boscosa y vegetada, suelo friable, ganadería ovina y caprina extensiva, uso intensivo del suelo para la actividad petrolera.

Se identifica entonces que el recurso agua de calidad es un recurso escaso y estratégico, que se verá peligrosamente comprometido en el futuro, básicamente por la concurrencia de los siguientes procesos:

- Menores caudales en el Río Colorado por efecto del cambio climático.
- Mayor demanda de agua para la actividad petrolera.
- Mayor demanda de agua del Río Colorado para uso urbano en la Cuenca Media y Baja (Santa Rosa y Bahía Blanca).
- Mayor riesgo de contaminación del agua por la actividad petrolera.

#### *1.2.2.2 Riesgo por la Actividad Hidrocarburífera*

##### Explotación Tradicional

Rincón de los Sauces se ubica muy cercano a algunos de los yacimientos de gas y petróleo más importantes del país, tales como el Puesto Hernández, que supo ser el yacimiento más productivo de la Provincia hace unas décadas atrás.

Son miles las instalaciones de distinto tipo esparcidas por amplias superficies, incluyendo pozos activos, inactivos o abandonados, gasoductos, oleoductos, plantas de tratamiento de productos, baterías de tanques, caminos internos, piletas y vertederos para manejo de líquidos o suelos contaminados, entre otros.

La explotación tradicional de hidrocarburos trae asociados una serie de riesgos ambientales conocidos ampliamente en todo el mundo y en Argentina también, para los cuales las compañías normalmente adoptan un conjunto de medidas preventivas y de control.

En el caso del Río Colorado y de Rincón de los Sauces, han ocurrido a lo largo de la historia varios incidentes que incluyeron el derrame de petróleo u otros líquidos peligrosos en aguas del Río Colorado, obligando incluso a suspender el uso del agua como fuente de agua potable y como agua para riego.

Si bien los incidentes ambientales más graves habrían ocurrido en la década de los '90, también es cierto que continúan ocurriendo un número de incidentes bastante importante, algunos de los cuales afectan la calidad del agua del Río Colorado.

A fines de los '90, el Gobierno del Neuquén llegó a la conclusión de la actividad petrolera podría comprometer otros desarrollos productivos en la Provincia, conclusión a la que había arribado el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), convocado por el Ejecutivo Provincial, tras evaluar los daños ambientales producidos por la actividad hidrocarburífera en Rincón de los Sauces, luego de una serie de derrames que habían afectado la cuenca del Río Colorado. Los pasivos ambientales y económicos de tres áreas petroleras de Rincón de los Sauces, aproximadamente 555 mil hectáreas, fueron valuados en 949 millones pesos/dólares, eran años de paridad 1 a 1, que la Provincia reclamó sin suerte a las petroleras YPF, Pérez Companc y San Jorge<sup>4</sup>

“Los procesos de degradación que afectan la base productiva (sobre todo el recurso suelo) son de importancia central, si se tiene en cuenta que el modelo deseado territorial planteado por Neuquén propone un cambio en la matriz productiva, pasando de una economía basada en la actividad hidrocarburífera a otra más diversificada e integrada verticalmente, con predominio de la actividad agroindustrial. Este cambio también supone, hacia el futuro, una acción sobre los problemas de contaminación ligados a la explotación de hidrocarburos”<sup>5</sup>

Se muestran a continuación un par de imágenes que permiten dimensionar la escala de la actividad petrolera en relación a la superficie y ubicación de RDLS.

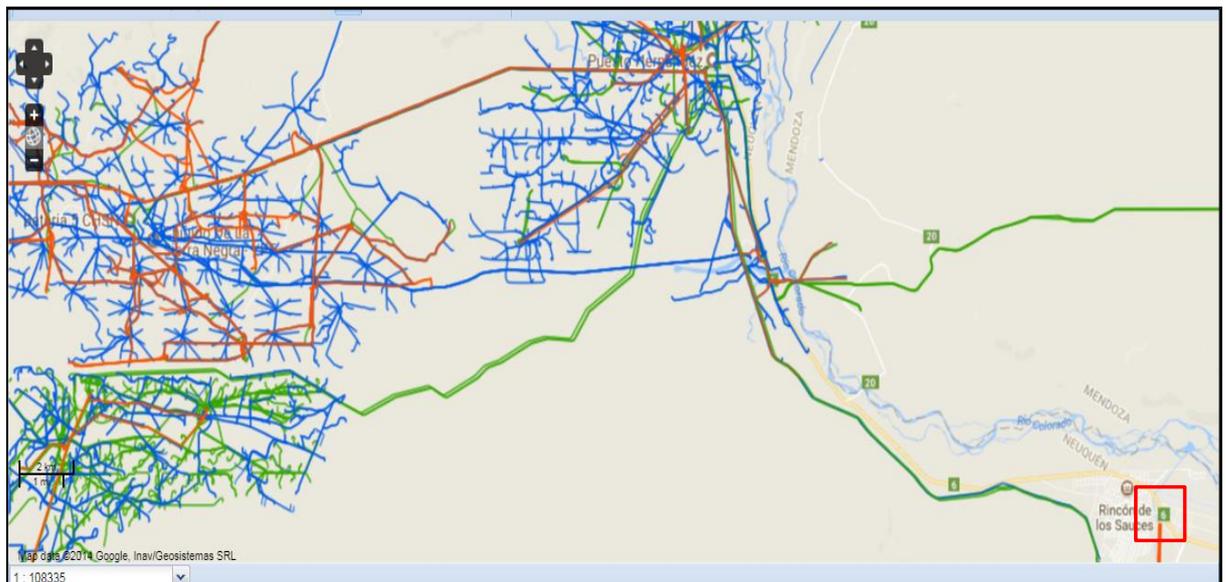
---

<sup>4</sup> Programa Naciones Unidas para el Desarrollo y Provincia del Neuquén (1998). Proyecto ARG/97/024 Emergencia Ambiental, Hidrocarburos -Compensación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Neuquén.

<sup>5</sup> Programa Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD- (2010). El riesgo de desastres en la planificación del territorio: primer avance. Programa Nacional de prevención y reducción del riesgo de desastres y desarrollo territorial. 1ra Edición. Buenos Aires: PNUD Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública – Minplan.



**Figura 17: Pozos de gas o petróleo activos en Puesto Hernández.**  
**Fuente: Sec. Eneraía de la Nación**



**Figura 16: Acueductos (azul), gasoductos (verde) y oleoductos (rojo) existentes en el yacimiento Puesto Hernández.** Fuente: Sec. Eneraía de la Nación

Muchas de las instalaciones existentes (operativas y/o abandonadas) se ubican en terrenos inestable, tales como laderas, taludes de mesetas, cañadones o valle del Río Colorado, las cuales, en muchas ocasiones y durante lluvias torrenciales, se han visto arrastradas o afectadas en su integridad, provocando el derrame de líquidos peligrosos, contaminando suelos y eventualmente el agua del Río.

Se observa una imagen satelital del valle del Río Colorado ocupado con locaciones petroleras, próxima a RDLS, aguas arriba de la toma de agua potable.



**Figura 18: Locaciones petroleras en el valle del Río Colorado, cercanas a RDLS, aguas arriba**

Los riesgos ambientales no se limitan a derrames de hidrocarburos en suelo o agua, sino que incluyen riesgo de explosión, de incendio y/o de accidentes viales con o sin transporte de sustancias peligrosas.

Como fuera comentado más arriba en el análisis de los riesgos hídricos, la extensa modificación de la cobertura vegetal del suelo y del drenaje superficial generada por la exploración y explotación de hidrocarburos, es un factor desencadenante y agravante de procesos de erosión del suelo y de fenómenos de remoción en masa, los cuales a su vez incrementan el riesgo de daño o rotura de instalaciones y de derrames.

### *1.2.2.3 Sistemas de Explotación No Tradicionales*

Rincón de los Sauces se ubica dentro del yacimiento Vaca Muerta, el cual se espera sea fuertemente explorado y explotado en las próximas décadas, gracias al empleo de técnicas denominadas Fractura Hidráulica o Fracking, que permiten la extracción de shell oil y del shell gas mediante el uso de agua (con aditivos) a presión.

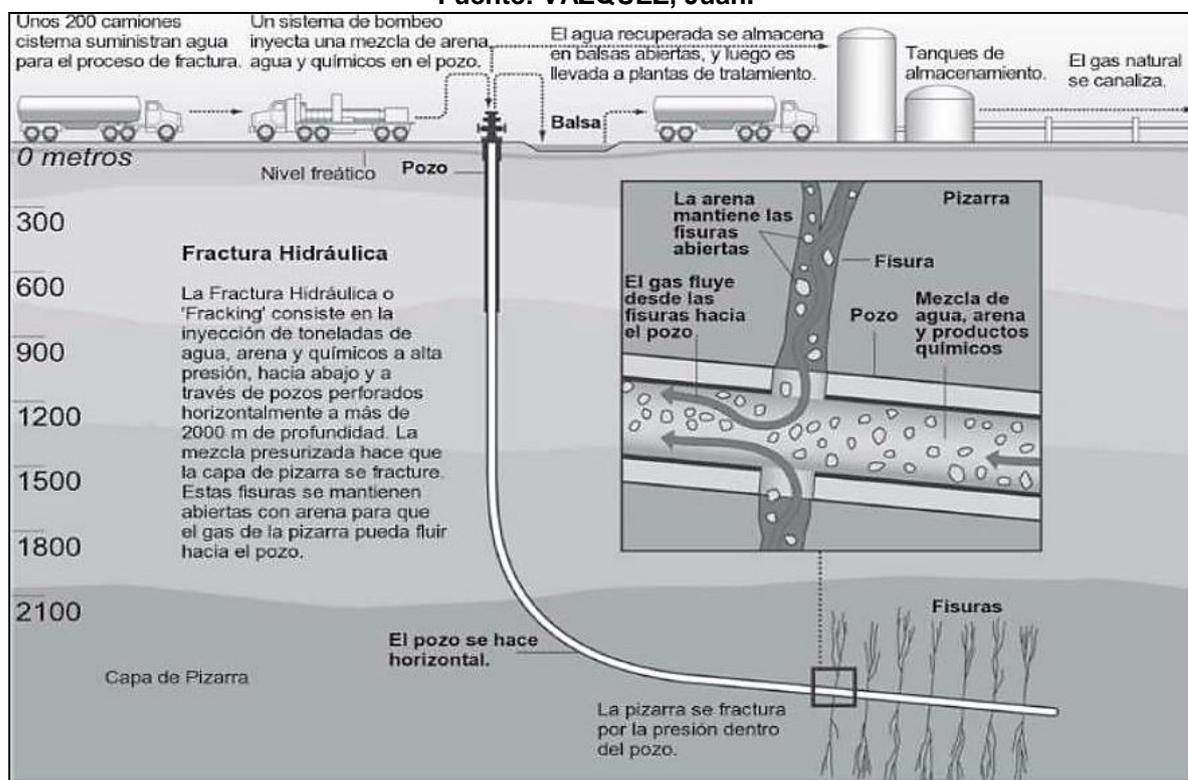
Esta técnica, que no es nueva y que ya está siendo utilizada en la Provincia desde hace años, permite la extracción de producto que no podría extraerse con métodos convencionales, si bien a un costo mayor y con una vida útil de cada perforación bastante menor.

Sin embargo, existen en algunos sectores de la sociedad civil y en algunos países, preocupaciones sobre los impactos y riesgos ambientales del uso de esta tecnología y de las consecuencias que podría traer para la zona.

Debe decirse en primer lugar que como toda actividad humana, no está exenta de riesgos, y más aún, cuando se manejan grandes cantidades de líquidos y sustancias peligrosas y a gran escala territorial.

Se muestra a continuación un dibujo esquemático de las principales etapas del fracking, de manera de poder identificar las posibles fuentes de riesgo ambiental asociadas a la actividad:

**Figura 19: Mejoramiento de la conductividad en el fracturamiento hidráulico. México. 2009.**  
Fuente: VAZQUEZ, Juan.



Para la perforación y luego para la fractura hidráulica se utilizan grandes cantidades de agua y arena, junto a un importante número de aditivos químicos, muchos de ellos peligrosos para la salud y el ambiente. Uno de los riesgos ambientales normalmente asociados al fracking es el de contaminación del agua subterránea con estas sustancias peligrosas.

En el caso de Rincón de los Sauces, debe decirse que las perforaciones y las fracturas hidráulicas se producirán a miles de metros de profundidad (entre 2.000 y 4.000 m), en donde no existen napas de agua o si existen son muy saladas y no aprovechables. Sin embargo, en zonas de cañadones o proximidades a grandes ríos

como el Colorado, podrán atravesarse acuíferos subterráneos de buena calidad, que quedarán expuestos a riesgos de contaminación, sea por fallas en el cementado de las perforaciones petroleras, sea por rotura de ductos y derrames o por la infiltración de líquidos peligrosos desde los depósitos de agua de inyección que deberán construirse y operarse próximas a cada pozo. La rotura de estas piletas es uno de los riesgos más evidentes de contaminación del suelo y/o del agua subterránea o superficial.

Se muestra a continuación una reciente noticia periodística en la cual se denuncia la existencia de una gran piletta para la disposición de residuos y efluentes peligrosos utilizados en la explotación de gas y petróleo (de más de 10 hectáreas de superficie), ubicada a 5 kilómetros de Añelo.

**Figura 20: Denuncia de basurero petrolero próximo a Añelo. Diciembre 2018.**



Otro de los impactos ambientales asociados al fracking es el fuerte consumo de agua, en este caso, del Río Colorado.

#### 1.2.2.4 *Sistemas de Prevención y Control de Riesgos*

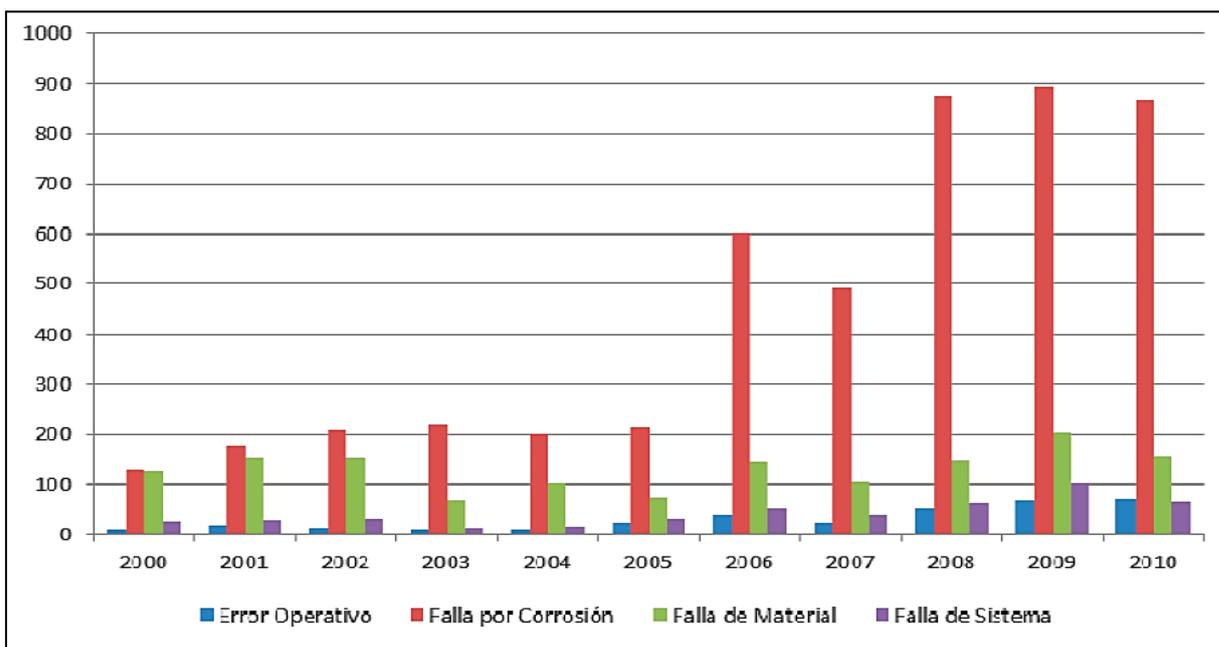
Dentro del ámbito de las empresas petroleras, para la prevención y control de los riesgos asociados a la actividad, existen actualmente un conjunto de medidas, programas y planes, como se resumen más abajo:

- Plan de Contingencias por yacimiento: con acciones específicas dirigidas a la protección del Río Colorado, con medidas preventivas tales como el corte de producción durante alertas de lluvias torrenciales en sectores frágiles.
- Plan de Contingencias Inter-empresarial: Por iniciativa de las empresas petroleras se formó este grupo inter empresarial básicamente para prevenir impactos ambientales aguas debajo de las áreas explotadas, con equipos y recursos humanos a disposición, con un equipo para su puesta en marcha.
- Rol de Llamadas del Plan de Contingencias: Elaborado por la Comisión Técnica de Fiscalización de COIRCO y las empresas petroleras, involucrando además a las empresas de agua potable y riego, intendencias, Defensa Civil, Policía y organismos provinciales.
- Simulacros de Emergencias Ambientales: el comité inter-empresarial organiza simulacros de derrame de líquidos peligrosos en el Río Colorado.

Por parte de la Municipalidad, la organización de sistemas de alerta temprana y de planes de contingencia es muy incipiente, limitándose a la coordinación con bomberos voluntarios, especialmente frente a accidentes ocurridos en la red vial.

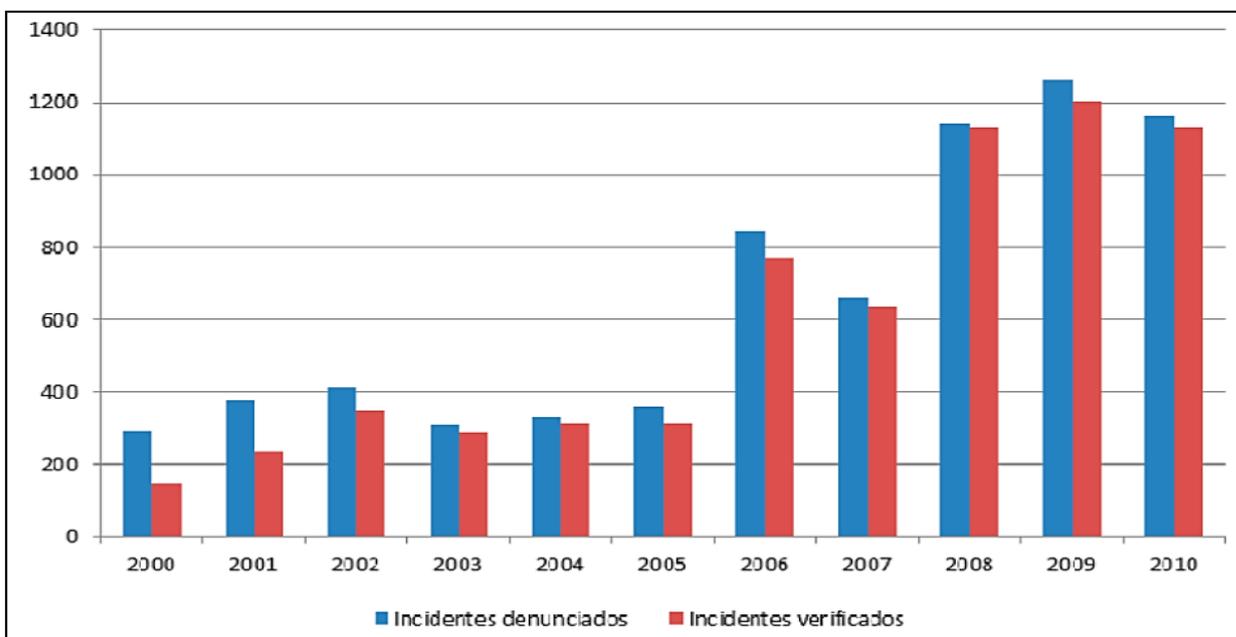
A pesar de la existencia de estos programas de seguridad, ocurren incidentes ambientales, como se muestra a continuación, con datos publicados por COIRCO, para los yacimientos ubicados en la cuenca del Río Colorado.

**Gráfico 2: Cantidad de incidentes ambientales de la industria petrolera en la Cuenca del Río Colorado, ocurridos en el periodo 2.000 – 2.010. COIRCO, 2011**



Así, por ejemplo en el año 2010 se registraron 1.164 incidentes ambientales dentro de la cuenca.

**Gráfico 3: Origen de los incidentes ambientales. años 2.000 a 2.010. COIRCO, 2011**



De acuerdo a COIRCO, el fuerte incremento de incidentes observado a partir del año 2006 y 2007 estaría relacionado con una mayor tasa de explotación y de

ocupación en superficie de la actividad, así como a la finalización de la vida útil de numerosas instalaciones, e incluso un mayor sinceramiento empresarial frente al tema.

Se observa que la corrosión de las tuberías es por lejos la mayor causa de incidentes, lo que sería un indicador de la existencia de una importante fracción de instalaciones existentes obsoletas y/o de un insuficiente mantenimiento preventivo de las mismas.

#### *1.2.2.5 Percepción Social del Impacto Ambiental de la explotación de Gas y Petróleo*

Resultado de la Encuesta Social realizada en el marco del presente Plan, consultados los entrevistados sobre si “el ambiente se encuentra degradado por la acción humana”, la respuesta fue afirmativa en un 82% de los casos.

Respecto a las expectativas generadas por la explotación del yacimiento Vaca Muerta, si bien el 60% tiene expectativas positivas para el desarrollo local, las mayores objeciones se vinculan a los riesgos ambientales asociados a esta actividad.

Asimismo, la gran mayoría (90%) de los entrevistados, coincidieron en la necesidad de desarrollar otros modelos productivos alternativos a la dependencia exclusiva de la explotación de hidrocarburos.

#### *1.2.2.6 Rotura del Embalse Portezuelo del Viento*

Existe desde hace algunos años un proyecto de construcción de un embalse sobre el Río Grande, afluente del Río Colorado, denominado Portezuelo del Viento. Dicho embalse tendrá como objetivo la colección y derivación del agua del Río Grande a la cuenca del Río Atuel, en Mendoza, para cubrir la mayor demanda de agua para uso productivo en la zona de oasis de riego y posteriormente para alimentar los suelos de la provincia de La Pampa.

COIRCO ha analizado los riesgos existentes en la Cuenca del Río Colorado, y ha simulado la rotura de esta presa y el riesgo de inundación aguas abajo, como se muestra en la siguiente imagen, en la cual se ve que RDLS quedaría en una buena parte bajo la lámina de agua.



**Figura 21: Mapa de Inundación por Rotura de la Presa Portezuelo del Viento. Fuente: COIRCO**

### 1.2.3 Manejo del Agua y Saneamiento

#### 1.2.3.1 *Uso del agua para riego o consumo humano*

En el análisis ambiental del manejo del recurso agua se deben considerar como mínimo dos aspectos: el uso del agua como recurso natural y el uso del agua como cuerpo receptor de residuos y efluentes, sea de forma intencional o no.

Cuando hablamos de agua en RDLS, básicamente debemos referirnos al agua superficial, en particular a la del Río Colorado, principal cuerpos hídrico superficial de la zona y uno de los ríos más importantes de la Provincia.

El Río Colorado es fuente de agua potable para la localidad, la cual posee una obra de toma ubicada aguas arriba de la localidad, luego de un canal derivador.

El agua es tratada en la planta potabilizadora de RDLS, donde únicamente se le aplica cloro para su desinfección, para luego ser impulsada a la red, previo paso por las cisternas existentes en diferentes puntos de la localidad.

La red de agua potable cubre prácticamente toda el área urbanizada de RDLS, con una cobertura casi completa.

También existe un sistema para la carga de camiones cisterna, los cuales cargan agua para transportarla hasta los yacimientos, por lo cual se les cobra una tasa municipal.

Existe un canal de riego que toma agua del Río, que atraviesa la localidad y que data del momento fundacional de la ciudad, ya que la zona de chacras bajo riego fue concebida como un área para la producción local de alimentos para abastecer a la población que se creaba, en la década del 70.

Existen además otros canales secundarios a modo de acequias, los cuales poseen obras de regulación (válvulas o compuertas) y que se utilizan para el riego productivo.

#### *1.2.3.2 El río como cuerpo receptor*

Como es habitual en muchas ciudades del país, los efluentes cloacales de RDLS son volcados al Río Colorado, al igual que los efluentes industriales que se generan en la ciudad y en el área de explotación de hidrocarburos, sea en forma intencional o accidental.

Los efluentes cloacales son pobremente tratados en la planta de tratamiento de RDLS antes de su vuelco al río.

#### *1.2.3.3 Calidad del agua*

La municipalidad implementa un programa de monitoreo de la calidad del agua de red, con muestreos y análisis del agua en las cisternas existentes en la red, sin análisis de calidad del agua del Río. (COIRCO realiza análisis trimestrales e informes anuales de calidad de agua, sedimentos y flora y fauna acuáticas).

De acuerdo a lo expresado por COIRCO en varios de sus informes periódicos, se afirma que en base a lo observado y teniendo presente que se mantiene un monitoreo ininterrumpido desde 1997 a través de muestreos mensuales de columna líquida, en al menos 8 estaciones, brindando información de tipo puntual o instantánea, sumada a la información para el diagnóstico que a través de los muestreos anuales

de sedimentos de fondo y peces como indicadores acumulativos, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

**Calidad del Agua:** El agua mantiene aptitud para su uso como fuente de agua potable, en irrigación, ganadería y como medio para el desarrollo de la vida acuática.

**Calidad de los Sedimentos de Fondo:** La calidad de los sedimentos de fondo en los sitios investigados, en relación con la presencia de metales / metaloides y HAPs, no involucran un riesgo para el normal desarrollo de la vida acuática.

A pesar de estas conclusiones de COIRCO, existen algunos estudios realizados sobre el agua y los sedimentos del Río Colorado, con muestreos realizados en Rincón de los Sauces, elaborados por académicos de universidades inglesas.

Dicho informes técnicos reportan concentraciones de varios metales pesados y otros compuestos, tanto en agua como en sedimentos, con valores por encima de los niveles guía internacionales para el agua de bebida y para la protección de la vida acuática o el riego productivo.

De acuerdo a estos estudios (se realizaron 2 como mínimo en diferentes años) los resultados son los siguientes:

Contaminantes encontrados en Rincón de los Sauces:

- Agua del Río Colorado: Antimonio, Cadmio, Cromo, Manganeso, Plomo, Vanadio, Nitratos y Arsénico, por encima de los niveles guía para protección de la vida acuática y para riego.
- Agua de Red: Plomo por encima de los niveles guía para agua potable de las OMS.
- Sedimentos: Selenio, Boro, Bario, Cadmio, Cromo, Cobre, Manganeso, Mercurio, Molibdeno, Níquel, Vanadio y Zinc.
- Plantas: Aluminio, Sb, Arsénico, Bario, Cadmio, Cobalto, Cromo, Cobre, Hierro, Magnesio, Manganeso, Molibdeno, Sodio, Níquel, Plomo, Selenio, Vanadio y Cinc.

Las principales fuentes de contaminación son la explotación de hidrocarburos y las descargas cloacales.

De acuerdo al último análisis ambiental publicado por COIRCO, publicado en el Informe Final Año 2.016 (Programa Calidad del Agua), el agua se considera apta

para todos los usos. Sin embargo, en algunas muestras se detectó plomo por encima de los valores guía para agua potable adoptados, el cual se supone podría provenir de la lixiviación de la roca de la cordillera de los Andes, arrastrado por el agua de deshielo.

Además, en los ensayos ecotoxicológicos, se encontró que el agua posee cierto efecto inductor de la reproducción de un grupo de invertebrados usados como testigos, lo que podría deberse a la presencia de Selenio en el agua o en los sedimentos del Río, hecho no verificado en el estudio dado que el Selenio tuvo baja concentración.

Durante las entrevistas mantenidas con funcionarios municipales, se comentó que en general la comunidad considera al agua de red como no potable, reemplazándola por agua envasada.

#### 1.2.3.4 Saneamiento Básico

El sistema de tratamiento actual se encuentra con serios problemas operativos.

El efluente cloacal con muy pobre tratamiento es volcado a cielo abierto y en canal desnudo atravesando una amplia zona, afectando el suelo, el agua subterránea, los frentistas próximos y el río Colorado.

Se encuentra en proyecto la construcción de una nueva planta de tratamiento cloacal, cuya ubicación sería próxima al actual punto de descarga al río.

Dicho punto aún conserva ciertos atributos naturales con potencial uso urbano.

La experiencia de riego forestal reutilizando efluentes cloacales resulta en una buena estrategia, pero requiere mantenimiento a mediano plazo.

Casi la mitad de la localidad no está cubierta con red cloacal..



**Figura 22: Ubicación de la Planta Cloacal y canal de descarga al Río Colorado**



Laguna de oxidación durante tareas de mantenimiento



Vista satelital de las lagunas de oxidación



Colector cloacal antes de su desembocadura

#### 1.2.4 Corolario

Se identifica entonces que el agua es un recurso escaso y estratégico, que se verá comprometido en el futuro, básicamente por la concurrencia de los siguientes procesos:

- Menores caudales en el Río Colorado por efecto del cambio climático.
- Mayor demanda de agua para la actividad petrolera, especialmente por el incremento del fracking en los próximos años y la prohibición de explotar agua subterránea para esta actividad en la Provincia del Neuquén.

- Mayor demanda de agua del Río Colorado para uso urbano en la Cuenca Media y Baja (acueductos para Santa Rosa y para Bahía Blanca).
- Mayor riesgo de contaminación del agua por incidentes ambientales que ocurran en la actividad petrolera.
- Mayores riesgos sanitarios para su uso como agua potable y agua para riego.

Vale comentar que en la Encuesta Social realizada para el presente Plan, hay fuerte coincidencias en señalar la deficiencia en la calidad de los servicios públicos, incluyendo los sistemas de saneamiento básico y la gestión de los residuos urbanos.

### **1.3 Paisaje y protección del patrimonio natural y cultural**

#### **1.3.1 Percepción Social**

Del análisis de resultados de la Encuesta a Actores Clave realizada para el presente Plan, surge que en general el Patrimonio Ambiental o Calidad Ambiental de Rincón de los Sauces es poco valorado o incluso es percibido como deteriorado a partir de la explotación petrolera, a excepción de la presencia del Río Colorado y del Volcán Auca Mahuida.

La necesidad de protección ambiental figura como uno de los cinco temas prioritarios para el desarrollo de Rincón de los Sauces y el Plan de Ordenamiento Urbano en elaboración.

La ubicación de la localidad dentro de la cuenca del Río Colorado, es altamente valorada como positiva (89% de los entrevistados), posiblemente asociada a una oportunidad de explotación de otros recursos naturales y paisajísticos vinculados al Río.

En relación a la calidad del paisaje urbano, la valoración es intermedia o baja, posiblemente asociada a la existencia de los cañadones y ocurrencia de anegamientos, a la insuficiente cobertura del arbolado urbano y de equipamiento urbano (si bien existe en varios espacios públicos)

Respecto al patrimonio cultural, existe una gran coincidencia entre los entrevistados que es un elemento altamente positivo (71% de los entrevistados) y que es considerado como un aspecto que debería integrarse a una estrategia de desarrollo

de la actividad turística (54%), como alternativa a la explotación petrolera y gasífera, junto a la promoción de la agricultura y ganadería.

### **1.3.2 Patrimonio Natural y Cultural de Interés Turístico**

Rincón de los Sauces está enclavada en una región con numerosos atractivos de interés turístico y cultural, los cuales prácticamente permanecen sin ser explotados turísticamente.

Citaremos algunos de los más relevantes:

#### *1.3.2.1 Patrimonio Cultural*

Existen en la zona restos fósiles de interés científico y cultural de escala internacional, ya que se han encontrado “dinosaurios” de los más grandes del mundo, ejemplares y huevos de dinosaurios muy bien conservados, únicos en su tipo.

De hecho, gran parte del área es un gigantesco yacimiento a cielo abierto, de manera que es frecuente el hallazgo de restos fósiles durante las tareas de excavación y momento de tierras para obras civiles, incluso en el actual área urbana de Rincón de los Sauces.

En el caso de las empresas petroleras, en el marco de la legislación nacional y provincial vigente relativa a protección del patrimonio cultural, es habitual que se realicen prospecciones paleontológicas para la identificación temprana y eventual rescate de restos fósiles de interés científico.

De este modo han sido descubiertos y rescatados algunos de los ejemplares fósiles encontrados en la zona, estando algunos de ellos en exhibición en el Museo de Ciencias Naturales “Argentino Urquiza” dependiente de la Municipalidad de RDLS o en colecciones de otros museos de la región.

**Figura 23: Fotografías del Museo Municipal de Ciencias Naturales Argentino Urquiza.**



Museo de Ciencias Naturales Argentino Urquiza



Dinosaurio reconstruido y expuesto en el Museo

El Museo posee un espacio propio en el cual se concentran actividades de investigación científica, de difusión a escuelas y vecinos, de restauración y armado de moldes o réplicas y de colección de restos, lo que termina comprometiendo el espacio disponible.

Por tal motivo, la Municipalidad se encuentra avanzando con un proyecto de nuevo edificio para el Museo, que poseerá un parque de dinosaurios al aire libre y se ubicará en un punto más accesible desde la ruta. El museo cuenta con el apoyo de varias empresas petroleras que operan localmente.



Infografía del proyecto de nuevo museo de ciencias naturales y parque de dinosaurios



fografía del proyecto de nuevo museo de ciencias naturales y parque de dinosaurios

In-

Por otra parte, desde la Provincia se ha creado recientemente un programa de desarrollo turístico basado en el armado de un circuito turístico que aproveche y ponga en valor el patrimonio paleontológico existente en la región, denominado el Circuito de los Dinosaurios, en el cual Rincón de los Sauces está incluido.

Complementa la oferta a desarrollar en este circuito, el patrimonio cultural dado por los yacimientos arqueológicos (pinturas rupestres), la existencia de antiguas locaciones mineras abandonadas (de carbón mineral), la existencia de grutas naturales, además de los atractivos naturales (fauna silvestre, volcanes, paisajes).

Otra de las iniciativas de desarrollo turístico promovidos desde la Provincia es el denominado Circuito Vaca Muerta o “Shale Tour”, cuyos atractivos incluyen museos de ciencias naturales, sitios con restos fósiles o investigaciones en marcha, áreas petroleras en explotación, cuevas, volcanes, restos arqueológicos, fauna silvestre, el parque de Petrosaurios; el dique los Barreales; las áreas conocidas como Los Pilares; Las Cárceles (formación de cañadones con acantilados); el volcán Auca Mahuida, entre otros.

Se piensa en productos turísticos a potenciar tales como el Turismo Geológico, Turismo Arqueológico, Actividades Náuticas/Balneario, Kayak, Mountain Bike, Gastronomía Regional y Turismo Idiomático.

#### 1.3.2.2 *Patrimonio Natural*

##### Reserva Natural Auca Mahuida

Ubicada a unos 20 km de Rincón de los Sauces por la RP N° 5 se encuentra esta reserva provincial de más de 77.000 hectáreas, gran parte de la cual se encuentra dentro del Departamento Pehuenches.

El Área Natural Protegida (ANP) Auca Mahuida fue creada en el año 1996 a través del Decreto del Poder Ejecutivo Provincial N° 1446/96. Ocupa una superficie de 77.020 has. en el este de la provincia del Neuquén.

Posee paisajes destacados, que incluyen acantilados, bardas, cuevas, vistas panorámicas, conos volcánicos y coladas de lava.

Desde el punto de vista florístico, esta reserva protege muestras de:

- La estepa arbustiva del monte en las partes bajas (un ambiente endémico de la Argentina y con muy baja protección efectiva),
- Pastizales patagónicos del distrito de la Payunia por encima de los 1200 mts,

➤ Elementos florísticos altoandinos que aparecen en la cumbre del Cerro Auca Mahuida

Existe un Plan General de Manejo, carente de la correspondiente norma legal de aprobación. En el Decreto de creación la categoría de manejo que se le otorga es de Área Protegida con Recursos Manejados - categoría VI de U.I.C.N.

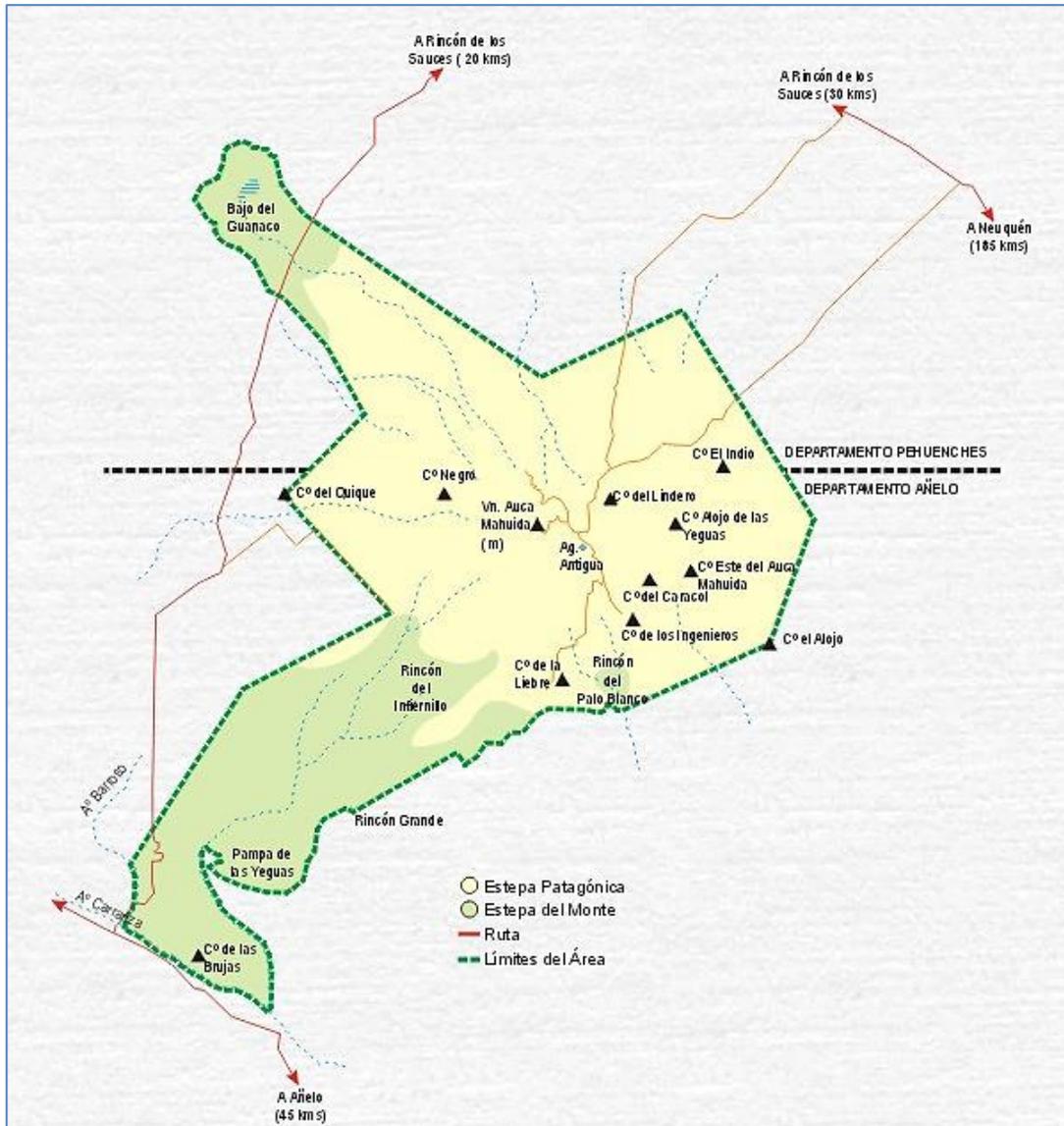
En la reserva se han detectado hasta el momento 14 endemismos vegetales de distribución restringida para la Payunia, aunque este número podría ascender a 28. En otros términos, presenta especies que habitan en esta región y en ninguna otra parte del mundo.

La fauna de la reserva es extremadamente rica y se compone de especies que han desaparecido o son muy raras en otras partes del territorio provincial.

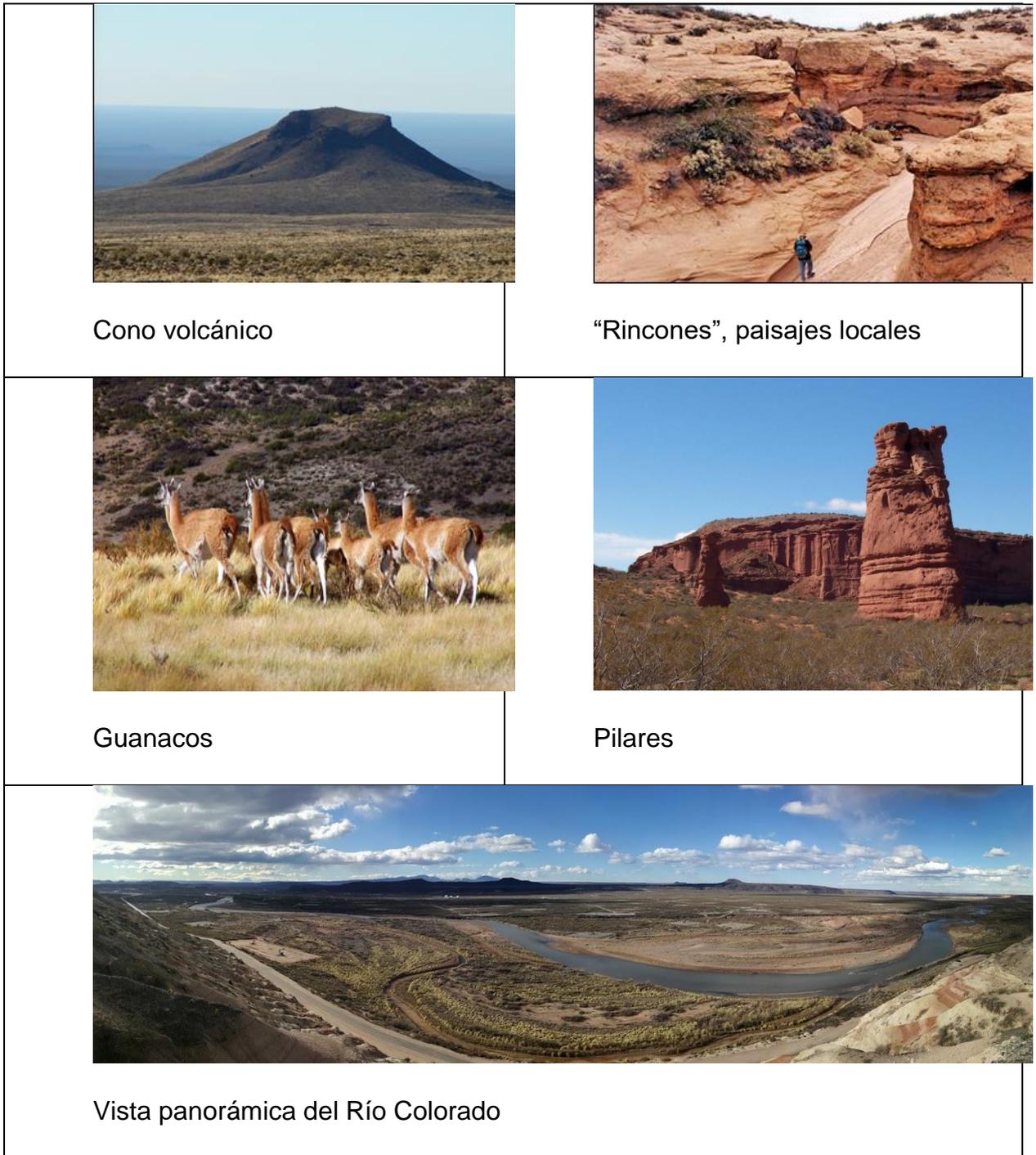
Se destaca por su ubicuidad el guanaco, siendo la población de Auca Mahuida una de las más numerosas de la Provincia, con un número estimado de 5 mil a 6 mil individuos, y la única de importancia legalmente protegida en Neuquén.

Desde el punto de vista paleontológico, en numerosos sectores de la reserva afloran unidades continentales del Cretácico Superior asignadas al Grupo Neuquén con alta potencialidad de albergar restos fósiles de dinosaurios.

En relación con lo sociohistórico y lo cultural, el Cerro Auca Mahuida es un sitio mitológico - ritual - ceremonial para pobladores criollos y mapuches. Además, en la reserva existen varios yacimientos arqueológicos, destacándose al sur el Cerro Las Brujas donde se pueden hallar petroglifos y pinturas rupestres.



**Figura 24: Mapa de la Reserva Natural Auca Mahuida.**



**Figura 25: Patrimonio Natural y Paisajístico**



Acequias



Costa del Río Colorado frente a RDLS



Zona de chacras que conserva la fisonomía original.



Zona habilitada para producción bajo riego.

**Figura 26: Paisaje Urbano. Borde Ribereño**

### 1.3.3 Espacios verdes

Rincón de los sauces casi no posee accesos públicos al río, ni hay usos recreativos o deportivos que se practiquen en sus aguas.

La ciudad no posee un borde urbano ribereño cualificado, en general los fondos de terrenos lindan con el río. Muchos de los predios que se dedicaban a actividades productivas y conformaban un paisaje forestado y poco denso con presencia de acequias, dedicado a la agricultura, han sido reemplazados por usos residenciales o industriales.

Desde hace algunos años ha tenido un fuerte ímpetu municipal el equipamiento y mantenimiento de espacios verdes urbanos.

Se encuentra en ejecución una bicisenda a lo largo de la RP 6 hacia el Este.

Hubo experiencias fallidas de forestación reutilizando efluentes cloacales (Medanito).

El sistema de riego posee potencia para el desarrollo de una forestación urbana más densa.

Existen zonas ubicadas al este que poseen cualidades naturales propicias para su uso urbano.





**Figura 27: Espacios Verdes y equipamiento urbano**

#### 1.3.4 Uso productivo del borde ribereño

Rincón de los sauces posee una zona de chacras bajo riego desde su misma fundación, con fines de abastecer la ciudad.

El área efectivamente utilizada es un 10% de la superficie habilitada por la provincia.

Existen obras importantes de riego que estarían sub utilizadas.

Hay un avance urbano residencial sobre las zonas de chacras, con un reemplazo de usos.

La red de acequias y canales no se conserva en todos los casos.

Existe un conjunto de productores que están intentando desarrollar la actividad (olivares), organizados en un consorcio.

Otras localidades sobre el rio colorado han desarrollado más la superficie productiva del valle, representando una actividad económica relevante.

**Figura 28: Zonas de Chacras**



Áreas con poco grado de perturbación y con valor ambiental, productivo y/o urbano en RDLS.

La elipse verde indica sectores con potencial de uso productivo que resulta necesario preservar de los impactos negativos de la actividad petrolera.

La elipse amarilla indica un predio con una forestación importante que podría ser recuperada para su uso como espacio verde y próximo al borde del Río, por lo que este sector debería conservar su calidad ambiental como espacio protegido o como área urbanizable con una mayor calidad ambiental.

#### **1.4 Manejo de Residuos Sólidos**

El manejo de los residuos sólidos urbanos (17,9%) y la higiene urbana (17,9%), representan dos de los aspectos más prioritarios señalados por la comunidad local, según la Encuesta a Actores Clave organizada para el presente Plan. Sumados ambos aspectos (38%) se ubica en 6° puesto de temas que despiertan mayor interés para la comunidad local.

Rincón de los sauces no posee tratadores de residuos peligrosos.

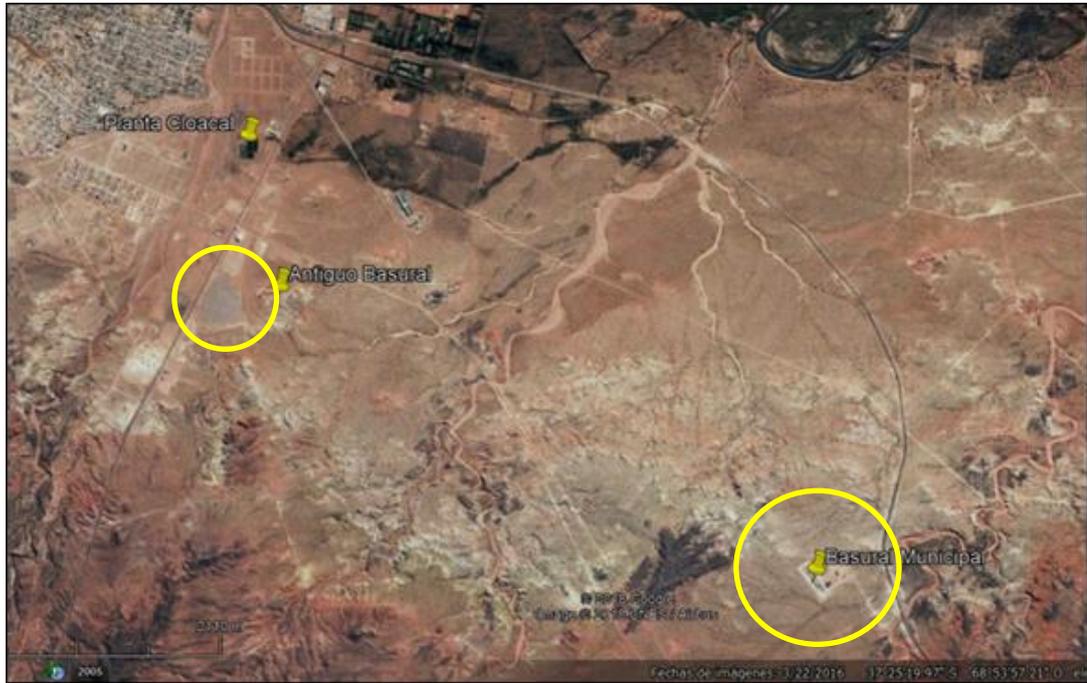
El ex basural municipal no ha sido adecuadamente, remediado por lo que representa un pasivo ambiental con impactos a largo plazo.

Se encuentran en proceso de planificación usos recreativos y deportivos próximos o sobre el viejo basural, lo que representaría un riesgo sanitario.

La gestión del actual vertedero de residuos presenta deficiencias, lo que se traduce por ej. En residuos dispersos por el campo.

No se realiza una separación de residuos sólidos urbano o industriales reciclables, o su proporción es menor.

**Figura 29: Viejo y nuevo basural municipal**



Vertedero municipal

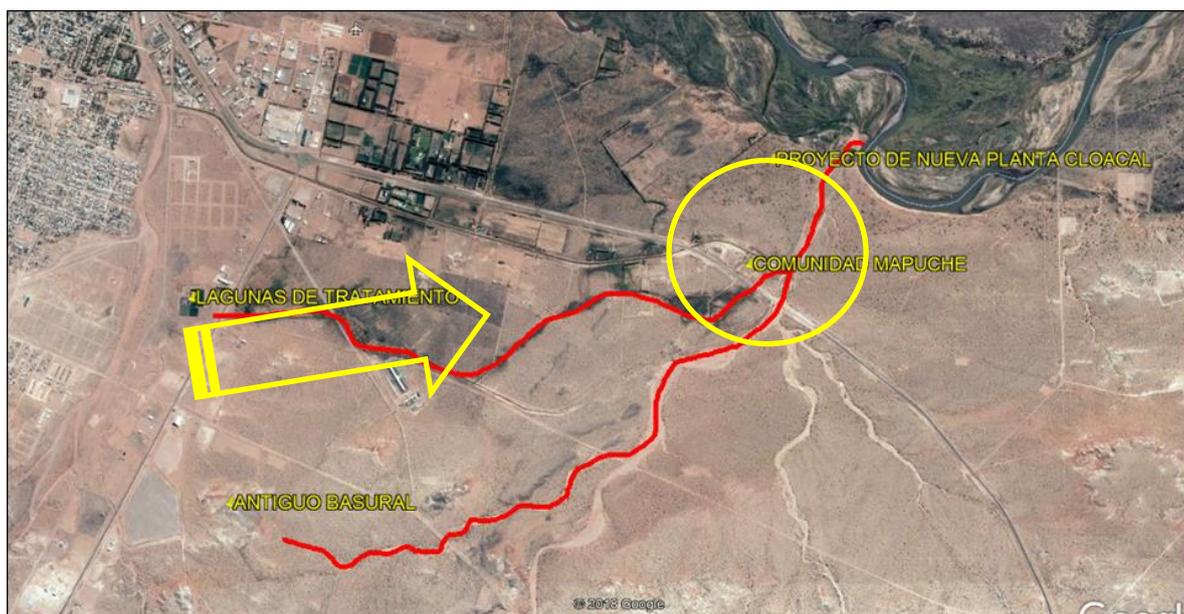


Vertido de RSU en cañadones urbanos



Voladura de residuos por el campo

**Figura 30: Concentración de los posibles lixiviados contaminados del viejo basural municipal sin remediar, de los actuales efluentes cloacales sin tratar y posible ubicación de la nueva planta cloacal proyectada**



## 1.5 Mecanismos de Control

No existe hasta la fecha un Plan de Gestión de Riesgos Naturales y Antrópicos.

Tampoco existe hasta la fecha un Sistema de Alerta Temprana ni un Plan de Contingencias operativo o suficientemente desarrollado.

No hay un monitoreo propio (municipal) de la calidad del agua del Río Colorado y sus sedimentos. Tampoco del agua subterránea. a pesar de los niveles de plomo detectados en la red de agua.

No se han definido hasta ahora zonas de protección ambiental ni proyectos de reservas naturales.

Estado de Desarrollo del Tema Ambiental Municipal:

ESTADO DE DESARROLLO DEL TEMA AMBIENTAL MUNICIPAL		NEUQUÉN	PLOTTIER	R. DE LOS SAUCES	AÑELO
Estudios de Calidad de	Aire	X			
	Agua Superficial o Subterránea	X	X		X
	Suelo	X			X
Posee Proceso de Evaluación Ambiental Municipal		X	X		X

## 1.6 Antecedentes consultados

- Modelo territorial deseado 2030. Gobierno de la provincia de Neuquén.
- Funcionamiento actual de las redes de distribución de agua” localidad de Rincón de los Sauces. FRB servicios SRL, abril 2018
- La explotación de vaca muerta y el impacto socio- económico en la provincia de Neuquén. El caso de Añelo. Efectos de la reforma de la ley nacional de hidrocarburos (2014) Adriana Mariel Giuliani; Néstor Fernández; María Ayelén Hollmann; Nicolás Ricotta. Ciencias administrativas año 4 – n° 7 enero / junio 2016. ISSN 2314 – 3738. [Http://revistas.unlp.edu.ar/cadm](http://revistas.unlp.edu.ar/cadm)
- Nicolás Barreto Torres. Panorama actual de la fracturación hidráulica a partir del análisis de los procesos e impactos ambientales recopilados de algunas experiencias en estados unidos y argentina. Fundación universidad de américa facultad de educación permanente y avanzada, especialización en gestión ambiental bogota d.c. tesis de grado. 2.016
- Trace element contamination of the Rio Colorado in Argentina
- Plan Añelo Sustentable 2030. BID Programa ICES – Fundación YPF – COPADE.
- Cuenca del Río Colorado: Determinación de Áreas de Riesgo Hídrico. COIRCO.
- Evaluación de la actividad petrolera en la cuenca del río Colorado. COIRCO, 2.011
- FAO, 2015. Documento de Trabajo N° 9: Aspectos Ambientales de la Provincia del Neuquén

## 2. Subsistema construido (Tarea 4)

El presente capítulo del Informe de Avance presenta las actividades realizadas tendientes a conocer el proceso de transformación espacial de la ciudad de Rincón de los Sauces, (en adelante RDLS), y explorar algunas de las condiciones que lo explican.

Se trata en particular, dado el perfil asignado al consultor, de describir las formas en que se organiza el crecimiento y se “produce suelo urbano”<sup>6</sup>. Se parte de la base que es necesario comprender la matriz que organiza la habilitación de suelo de manera de poder luego proponer los ajustes necesarios para hacer frente al esperado escenario de crecimiento intenso de la población en los próximos años de la mano del desarrollo de Vaca Muerta.

El capítulo se estructura en cuatro partes. La primera de ellas da cuenta de la historia del sitio y su poblamiento, el segundo analiza los antecedentes constituidos por artículos, estudios y planes. La tercera parte describe el tratamiento dado a las fuentes de datos estadísticos, cartografía, registros o normas proporcionados por la Provincia del Neuquén o el municipio local.

En el cuarto apartado se presentan los avances realizados en los aspectos sustantivos del estudio. Aquí se dará cuenta de los criterios metodológicos adoptados y los resultados que se fueron obteniendo tendientes a describir o explicar:

a) las formas con que se ha distribuido espacialmente el crecimiento poblacional desde 2001, buscando también estimar desde esa perspectiva la población que tendría RDLS actualmente;

b) las formas con que se gestiona la transformación del suelo urbano. Se trata de analizar los mecanismos técnicos, jurídicos y administrativos mediante los cuales se procura habilitar nuevo suelo urbano, y en qué medida se verifican los supuestos que organizan el sistema de gestión;

c) se ensayan previsiones de demanda de espacio residencial, de usos complementarios o económicos sobre la base de hipótesis que se explicitan, en línea

---

<sup>6</sup> Al hablar de “producción de suelo urbano” se alude a las formas en que se habilita nuevo espacio edificable para los distintos usos urbanos. Estos nuevos espacios pueden materializarse en sectores de nueva urbanización (expansiones), sectores del área ya urbanizada que se renuevan y transforman, por ejemplo permitiendo mayor aprovechamiento edificatorio, o sectores que se completan dentro del parcelario existente.

con proyecciones de crecimiento poblacional que se analizan en el capítulo socio demográfico de este estudio. Tienen el carácter de mera exploración a fin de obtener órdenes de magnitud de la transformación espacial que podría esperarse en RDLS.

d) Se reconocen determinados “productos urbanos”, es decir formatos inmobiliarios concretos que acompañan la transformación espacial del territorio de Añelo. La hipótesis es que allí, donde ya se viene registrando los impactos urbanos del desarrollo de la formación Vaca Muerta, pueden verificarse requerimientos para la organización futura del espacio urbano de RDLS, a modo de posible anticipo.

A los efectos del componente han sido sustanciales las recorridas por:

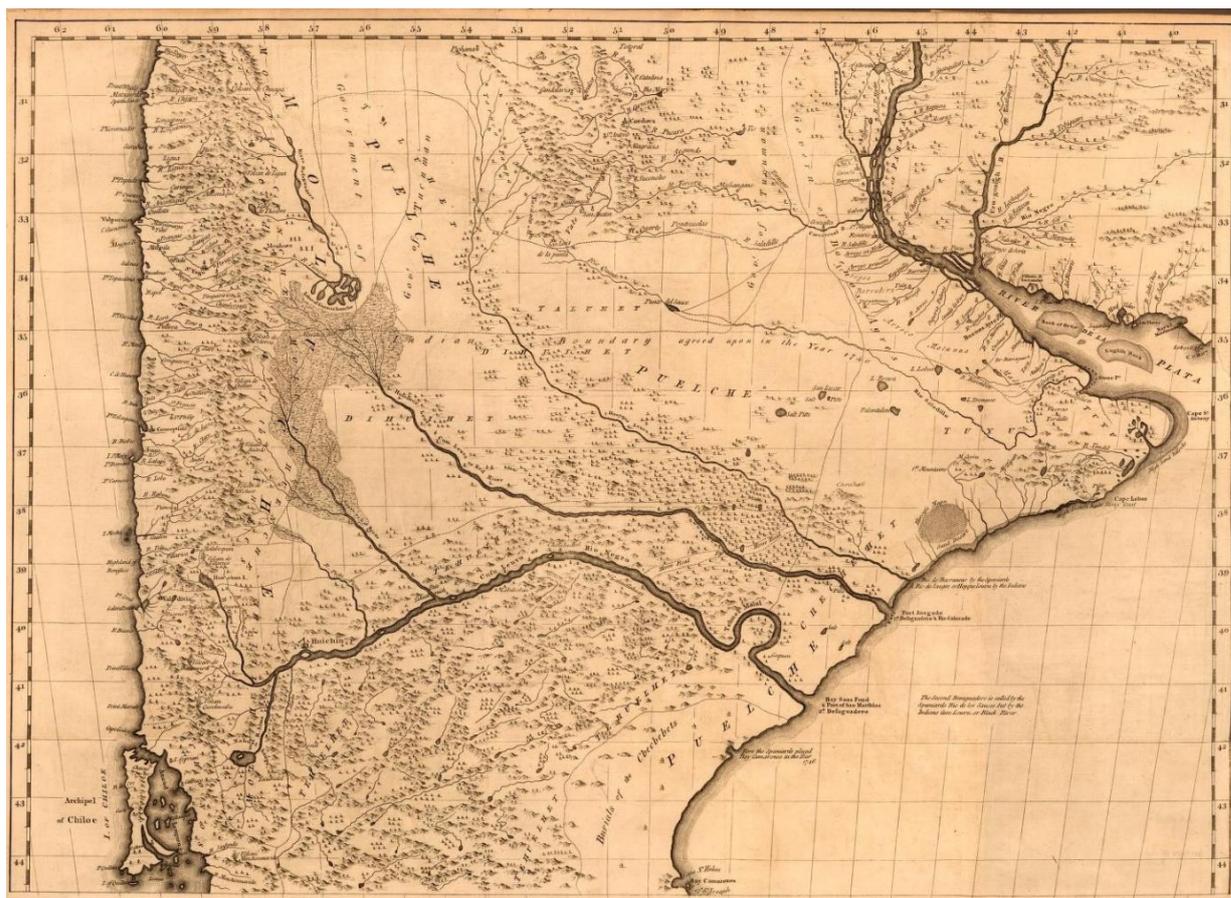
- Todos los barrios de la ciudad
- El ex basurero a cielo abierto
- El área proyectada para expansión residencial
- La zona de chacras
- La planta potabilizadora
- La zona de extracción de áridos
- La zona del bosque implantado de Medanito sobre Ruta 6.

## **2.1 Historia de la localidad**

El valle donde se emplaza la ciudad de Rincón de los Sauces fue habitado durante cientos de años por distintas comunidades indígenas, Pehuenches, Mapuches y otros. Llevaban una economía de autoabastecimiento, eran cazadores recolectores, y tenían una organización social muy desarrollada, con un lenguaje propio, sumamente rico en vocablos y una religiosidad bien conceptuada.

El tramo medio del Río Colorado, llamado por los Pehuenches como Cum Leuvu y Huaranca Leuvu por los Picunches, fue descrito por primera vez por el jesuita inglés Tomás Falkner, en el que aparece en el difuso mapa ejecutado por Kitchin en 1772 que acompañó la primera edición inglesa de 1774.

Figura 31: Plano de archivo histórico



A 8 kilómetros de la actual ubicación de la zona urbana, río abajo y en uno de sus recodos, existían una gran cantidad de sauces. Esta arboleda formaba un pequeño bosque y refugio para los viajeros. Para poder ubicarse, los lugareños tomaban como referencia ese lugar.

El ingeniero César Cipolletti en su "Informe" de 1899 dedicó algunas páginas a dicha zona y sin nombrarla tácitamente dejó escrita llamativas aproximaciones. Al referirse a la vegetación del valle dice: "...parte está compuesta de pastos tiernos con sauces en las zonas bajas. Su escasa población está representada, en general, por puesteros aislados de escasos recursos... Recién a los 135 km de la confluencia, aparece un buen campo, ocupado durante varios años por un Sr. Hernández, de 1.000 hectáreas de superficie... Un poco aguas abajo, casi a continuación de este campo, sigue otro de 20 kilómetros de largo por 10 de ancho, donde el río toma una dirección clavada al Sud, hasta el punto llamado 'Vuelta de los Sauces'. El río tiene, a esta altura, algunas islas que como los bordes mismos del río están adornados con fijas y montecitos de sauces". Sin embargo, no se puede arriesgar que aquella "vuelta" de hace más de cien años se haya convertido en el "rincón" actual.

En la región comprendida entre el actual pueblo de Barrancas, al norte de la provincia de Neuquén, y el paraje de Octavio Pico, en el límite con Río Negro, la costa del Colorado fue poblada lenta, pero definitivamente, por familias que cruzaron la cordillera desde Chile a la Argentina. La mayoría provenía de la zona de Linares y Talca, región del Maule, Chile. Estos movimientos de pobladores, hijos de españoles generalmente, comenzaron a darse dos o tres décadas antes de 1900. Las familias que se asentaron en la margen mendocina del Colorado también llegaron desde Chile, pasando por la provincia antes mencionada.

En la mayoría de los casos, y con el paso de los años, estas familias terminaron cruzando el río para afincarse del lado neuquino; aquellas que no lo hicieron mantuvieron relaciones intensas con las establecidas en la margen sur. Estos movimientos colonizadores, campesinos todos, y de familias numerosas, fueron estableciendo sus puestos de crianza de animales, escasos al principio, en las costas del río, o bien donde lograban extraer agua en los campos secos. Dispersos en parajes separados entre sí por algunos kilómetros, se consolidaron en los tiempos de plenitud de la denominada "Conquista del Desierto". Todos bajo una economía de subsistencia basada en pequeños sembradíos y cría de animales, principalmente cabríos, con pocos intercambios con otras localidades

En este escenario, en 1914, hubo una gran inundación por la crecida del río Barrancas cuando las lagunas del sector precordillerano excedieron su capacidad y millones de metros cúbicos de agua cayeron por las laderas arrasando todo a su paso, inclusive a los habitantes de estas tierras que vivían a las orillas del río Colorado. Esta inundación borra por completo los asentamientos anteriores a esta fecha y los lugareños se asentaron donde actualmente se encuentra la ciudad, guardando la misma denominación: Un paraje habitado por crianceros de ganado caprino y ovino, cuyos apellidos perduraron hasta el presente. No son más de una docena. Casi todos tienen un siglo de arraigo en el lugar, siglo y medio en algunos casos.

En 1965 YPF, monta campamentos exploratorios en la zona que comprobaron la viabilidad de importantes yacimientos identificados en la década del 30, entre ellos, los denominados Puesto Hernández operativo en 1967 y Rincón de los Sauces, al año siguiente. Ambos son ricos en acumulaciones de gas y petróleo. El primero cuenta con una de las baterías más grandes del país, aportando la mitad del total de la producción hidrocarbúrica de la Argentina.

Para responder a las numerosas familias que, atraídas por la posibilidad de trabajo, se agruparon alrededor del campamento de YPF en forma desordenada, en viviendas precarias y sin ninguno de los servicios necesarios e indispensables tales como el agua corriente y luz eléctrica, motivaron la instalación de una sala de prime-

ros auxilios, de una proveeduría de alimentos, de una plaza, de una pileta de natación, de varios tráileres y casillas y de un comedor. También se comenzó a construir un aeropuerto.

En diciembre de 1971, un año antes de la puesta en plenitud extractiva de estos yacimientos luego de la construcción del oleoducto Puesto Hernández-Medanito-Allen que permite su transporte, el interventor provincial de entonces, Felipe Sapag, funda el pueblo que llevará el nombre de Rincón de los Sauces, concretándose la mensura y loteo en su actual localización, con los servicios mínimos pero esenciales, además de las obras para el riego de 5.000 hectáreas. Se dictó el Decreto 2442 que designó a integrantes de la primera Comisión de Fomento y fijó los límites del ejido.

En la foto siguiente se ilustra al primer desmonte y emparejado de los arenales con el fin de comenzar a trazar la ciudad. El tanque de la imagen fue el recipiente inicial de almacenamiento de agua para los primeros pobladores. De fondo, a unos dos kilómetros, se observa la forestación de la familia Molina-Lara, ocupada y destruida por la petrolera YPF para instalar lo que hasta la actualidad es su centro de operación para la zona.

**Figura 32: Foto de archivo, pozo petrolero**



Otros hitos en la historia local que merecen destacarse:

- La trágica explosión de la mina de carbón de petróleo del cerro Auca Mahuida en que sepultó, en 1947, a más de veinte personas en las profundidades de la excavación y provocó el abandono del pueblo homónimo que, durante su esplendor, alojaba a 1.500 personas. Hoy no queda más que un puñado de 20 viviendas. Y ningún habitante.

- En 1996, muy cerca de la ciudad, se hizo el descubrimiento de ejemplares de Titanosauros del período Cretácico -hace aproximadamente 83 a 65 millones de años-, uno de ellos de 15 metros de longitud, completo; único en ese estado en el mundo, y a partir de allí siguieron encontrando diferentes especies de dinosaurios en un excelente estado de conservación.

- La pueblada de 1997, en la que miles de rinconenses salieron a la ruta para protestar por la desoladora contaminación del río Colorado por derrame de petróleo, en manos de YPF.

- Por último, en el año 2009, la pavimentación de la Ruta provincial 5 deja a tras el tradicional aislamiento de Rincón de los Sauces a través del desierto que lo separa del resto de las ciudades de Neuquén.

A partir del 2008 la perforación de petróleo y gas en el área ha disminuido, y la extracción de crudo también ha sufrido un declive, por lo que el crecimiento poblacional de Rincón de los Sauces se ha ralentizado.

En 2009 la empresa brasileña Vale Do Rio Doce impulsó el proyecto Potasio Río Colorado, concebido como la mayor unidad de producción de cloruro de potasio del mundo, con una capacidad de 4.3 millones de toneladas por año. Hacia fines de 2011 el proyecto se pone en marcha con una inversión cercana a u\$s 6.000 millones y la creación de un estimado de 12.000 puestos de trabajo. Situado a escasos 80 km de la localidad, en su etapa inicial esta iniciativa tuvo un alto impacto sobre la economía de la ciudad. Sin embargo, este escenario tan alentador se diluye en marzo de 2013 con el anuncio de la paralización de las obras. En ese momento, se estimó que alrededor de 5200 trabajadores resultaron afectados por esta medida, en las distintas obras vinculadas con el proyecto.

## **2.2 Análisis de antecedentes**

Con independencia del material de tipo general que ha proporcionado información para todos los componentes del estudio, se dará cuenta aquí brevemente de los focos que guiaron la lectura e interpretación de este componente.

Estudios estratégicos para el desarrollo territorial de la Región Vaca Muerta, Segunda Etapa, Informe Final, tomo 2. Min. Planificación de la Nación, 2015. Se ha analizado en particular el método implementado para la estimación de la demanda de suelo urbano, o futura “huella urbana” de RDLS dada la estimación de crecimiento poblacional allí realizada. Al respecto el estudio prevé que la ciudad alcanzaría los 125 mil habitantes en 2025, agregando casi 100 mil a la población de referencia en el año 2015. Para el consumo de suelo, el estudio propone dos modelos, uno que localiza el crecimiento exclusivamente a través de la expansión de la ciudad, y otro que impulsa la renovación y densificación de partes sustanciales de la ciudad minimizando el crecimiento por expansión. El segundo modelo supone una demanda de suelo de expansión equivalente a la cuarta parte de la que resultaría del primer modelo.

También se ha analizado la segmentación que se realiza de la nueva población calculada, en empleo directo, indirecto e inducido localizado y no localizado, ya que se trata de definir para cada caso la presión ejercida respecto del suelo residencial, de usos complementarios o de usos económicos. Cabe aclarar que la estimación de población futura se presenta como un único escenario que se calcula tomando como unidad de referencia “el equipo de perforación”. Los resultados obtenidos en este aspecto vienen siendo contrastados por el equipo de este proyecto, buscando reconocer si en Añelo se está verificando el crecimiento previsto, como caso testigo (sextuplicación de población entre 2015 y 2020).

También han sido analizados los criterios para la estimación del equipamiento requerido para salud y educación e infraestructura de servicios, y sus costos.

**Añelo sostenible, BID, Fundación YPF, COPADE, 2014.** También se han analizado de este trabajo las hipótesis manejadas para construir escenarios de futura huella urbana e inversiones a realizar.

**Plan de Desarrollo de Añelo, Mismos autores que el anterior, informe 2013.** Se ha estudiado en particular de este trabajo la distribución de la propiedad del suelo para realizar un paralelismo con la situación en RDLS.

**Plan de Desarrollo Ambiental y Urbano de RDLS, CFI, Autor A. Albanesi, 2001,** Este material originado cuando todavía no se consideraba una explotación de

la formación Vaca Muerta, tiene el interés de permitir reconocer los estadios del crecimiento de la localidad desde sus orígenes, las vulnerabilidades ambientales del sitio frente a la antropización, y la apuesta estratégica que formula hacia la diversificación de la actividad económica mediante el impulso de la actividad agrícola intensiva en el valle irrigado.

**Las nuevas villas obreras tras la desregulación de los hidrocarburos. El caso Buta Ranquil. Analía García, 2011** El interés para este componente del estudio reside en la caracterización de las nuevas formas empresariales de organización de la producción hidrocarburífera y el impacto que ello tiene en la relación capital – trabajo en cuanto a tipo de contratos, organización del trabajo, involucramiento en el desarrollo local, etc.

**Bases para la creación del Nucleo Urbano Rincon de los Sauces, 1971** Este estudio que elaboró el COPADE interesa por la premisas establecidas al momento de la fundación de la actual ciudad, en principio para satisfacer a la demanda de la explotación petrolera incipiente en la zona (como Comodoro Rivadavia y Plaza Huincul), que sostienen razones estratégicas de tipo “geopolítico, geoeconómico y geosocial”. Destaca asimismo otros factores “urbígenos” como los recursos mineros, la agricultura y los servicios regionales en razón de su posición entre dos provincias, tomando en cuenta que toda mono producción oculta un gran peligro en caso de agotarse los recursos únicos.

Estas observaciones llevaron a analizar sintéticamente el conjunto de instrumentos de que dispone el municipio para la transformación del suelo urbano, tanto a nivel provincial (Ver detalles en el punto 4.1.1.3 Legislación y Normativa provincial sobre tierras) como municipal, según se detalla en el punto 4.1.2.3 Ordenanzas referidas al Suelo.

## **2.3 Tratamiento de fuentes municipales y provinciales**

### **2.3.1 Cartografía**

Independientemente del tratamiento general que se da al tema en la tarea respectiva, el consultor de este componente realizó procesamientos para explotar la siguiente información:

- Suelo con mensura urbana y no mensurado
- Dominio público provincial o municipal y dominio ya transferido

- Tematización espacial de la información censal
- Reconocimiento y análisis de todo el material en soporte CAD proporcionado por el municipio con datos sobre parcelario con y sin mensura aprobada, infraestructura, conexiones, expedientes de regularización, zonificación urbanística, propuestas de crecimiento, canales, entre otros aspectos.

De la Dirección Provincial de Hidráulica se obtuvo además cartografía en formato KMZ sobre canales y acequias y parcelas sistematizadas con riego o en condiciones de serlo, material que se empleó para dimensionar el espacio de producción primaria existente o pasible de ser puesto en explotación.

### 2.3.2 Estudios provinciales o municipales

Se han analizado, entre otros:

- El plan director de agua existente
- Los documentos con los lineamientos del nuevo plan director
- Los documentos preparatorios de la iniciativa del Copade para el ordenamiento territorial llevada a cabo en 2016
- El documento municipal que dimensiona la capacidad de acogida de la ciudad según la densidad potencial de áreas ya urbanas y áreas proyectadas

### 2.3.3 Normas jurídicas

Además de las normas provinciales que inciden sobre propiedad o afectaciones al suelo, el municipio proporcionó el digesto completo de ordenanzas locales en formato digital. Con ello se realizó un recorrido exhaustivo de todas aquellas con incidencia en el componente. De tal forma se analizaron:

- Las normas que determinan con carácter general las formas en que se asigna el suelo de propiedad municipal, los destinatarios, las condiciones y los valores.
- Las normas generales que determinan el tratamiento a dar en las situaciones de tenencia irregular de la tierra

- Las normas que determinaron la asignación específica de suelo en las distintas modalidades
- Las normas que regulan los valores del suelo y las multas por tenencia irregular
- La norma de zonificación y uso del suelo
- La norma que regula la contribución por mejoras (pago de obra pública por frentistas).

## **2.4 Evolución de la mancha urbana**

### **2.4.1 Comprendiendo cómo se distribuyó espacialmente el crecimiento**

#### **2.4.2 Comprendiendo cómo se distribuyó espacialmente el crecimiento desde 2001**

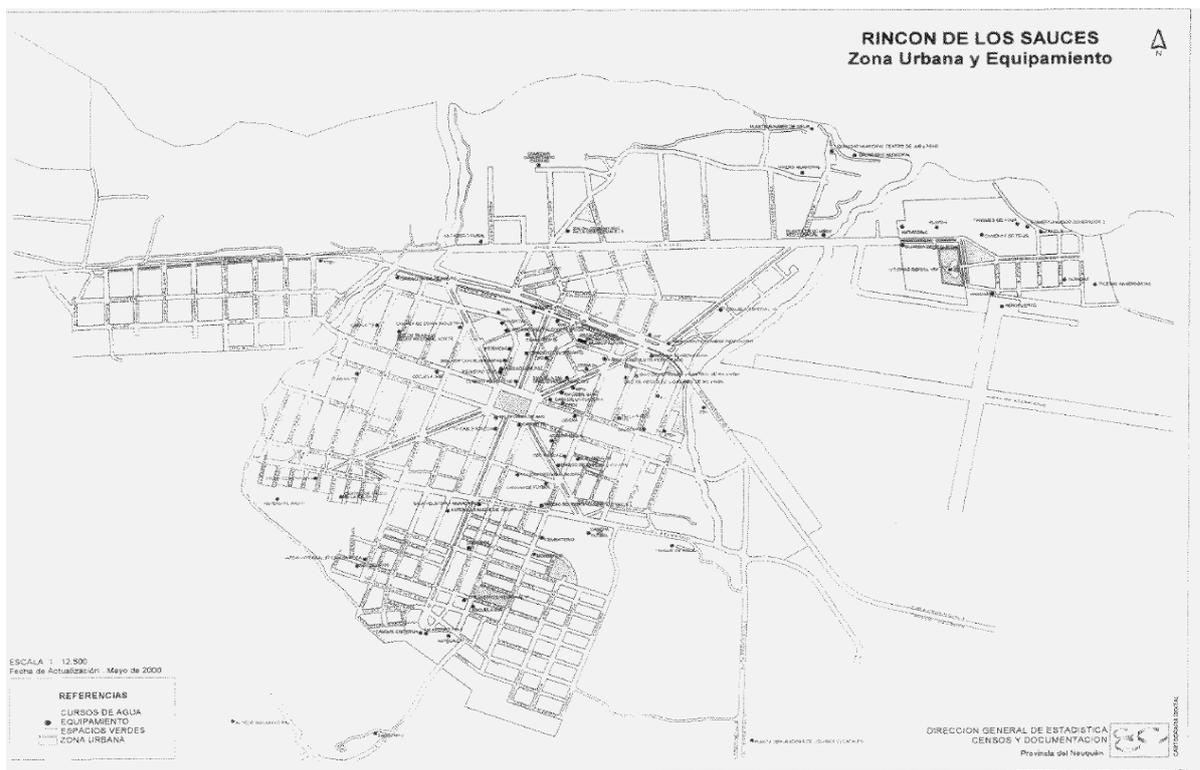
Se realizó una observación en tres momentos: 2001, 2010 y 2016. Mediante fotolectura y datos censales para los dos primeros cortes se buscó explicar la distribución espacial del crecimiento poblacional. Para 2016, fecha de la última imagen satelital disponible, se buscó adicionalmente contrastar con la evidencia física las proyecciones de población realizadas por la Dirección de Estadística provincial.

##### *2.4.2.1 En 2001*

En 2001 la población total dentro del ejido municipal era de 10.351 personas.

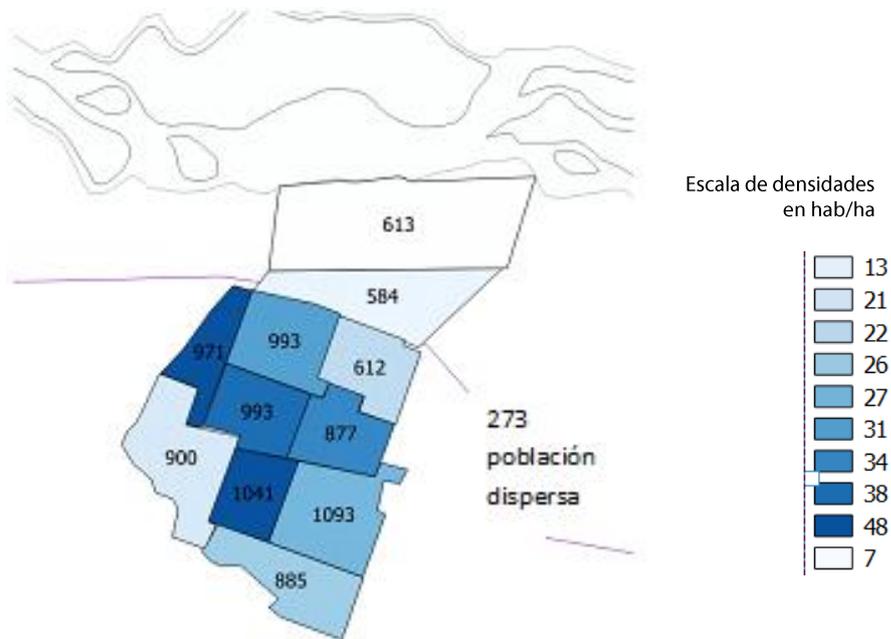
Considerando la delimitación de radios censales de 2001, la población se distribuía según se indica en los siguientes mapas.

**Figura 33: Planta urbana en 2001**



Fuente: Plan Ambiental y Urbano 2001, en base a cartografía oficial

**Figura 34: Población absoluta y densidad por radio censal. Año 2001**



Fuente: elaboración propia sobre CNPHyV 2001

La población urbana de estos radios censales (sin población dispersa) alcanzaba en 2001 las 9841 personas.

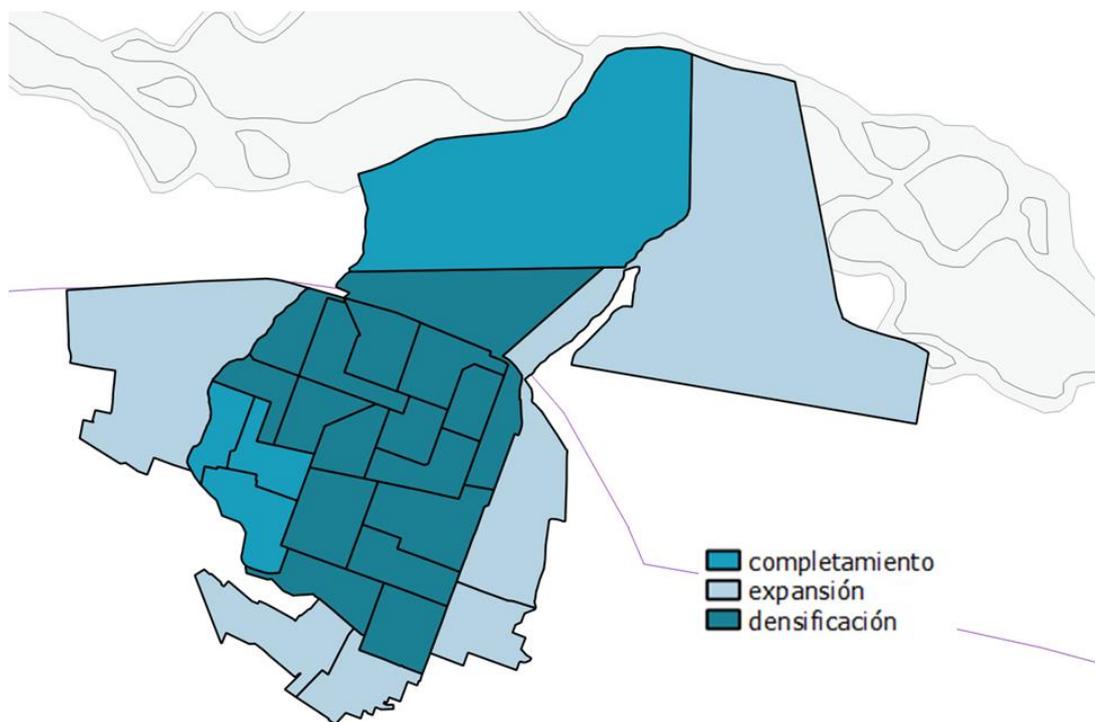
Conforme se describe en los estudios urbanos antecedentes, la mancha urbana estaba conformada por el casco fundacional, el barrio YPF (allí debe computarse el grueso de la población dispersa) y los primeros crecimientos hacia el sur.

#### 2.4.2.2 Entre 2001 y 2010

El gráfico que sigue muestra los tipos de crecimiento poblacional verificados, sobre la cartografía censal.

Se identifican tres formas de ocupación: a) completamiento, cuando se verifica sobre suelo con ciertas condiciones de urbanización previa pero muy escasa ocupación; b) expansión, cuando se transforma suelo rural en nuevo suelo urbano; c) densificación, cuando sobre áreas que ya estaban completas se agregan nuevas viviendas

**Figura 35: Tipos de crecimiento residencial entre 2001 y 2010**



Fuente. Elaboración propia sobre información censal

**Figura 36: Distribución espacial del crecimiento por expansión o completamiento**



Fuente: elaboración propia en base a fotolectura sobre Google Earth

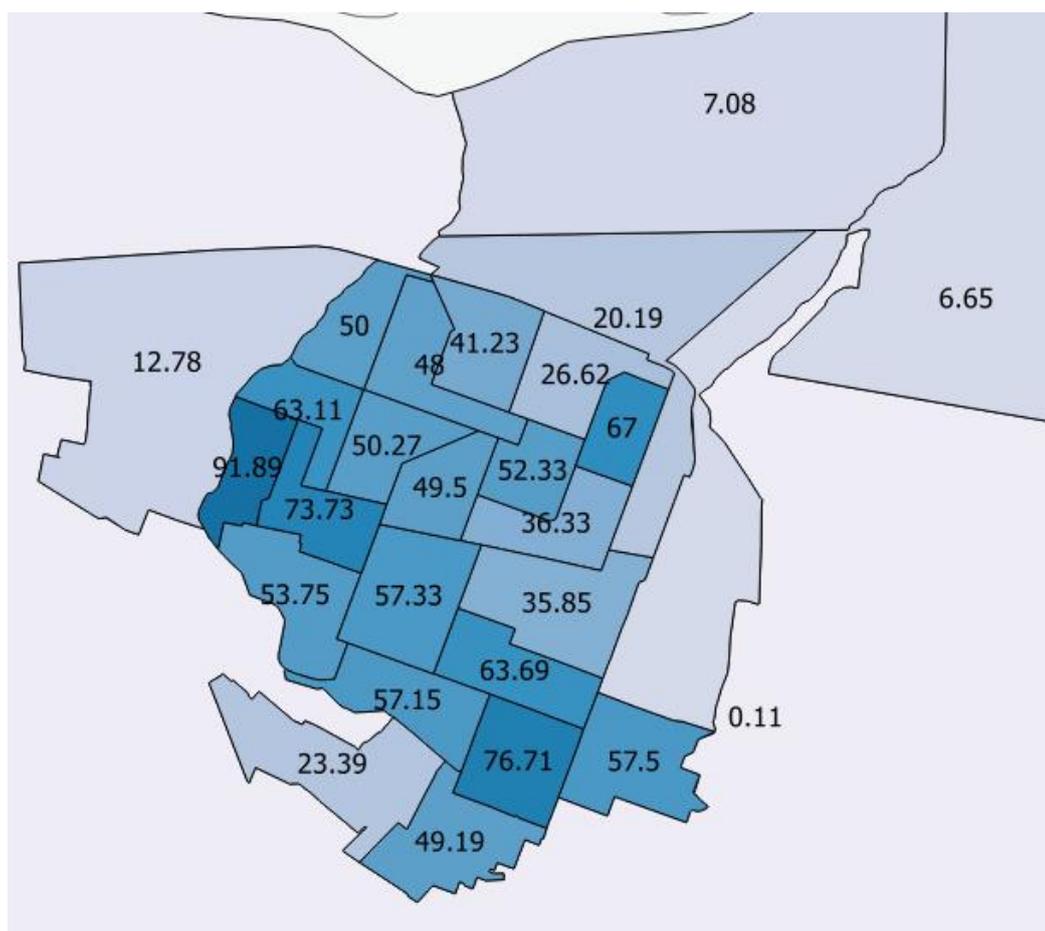
El balance del crecimiento se muestra en el siguiente cuadro:

**Tabla 1: Población urbana de RDLS. Balance del crecimiento y localización entre 2010 y 2001**

	Cantidad población	% crecimiento
<b>2001</b>		
Población total	9841	
<b>2010</b>		
Población adicional en nuevas zonas urbanas (expansión)	4745	54
Población adicional en áreas ya urbanas (completamiento)	2005	18
Población adicional en zonas ya urbanas que se densificaron	3973	28
Incremento	10723	100

Es interesante observar las densidades alcanzadas para 2010 que indican un aprovechamiento del suelo relativamente bajo aun dentro de un área urbanizada más o menos confinada dentro de los bordes proporcionados por los cañadones. Se observa que la densidad bruta más alta es de 92 hab/ha, el radio que le sigue es de 77, y el promedio arroja 54 hab/ha. Traducido a valores netos, serían 130, 110 y 76 hab/ha respectivamente. Las densidades en torno a los 70 habitantes por hectárea o superiores son compatibles con un tejido residencial con una ocupación de una vivienda por parcela de 300m<sup>2</sup> aproximadamente.

**Figura 37: Densidades brutas 2010 por radio censal, en habitantes/ha**



Fuente: elaboración propia sobre la base de CNPhyV 2010

#### 2.4.2.3 Entre 2010 y 2016

La figura que sigue da cuenta de la distribución espacial del crecimiento posterior al Censo 2010 captada por foto lectura. El Cuadro a continuación dimensiona en hectáreas cada uno de los fragmentos e identifica la operación que lo originó y el nombre del barrio que se le asignó.

**Figura 38: Distribución espacial del crecimiento residencial 2010-2016 e identificación de fragmentos urbanos que lo explican**



Asignando una cantidad de población a cada uno de los fragmentos identificados, por conteo directo o por asimilación a densidades de otros fragmentos en 2010, surge el siguiente cuadro de población total a 2016

**Tabla 2: Balance del crecimiento y localización por fragmentos urbanos en el período 2016-2010, por superficie y tipo de crecimiento**

polígono	ha	tipo	barrio
1	15,8	urb nva alta ocup	LIBERTAD - LAS BARDAS
2	4,0	informal nva alta ocup	
3	33,5	completamiento	VS BARRIOS
4	21,6	urb nva municip vacante	LLANQUIHUE
5	3,6	urb nva vacante	AMPLIAC FAVALORO
6	15,4	nva urb ocup media	FAVALORO
7	2,8	vivienda social	ADUS 2
8	37,0	urb nva baja ocup	MADRE TERESA
9	21,8	urb nva alta ocup	FAVALORO
10	31,5	urb nva privada vacante	RINCON DE LUZ
11	15,3	urb nva privada vacante	AYRES DEL LEON
12	0,5	urb nva alta ocup	
13	4,3	vivienda nueva sindicato	PETROLEROS
14	6,6	loteo para municip vacante	RINCON 1
15	15,0	loteo social	ELIAS SAPAG + IPVU
16	1,0	loteo privado	ROA

**Tabla 3: Estimación de población adicional entre 2016-2010 por tipo de crecimiento**

Tipo de crecimiento	Hectáreas totales	Población estimada	Observaciones
<b>NVA URB OCUPADA</b>	<b>101,6</b>	<b>3778</b>	
DENS ALTA	27,4	2072	se asimila a densidad radio 24 en 2010
DENS MEDIA	15,4	765	se asimila a densidad radio 26 en 2010
DENS BAJA	58,8	941	Se estima en 16 hab/ha
<b>NVA URB VACANTE</b>	<b>94,6</b>		
SUB TOT NVA URBANIZ	196,2		
<b>COMPLETAMIENTO</b>	<b>33,5</b>	<b>670</b>	Se estime según radio de 16 a 36 hab /ha
<b>DENSIFICACIÓN</b>		<b>2135</b>	(de los radios agregados en 2010)
<b>TOTAL CRECIMIENTO</b>		<b>6583</b>	
<b>TOTAL POBLACIÓN ESTIMADA 2016</b>		<b>25274</b>	

Fuente de los cuadros. Elaboración propia en base a relevamientos de campo y fotolectura

Del ejercicio de localización del crecimiento residencial se confirmaría también que la población a 2016 habría rondado los 25.000 habitantes, lo que supone una tasa intercensal del 60%. Con estas proyecciones, la población a 2020 sería de unos 30.000 habitantes, lo que es plenamente compatible con los escenarios base y local que se describen en otra parte de este informe.

### 2.4.3 Comprendiendo como se gestiona la transformación del suelo urbano

#### 2.4.3.1 La propiedad del suelo

Como señala la ley de creación del nuevo municipio de Rincón de los Sauces, el gobierno provincial transfirió la titularidad del suelo ejidal, que hasta ese momento de propiedad del fisco provincial, al municipio. Ello por otra parte se origina en lo que establece la Constitución provincial que en su artículo 203 determina que corresponde a los municipios todo el suelo fiscal que hubiera en su ejido, excepto el que ya estuviera asignado.

El perfeccionamiento de esta transferencia, mediante la efectiva registración de los bienes a nombre del municipio, requiere cumplimentar un laborioso procedimiento que se va completando caso a caso. Si bien este es el camino, el municipio cuenta con una facultad, otorgada por decreto 40/03 de la Provincia, de disponer la mensura, subdivisión y venta del suelo cuya propiedad aun no fue perfeccionada a su nombre.

**Figura 39: Distribución de la propiedad inmobiliaria**



Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por Copade

No obstante, mientras la titularidad registral conste a nombre de la Provincia del Neuquén pueden esperarse asignaciones directas de suelo por parte de la Provincia. Es lo que parece haber ocurrido con el caso de Forestal Medanito que se analiza más adelante.

La complejidad en los procedimientos de transmisión del dominio a favor del municipio ha pasado a constituir un problema importante en tanto dificultan a su vez la regularización a los beneficiarios finales. Un resultado de esta dificultad ha sido patente cuando familias de Rincón que poseen de pleno derecho un lote no pudieron postular a los créditos para la construcción de vivienda en terreno propio que ofrecía el programa Procrear con formulación anterior a 2016, dado que no contaban con títulos hipotecables.

**Tabla 4: Dificultades para el saneamiento del patrimonio inmobiliario**

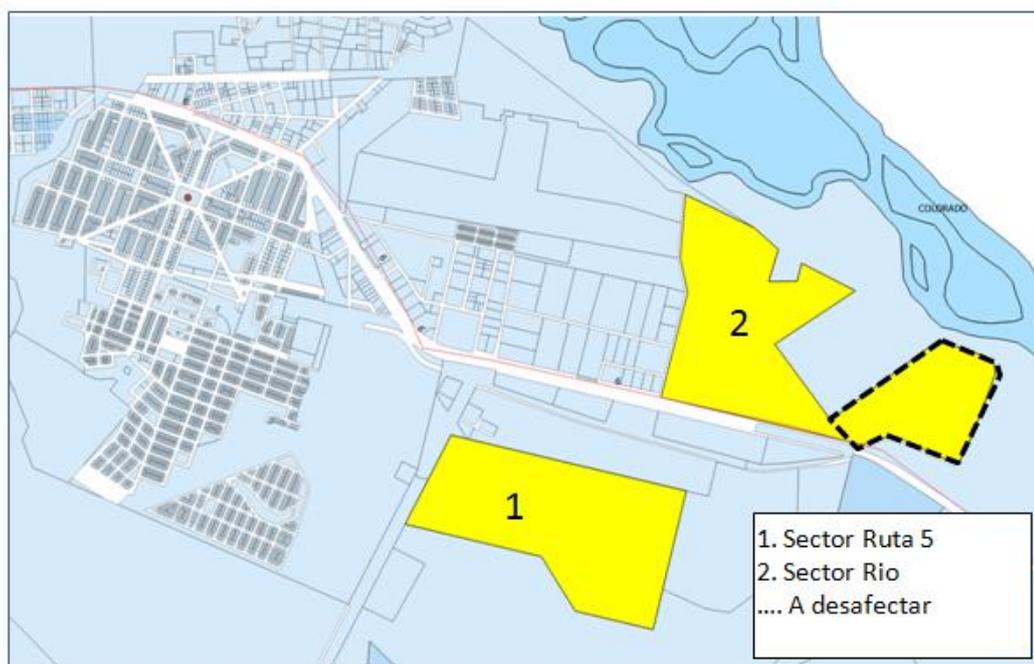
<p>Desde el punto de vista catastral</p>	<p>La mayor parte de las asignaciones de suelo para cualquier uso afectan partes de parcelas de mayor superficie. Ello requiere realizar una mensura y subdivisión de los bienes, lo cual supone realización de tareas de campo para replantear los títulos de la mayor superficie, y dentro de ella representar la o las parcelas a regularizar. Este plano debe ser verificado y aprobado por el Catastro provincial. También</p>
--	---

	<p>se requiere confeccionar el folio parcelario de cada parcela que servirá para dar publicidad catastral al nuevo bien. Si bien Catastro provincial es un organismo muy dinámico está sobrecargado de tramitaciones.</p>
<p>Desde el punto de vista registral</p>	<p>Requiere el llenado de carátulas rogatorias con datos de cada inmueble que se vaya a originar y su presentación y tramitación ante el Registro de la Propiedad. El trámite se torna engorroso cuando se trata de una cantidad importante de bienes, dado que se deben describir las medidas de cada linde de las respectivas unidades, entre otros datos. Luego de ello debe tramitarse la inscripción de la venta a favor del beneficiario final.</p>

### **Casos particulares. Tierras de Forestal Medanito S.A.**

Interesa analizar el caso por la localización de las tierras asignadas al proyecto forestal dentro de la estrategia de expansión que se propone aquí.

**Figura 40: Tierras asignadas a Forestal Medanito S.A.**



Fuente: elaboración propia

Las superficies indicadas fueron adjudicadas en 2003 directamente por la Provincia del Neuquén a la firma Forestal Medanito, vinculada al holding Medanito que como rubro principal incluye a la actividad petrolera. Ocurrió a raíz de un concurso para asignar suelo regable a proyectos de producción primaria convocado mediante Decreto provincial 1692/02. Medanito presentó en esa ocasión una propuesta para forestación con salicáceas que en el sector identificado como 1 se regaría con vertidos tratados de la planta de tratamiento que está frente al inmueble, al otro lado de la Ruta 5, en tanto que el sector identificado con 2 sería regado con agua provista por el sistema de canales de riego y distribuida en la plantación mediante sistema de goteo.

El suelo se le adjudicó en venta a Medanito por Decreto provincial 879/03 a precio promocional y quedó establecida una cláusula de retrocesión en caso de incumplirse el objeto. Se pusieron en producción unas 190 hectáreas. La experiencia, compleja dadas las condiciones del medio, fue asistida por el INTA. Se ha constatado el abandono de las plantaciones y la consecuente pérdida de parte de la forestación, especialmente en el sector 1. La empresa responsabiliza en este caso a la Municipalidad por la falta de agua tratada en condiciones de servir para riego. Carecemos de información sobre las razones del abandono del sector 2.

En 2009 el Concejo Deliberante sanciona la Ordenanza 1217/09 que habilita un cambio de uso en el sector 1 para permitir la construcción allí de una central térmica de propiedad de la misma firma, que actualmente abastece de energía a la ciudad y al sistema interconectado. Ocupa unas 4 hectáreas del predio

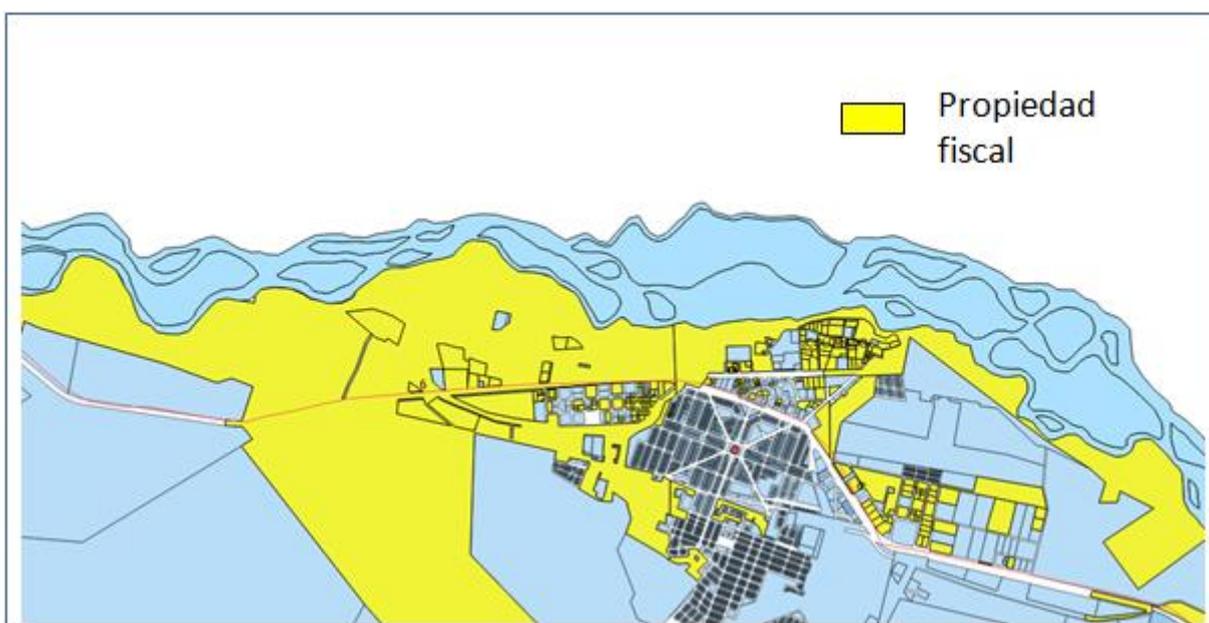
Recientemente el municipio encaró la desafectación del sector identificado en línea de puntos en el gráfico, que no alcanzó a ser forestado, para ser destinado a la

nueva planta de tratamiento cloacal. Los inmuebles figuran en los registros del Catastro, aun como de propiedad provincial. Es muy posible que no se hayan completado los trámites de mensura, subdivisión y registración a nombre de la empresa forestal.

Si bien es probable que los contratos tengan cláusulas de rescisión (se espera analizar los decretos), existirían elementos que dejarían planteado un conflicto entre las partes que debería zanjarse mediante negociación. Lo cierto es que allí hay involucrado un patrimonio forestal que en parte podría salvarse todavía, y en caso de que no se pudiera, superficie estratégicamente ubicada para la hipótesis de crecimiento que se plantea.

### Casos particulares. Suelo productivo industrial y agrícola

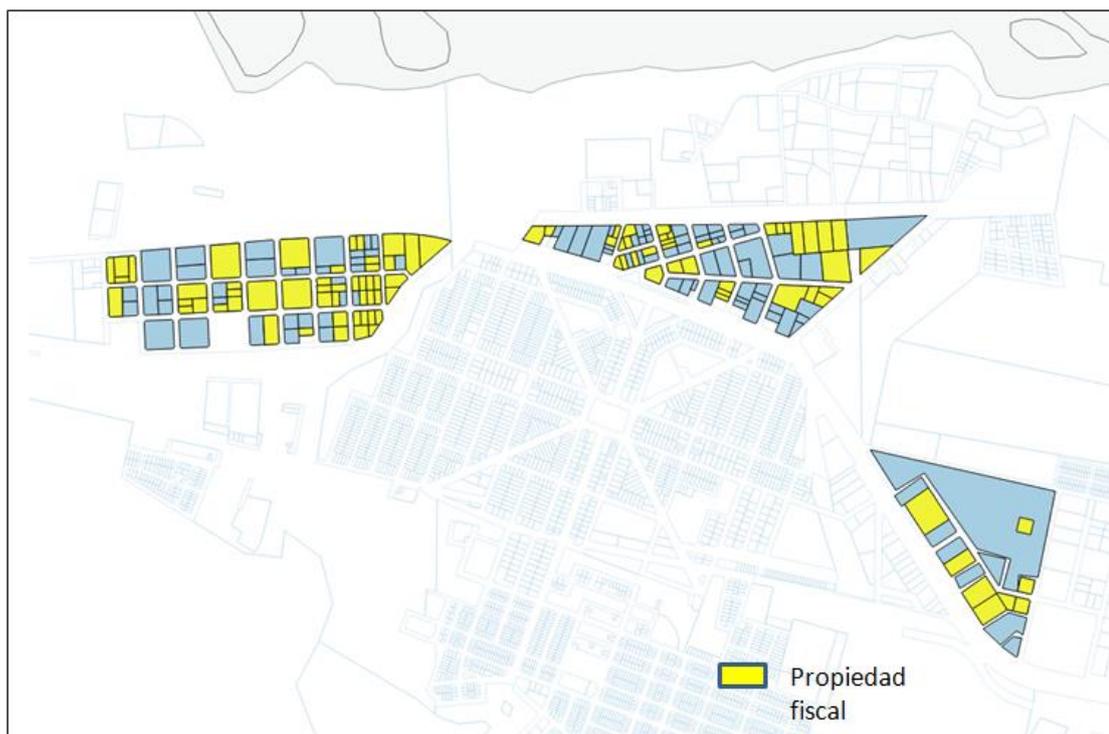
Figura 41: Propiedad en sectores de parques industriales y chacras productivas



Fuente: elaboración propia a partir de datos del catastro

Se observa que en las áreas con los usos indicados, sigue habiendo fuerte concentración de propiedad en el municipio o provincia. Esto se acentúa mucho más en las zonas de chacras que en los parques industriales en los cuales se observa mayor transferencia de dominio a los particulares

**Figura 42: Propiedad en sectores de parque industrial (detalle)**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del catastro

#### 2.4.3.2 Los mecanismos que organizan la producción de suelo urbano

Estas observaciones llevaron a analizar sintéticamente el conjunto de instrumentos de que dispone el municipio para la transformación del suelo urbano.

**Tabla 5: Instrumentos de gestión para la transformación del suelo**

Norma	Principales contenidos y análisis
Decreto Provincial 40/03	Faculta al municipio a adjudicar la tierra aun de titularidad registral de la Provincia, percibir cuotas, realizar mensuras, ordenar desalojos, entre otras acciones.
Ordenanza 1373/12 de Régimen de Tierras	Establece en general los destinos y formas de asignación del suelo, requisitos para solicitarlo, y penalidades por el uso no conforme a lo estipulado
Ordenanza 1334/12 de Regularización	Registro de ocupantes. Genera un mecanismo de multas a los ocupantes de lotes, y registro en un padrón que supondría una antesala al proceso de regularización domi-nial.

Ordenanza 1588/14	Actualiza valores de adjudicación que habían sido establecidos en 2012
Ordenanza 1403/12	Autoriza la venta a empresas, mutuales y cooperativas estableciendo un valor único por m2 de \$ 10. Se autoriza la venta de partes indivisas de fracciones mayores, es decir sin mensura. Queda como facultad del Ejecutivo. Establece obligación de hacer en dos años.
Ordenanza 1607/14	Ratifica una de las ventas en virtud de Ord 1403/12, para el desarrollo privado del barrio Ayres de León. En 2016 se prorroga el plazo de la obligación de hacer. Se identifica otra ordenanza que ratifica venta para el desarrollo privado Rincón de Luz
Ordenanza 1744/15	Fija condiciones para la venta en operatoria municipal del barrio Llanquihue (267 lotes). Establece mecanismo de compra por licitación con una base de \$50.000 por parcela y una tasa de interés mensual para los pagos del 2% mensual. Recientemente se suspende el cobro de cuotas por el retraso en la provisión de infraestructura. A la fecha de este informe no ha sido provista aun.
Ordenanza 1132/08	Establece un completo régimen de ejecución de obra pública y cobro mediante contribución por mejoras

#### *2.4.3.3 Principios del régimen general de tierras*

Se señalan los aspectos más relevantes remarcados en el propio texto de las ordenanzas respectivas

## REGIMEN GENERAL DE ADJUDICACIÓN

**ARTICULO N° 8:** A quienes soliciten la adjudicación en venta de lotes fiscales se les hará suscribir una planilla oficial de "Solicitud de Tierras", donde brindarán la información que el Poder Ejecutivo requiera, todo bajo carácter de declaración jurada. Los datos que así se consignan serán validos y se tendrán como vigentes mientras que no sean modificados por el interesado mediante escrito.-

**ARTICULO N° 10:** En caso de que se otorgue en tenencia o adjudicación en venta lotes que no estén mensurados o que no puedan por el momento mensurarse, la Dirección de tierras medirá y posicionará oficialmente los mismos, determinará a que lote mayor pertenecen, con que calles, arroyos, ríos, otros lotes, etc. linda en sus cuatro puntos cardinales y todo otro dato para identificarlo correctamente.-

**ARTICULO N° 18:** El tenedor precario podrá introducir las mejoras que considere necesario para establecer su vivienda o proyecto productivo, previo haber solicitado la correspondiente autorización municipal. La Administración concederá dicho permiso si considera oportuno y previo que se abone el derecho de edificación.

**ARTICULO N° 38:** Los lotes sociales serán entregados en base a una ordenanza que expresamente lo autorice.-

**ARTICULO N° 48:** Los beneficiarios de lotes que pertenezcan a parques industriales, tendrán dos obligaciones a) Pagar el precio de la tierra, valores de inspección y mensura que le fuere liquidado; b).-Establecer el emprendimiento que hubiere declarado en el formulario de solicitud de tierras, con una edificación acorde a lo detallado en los planos de obra en el plazo de doce meses desde la toma efectiva de la posesión del lote, a computar desde el acta de entrega.-

**Modalidad de venta a terceros "mayoristas"**

**AYRES DE LEON Y RINCON DE LUZ: TRANSFERENCIA DE SUELO PÚBLICO PARA DESARROLLO PRIVADO**

**CONSIDERANDO:**

Que la Municipalidad no cuenta con los medios económicos necesarios para realizar los trabajos de emparejado nivelado y mensura y tampoco cuenta con el recurso para realizar los trabajos e inversiones para dotar a los terrenos de servicios.

Que tampoco se cuenta con la titularidad de los terrenos como para realizar una licitación dentro de lo establecido en la Carta Orgánica Municipal.

**Artículo N° 1: AUTORIZASE** al Poder Ejecutivo realizar la adjudicación en Venta de Tierras a Empresas, Cooperativas o Mutuales que presenten proyectos de Urbanización y Construcción de Viviendas.

**Artículo N° 2:** Cuando se adjudiquen en venta tierras para empresas, cooperativas, mutuales que vayan a desarrollar proyectos de urbanización y construcción de viviendas, la obligación de edificar deberá estar terminada en el plazo de VEINTICUATRO (24) meses, bajo apercibimiento de declarar la caducidad de los derechos, con pérdida de sumas abonadas y mejoras introducidas, conforme

**Artículo N° 5: DETERMINASE** un valor de \$ 10 (pesos diez) el metro cuadrado de tierra otorgado en las condiciones establecidas en los considerandos de la presente (sin emparejado nivelado y mensura, sin Urbanizar, sin servicios o alguna de las condiciones mencionadas)

**Artículo N° 6: AUTORIZASE** a adjudicar en venta tierra sin mensura, en cuyo caso

## **Modalidad de estimación de valores en lotes en zona ya urbana**

## LOTES INTERSTICIALES: VALORES

**ARTICULO N° 1: REGULASE** los valores que la Municipalidad de Rincón de los Sauces exigirá a los contribuyentes que sean adjudicados en venta de tierras fiscales dentro del ejido urbano, de acuerdo al siguiente esquema:

### Zona Centro

- 1- Cr: Zona Centro Residencial la suma PESOS: Ochenta con 00/ctvs (\$80,00) por metro cuadrado.-
- 2 -Cc: Zona Centro Comercial, la suma PESOS :Setenta con 00/ctvs. (\$70,00) por metro cuadrado.-
- 3- Cp: Zona Centro Principal, la suma PESOS: Noventa con 00/ctvs (\$90,00) por metro cuadrado.-
- 4- Ci: Zona Centro Institucional, la suma PESOS: Ochenta con 00/ctvs.(\$80,00) por metro cuadrado.-

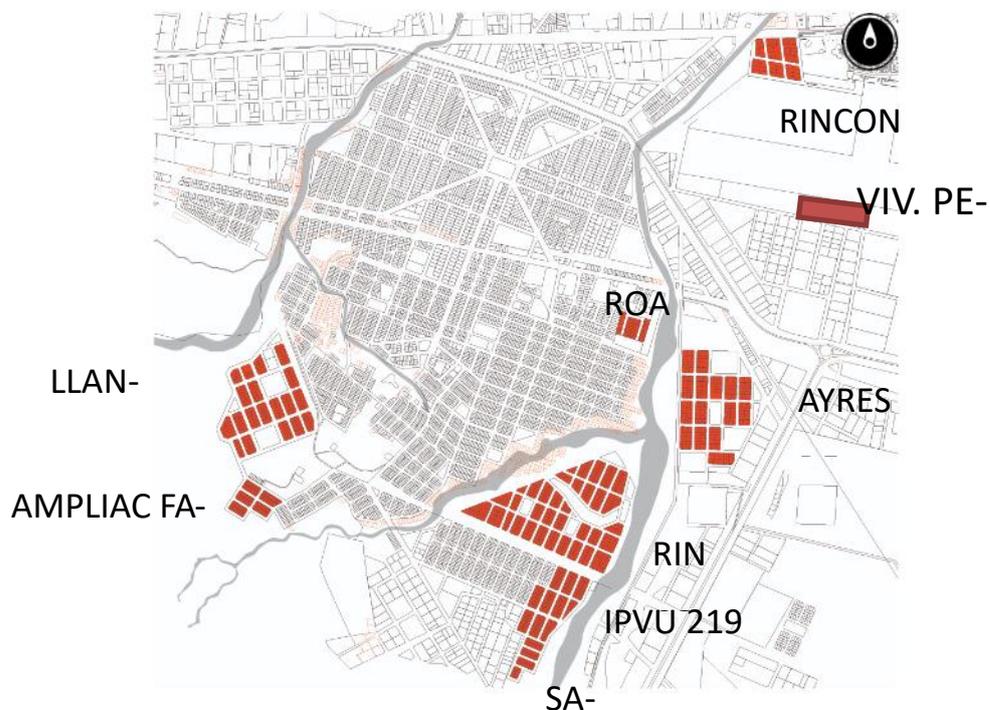
### Zonas Residenciales

- 5-Rma: Zona Residencial de Densidad Media Alta, la suma PESOS: Sesenta y Ocho con 00/ctvs (\$68,00) por metro cuadrado.-
- 6-Rm: Zona Residencial de Densidad Media, la suma PESOS: Sesenta y Cinco con 00/ctvs (\$65,00) por metro cuadrado.-
- 7-Rmb: Zona Residencial de Densidad media baja, la suma PESOS: Sesenta y Cuatro con 00/ctvs (\$64,00.) por metro cuadrado.-
- 8-Rb: Zona Residencial de Densidad Baja, la suma PESOS: Sesenta con 00/ctvs. (\$60,00) por metro cuadrado.-

### Zonas Corredores

### 2.4.3.4 Análisis de algunas operaciones

Figura 43: Operación de producción de nuevo suelo residencial, en curso



Fuente: Municipalidad de RDLS

En el cuadro que sigue se señalan los contenidos principales de algunas de las operaciones que están en curso

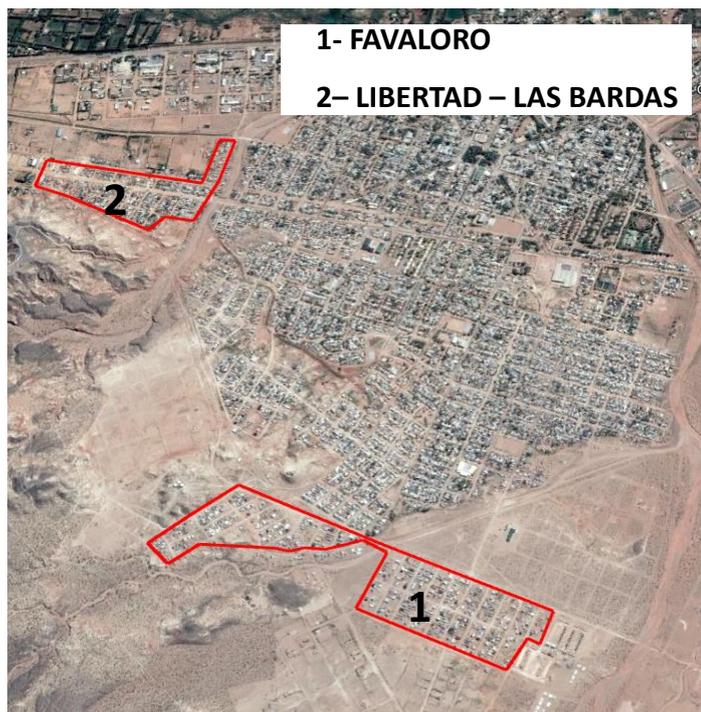
**Tabla 6: Encuadre y estado de avance de nuevas operaciones de habilitación de suelo**

<b>CASO</b>	<b>ENCUADRE</b>	<b>RESULTADOS</b>
<b>Llanquihue</b>	Por ordenanza los aspirantes licitaron la compra con una base de \$50.000 en 2015 por todo concepto a pagar en cuotas. Lotes de 300m <sup>2</sup> aun no mensurados	No habilitado todavía. A la fecha se están encarrando todavía obras de electricidad y agua. No se han habilitado todavía. Se suspendieron los pagos por la imposibilidad de habilitar los lotes.
<b>Rincón de Luz</b>	Venta a desarrollador en 2014 en los términos de la ordenanza, contra convenio que establece plazos. Ante el incumplimiento fue renovado. Lotes ya mensurados de 300m <sup>2</sup>	Hay mucho atraso en la ejecución de la infraestructura. Se han detectado en agosto precios de venta por lote de \$350.000
<b>Ayres de León</b>	Idem anterior. Vendido en 2014. Lotes de 360m <sup>2</sup>	No habilitado todavía, pero con infraestructura casi concluida.
<b>Rincón 1</b>	Desarrollo para municipales promovido por el municipio	No habilitado todavía
<b>Ampliación Favaloro</b>	Mismas condiciones que Llanquihue	
<b>Petroleros</b>	Concluido. Suelo cedido al sindicato para viviendas ya habitadas en alquiler	

Fuente: elaboración propia

En el gráfico y cuadro que sigue se da cuenta de operaciones recientes.

Figura 44: Operaciones recientes (casos Favaloro y Libertad – Las Bardas)



Fuente: elaboración propia por fotolectura sobre Google Earth

Figura 45: Operaciones recientes

CASO	ENCUADRE	RESULTADOS
<b>Libertad – Las Bardas</b>	Barrios de loteo social que se fueron conformando en buena medida por ocupación espontánea antes de 2007, año en que se reconoce oficialmente el barrio. Se inicia luego proceso de mensura, regularización y realización de obras	En 2014 se licitaron obras de cloaca en Libertad y en 2018 obras de agua en Las Bardas
<b>Favaloro</b> (manzanas “S”)	Loteo planificado de tipo social formal aun sin mensura que comenzó a ser adjudicado aproximadamente en 2010	En 2016 se aprueba la realización de la red de gas

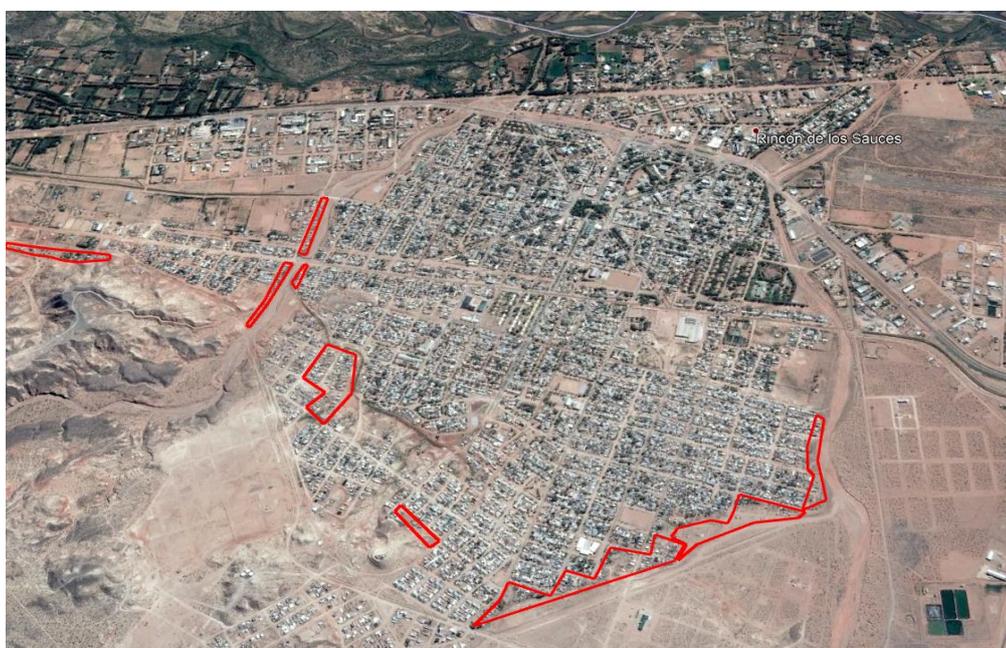
Los casos citados constituyen el sitio de localización de buena parte de la demanda de tipo social en los últimos años y reconocen un proceso prolongado en el tiempo para concluir las infraestructuras. Se puede decir que, pese a los tiempos

requeridos para completar el ciclo de dotación de servicios, se logró dar respuesta a la demanda social de familias que pudieron construir por autogestión una vivienda propia. En un caso, (Libertad) el municipio tomo a su cargo la regularización de una situación de hecho. Favaloro en cambio, es un caso de planificación de la oferta de lotes con destino social.

Según lo recabado en las entrevistas, la destinataria de la adjudicación de las manzanas del barrio Favaloro (conocidas como manzanas “S”) ha sido al menos en los tramos recientes de asignación, población nativa o con muchos años de residencia en RDLS.

El gráfico que sigue da cuenta de las principales ocupaciones informales. Las entrevistas confirmaron que en la actualidad la mayor parte de esta población (unas 660 familias) está localizada en sitios no aptos.

**Figura 46: Ocupación informal**



Fuente: elaboración propia sobre datos de municipalidad de RDLS y Google Earth

#### **2.4.3.5 Primeras conclusiones sobre la gestión de la transformación del suelo**

Del análisis de los casos descriptos, la compulsión de las normas que le dieron origen, la observación de campo y fotolectura, y las entrevistas realizadas permiten adelantar algunas conclusiones.

Debe decirse en primer lugar que es evidente el esfuerzo de la municipalidad por organizar un sistema de desarrollo y asignación de suelo urbanizado. A lo largo del tiempo se han ensayado diversas modalidades plasmadas en sus correspondientes ordenanzas y decretos. Con ellas se ha buscado establecer: a) un régimen de asignación basado en el interés público, desde el punto de vista social o económico; b) se ha buscado generar un sistema de cuenta especial para administrar ingresos por ventas y egresos por inversiones en infraestructura; c) se ha promovido la tercerización del proceso de urbanización; d) se han establecido periódicamente tablas de valores de precios del suelo para los distintos usos y localizaciones, aunque también se ha ensayado la venta por subasta con precio base; e) se han implementado mecanismos de regularización dominial de ocupantes; f) se ha buscado acelerar la generación de títulos individuales de las subdivisiones practicadas de hecho, entre otros aspectos contemplados.

No obstante deben señalarse las limitaciones encontradas en los mecanismos implementados:

- Se verifica un agotamiento del espacio apto para seguir creciendo bajo la forma de anillos alrededor del casco fundacional. Las nuevas localizaciones hacia el sur oeste encuentran límites físicos muy claros y se tensiona la estructura circulatoria y de servicios de toda la urbanización
- Se hacen patentes las limitaciones en la infraestructura troncal en agua, cloacas y energía que no tienen ya capacidad para cubrir nuevos espacios de crecimiento. Adicionalmente a los problemas que se avizoran para el crecimiento del espacio residencial, las demandas de la industria, depósitos y talleres que se espera resultarán aun más intensivas. En este aspecto la Municipalidad mantiene un trabajo de planificación notable. Cabe señalar que las proyecciones, deberían poder evaluarse en relación con las posibles alternativas de crecimiento.
- Los ingresos fiscales por suelo e infraestructura están muy por debajo de los valores reales, sin que se expliciten los criterios y mecanismos que orientan este subsidio en razón de un interés social o económico. Esto supone una carga sobre el presupuesto local (que será analizada puntualmente), y una descapitalización intensa del principal activo con que cuenta el municipio, que es la propiedad de la mayor parte del suelo.
- Por lo anterior, la modalidad de provisión pública (Llanquihue, Rincón, manzanas S) presenta problemas de sustentabilidad económica, así como dificultades para coordinar a través de los mecanismos administrativos habituales la importante cantidad de procedimientos necesarios para urbanizar.

- La modalidad tercerizada tampoco parece estar garantizando tiempos previsibles. El subsidio otorgado (el precio de venta se mantiene en \$10 / m<sup>2</sup>) no parece traducirse en eficacia, y más bien supone transferencia de rentas (que deberán ser calculadas) al desarrollador.
- Las dificultades para abastecer la demanda de una población que sigue creciendo por arriba del 7% anual se traducen en un proceso constante aunque relativamente localizado, de ocupación informal, en general en lugares no aptos.
- La formalización del título individual a través de la mensura, proyecto de subdivisión, aprobación en Catastro provincial, registración en el Registro de la Propiedad, y en su caso, la previa formalización de la transferencia por parte de Tierras de Provincia, constituye un complejísimo circuito que debiera ser objeto de acuerdos explícitos de trabajo interjurisdiccional. En los hechos es escasa la cantidad de títulos definitivos de propiedad individual.

#### 2.4.4 Algunos comentarios sobre el mercado de suelo en RDLS

La cuestión de la producción y circulación del suelo urbano merece un análisis adicional desde el punto de vista de las condiciones del mercado que se forma alrededor de dicho bien. En un mercado capitalista con propiedad privada del suelo, su valor se forma normalmente en base a algunas variables que se combinan:

- a) El costo de producirlo (es decir comprarlo y dotarlo de condiciones urbanas), más los beneficios que pretende el desarrollador.
- b) Por otro lado, las ventajas comparativas de ese bien respecto de los restantes por su localización, las que se traducen de manera casi inevitable en un diferencial de precio, a menos que el estado logre gravar expresamente una parte de esas rentas adicionales mediante algún mecanismo impositivo.
- c) Los metros cuadrados que se pueden construir en él conforme las regulaciones urbanas. En la medida en que la norma proponga parámetros compatibles con la dinámica constructiva real, el valor del suelo reflejará el diferencial de aprovechamiento respecto de otros bienes, salvo que, nuevamente, se apliquen mecanismos impositivos que logren moderarlo reduciendo las rentas que origina la actuación administrativa del estado.
- d) Finalmente, las ganancias que podrá obtener a partir de localizarse en él quien lo tenga para realizar una actividad económica. Puede en este sentido establecerse un cierto símil con la tierra rural cuyo valor queda en buena medida determinado por los beneficios de la que allí pueda explotarse.

Ahora bien, la propiedad del grueso de la tierra de expansión en manos de una institución orientada por intereses públicos, supondría la posibilidad de reducir la formación de rentas extraordinarias del tipo b) o c), o aun subsidiar costos del tipo a) si se garantiza que con ello un determinado interés social o público, y si se evita en sentido contrario la descapitalización del estado.

Lo que no parece recomendable es considerar el suelo como **una mera base física en la que ocurren hechos materiales**, casi como si fuera un elemento del paisaje, **en vez de considerarlo como un verdadero y enorme activo con que cuenta el municipio.**

Considerado en esos términos, una buena gestión del suelo, especialmente en un sitio destinado a concitar inversiones de empresas dedicadas a los bienes raíces, evitaría una constante recarga del presupuesto que pagan todos los ciudadanos para realizar inversiones de urbanización. Antes bien, permitiría satisfacer necesidades de redistribución social, subsidiando de manera cruzada la disponibilidad de suelo para algunos o, llegado el caso, realizar un excedente que se puede aplicar para el financiamiento de otras políticas de interés comunitario.

En cualquier circunstancia, **el suelo adquiere un valor implícito, que si no es capturado por el propio municipio (considerando el promedio de las enajenaciones), muy probablemente encontrará un beneficiario en el mercado secundario que se conforme una vez adjudicado.**

Con estos criterios tiene sentido señalar el interés por evitar los fenómenos de extrema especulación que se observan por ejemplo en Añelo, donde un conjunto de personas que se posicionaron en suelo público que había sido enajenado a precios simbólicos, realiza grandes diferencias operando sobre el incremento de la demanda.

Este breve análisis pone en foco lo que parecería ser uno de los principales desafíos de la política urbana para Rincón de los Sauces en un contexto de fuerte crecimiento poblacional: **la organización bajo nuevos criterios de un sistema sustentable de producción de suelo urbanizado capaz de satisfacer las demandas sociales y económicas que se esperan.**

#### 2.4.4.1 Reconocimiento de tejidos particulares. Los conjuntos habitacionales

En el gráfico que sigue se relevan los conjuntos habitacionales producidos por el estado, empresas petroleras o sindicatos. Es a los fines de determinar la incidencia que ha tenido este tipo de producción en la configuración urbana.

**Figura 47: Conjuntos habitacionales**



Fuente: elaboración propia sobre Google Earth

**Figura 48: Detalle de conjuntos habitacionales**

Barrio	Código barrio*	Superf
YPF	6	3,2
Manuel Belgrano	39	3,7
Perez Companc 1	35	1,0
50+30	41	5,2
45 Viviendas	40	2,6
Amutepas	42	2,0
Federación	38	0,6
48 viviendas	37	2,3
Mi primera viv Nqn	36	2,2
Perez Companc 2	35	4,7
Hipasam	13	14,3
CGT Amut	14	7,0
Adus 1	24	7,0
Adus 2	25	2,5
219 Viviendas	30	9,6
Sapag	32	3,8
Superf Total		71,5
Cantidad estimada de unidades**		1684
Incidencia sobre el total de stock de viviendas estimado***		18%

\*Según plano de barrios de la Municipalidad

\*\*A razón de 30 unidades por hectárea neta

\*\*\*Considerando una población de 30 mil habitantes y la relación personas/viviendas del Censo 2010

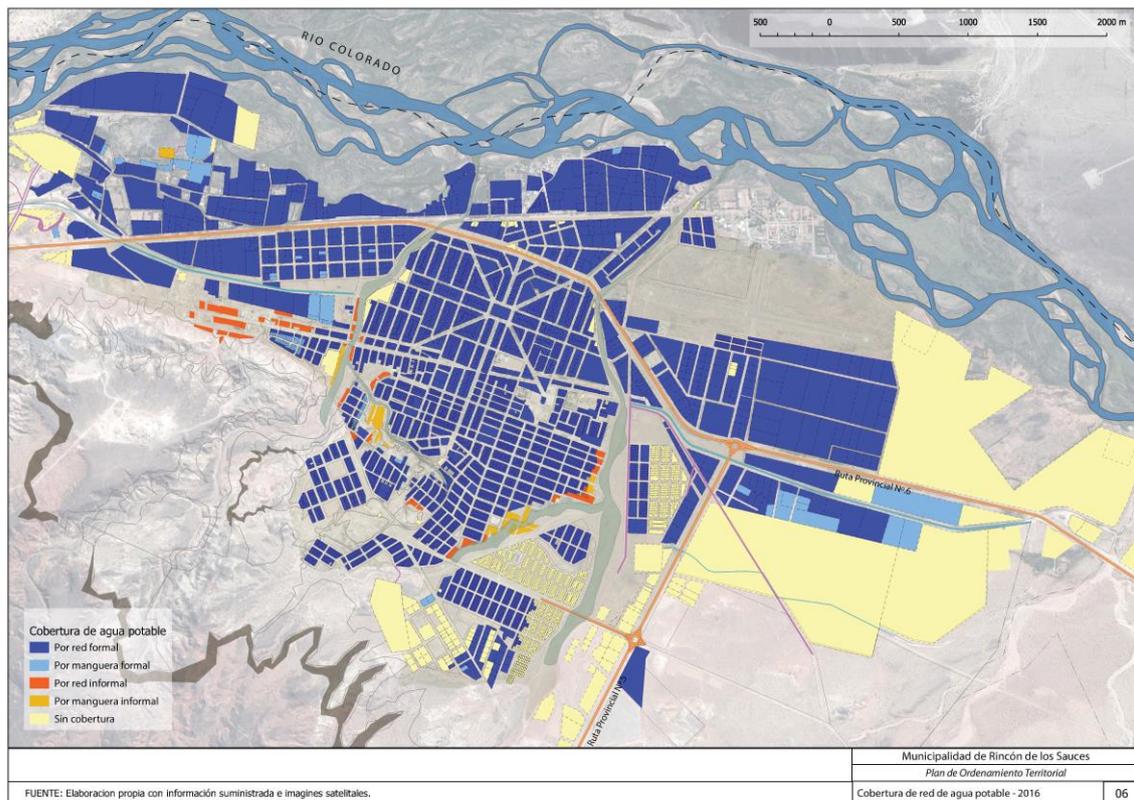
Fuente: elaboración propia

#### 2.4.5 Nivel de cobertura de las infraestructuras básicas.

El proceso de urbanización de RDLS de cuenta de un relativo buen acompañamiento entre su crecimiento y la provisión de infraestructuras. .el análisis de la cartografía elaborada para este estudio da cuenta de un nivel de provisión de la red de agua potable bastante satisfactorio. Se observa que la cobertura a través de un red formal comprende casi todo el área consolidada, encontrando sobre los bor-

des algunos sectores de cobertura informal que en general coinciden con los sectores con problemas con la propiedad de la tierra.

**Figura 49: Cobertura de red de agua potable en 2016**

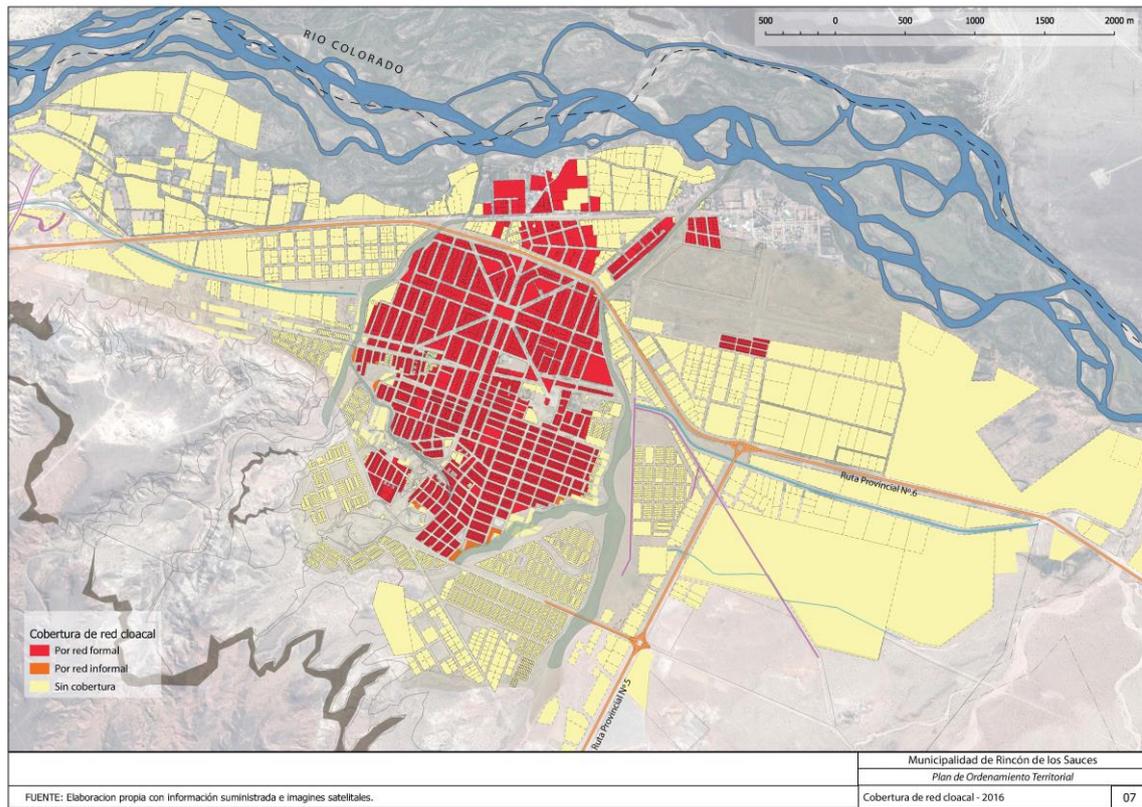


Se observa que esta cobertura desborda el perímetro del área central y se expande sobre una amplia zona de las futuras expansiones. Puede concluirse que las urbanizaciones futuras cuentan con un desarrollo aceptable de las obras troncales, que de acuerdo con los estudios para la expansión de las redes de agua y cloaca, requerirán un refuerzo para absorber el incremento de población.

Diferente es la situación de la red cloacal, que presenta un importante rezago respecto de la expansión del área urbanizada.

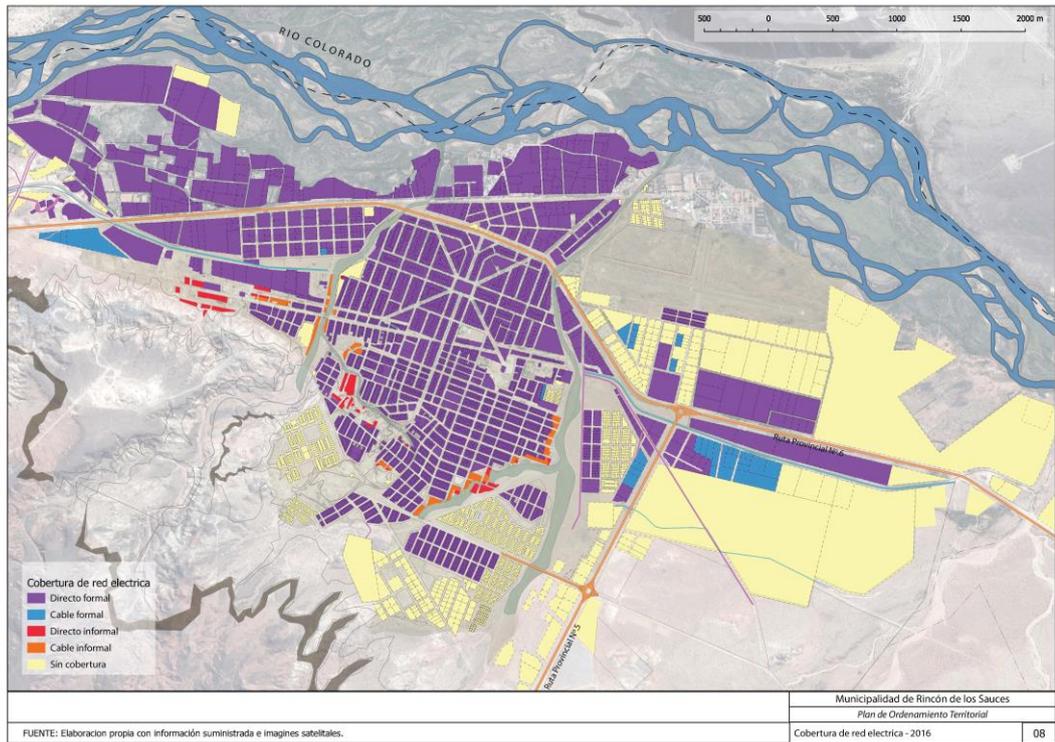
La cartografía da cuenta de algunos sectores cubiertos por una red informal, y de amplios sectores sin cobertura. Debe a esto agregarse el problema (ya mencionado) del sistema de tratamiento de aguas usadas, y las dificultades que presenta la planta de tratamiento que en la actualidad opera fuera de los estándares técnicos de diseño.

Figura 50: Cobertura de red cloacal en 2016



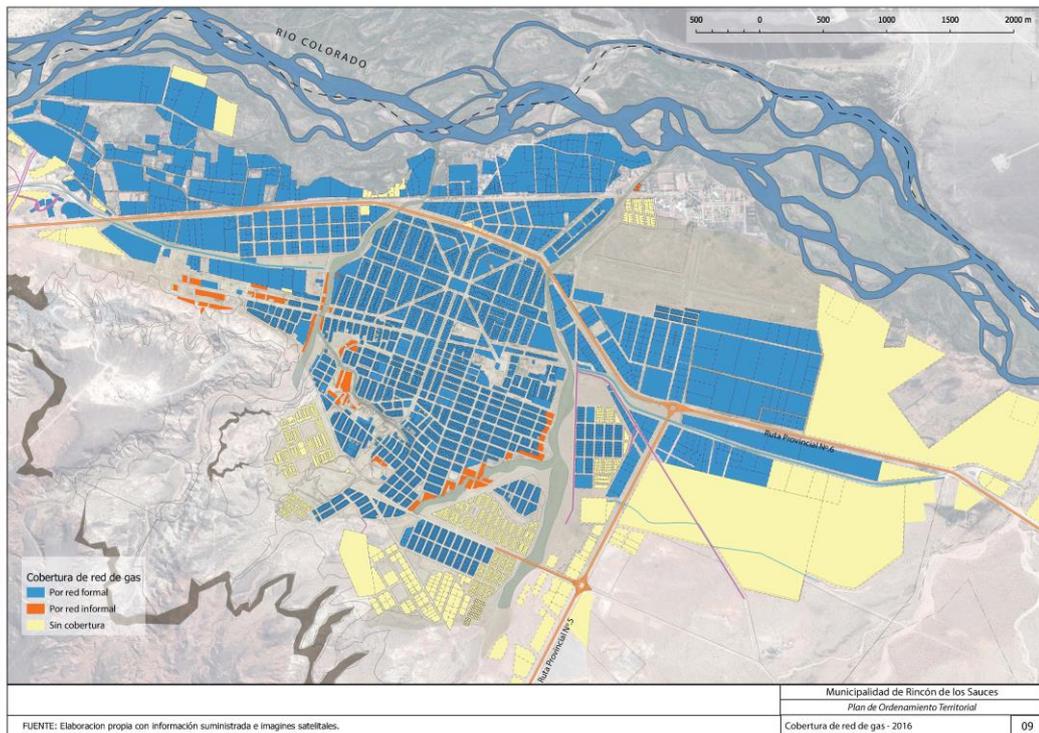
La situación del tendido eléctrico presenta una situación semejante a la de la red de agua. Su extensión acompaña el crecimiento de la mancha urbana, e incluso se proyecta sobre las áreas de expansión.

**Figura 51: Cobertura de la red eléctrica en 2016**



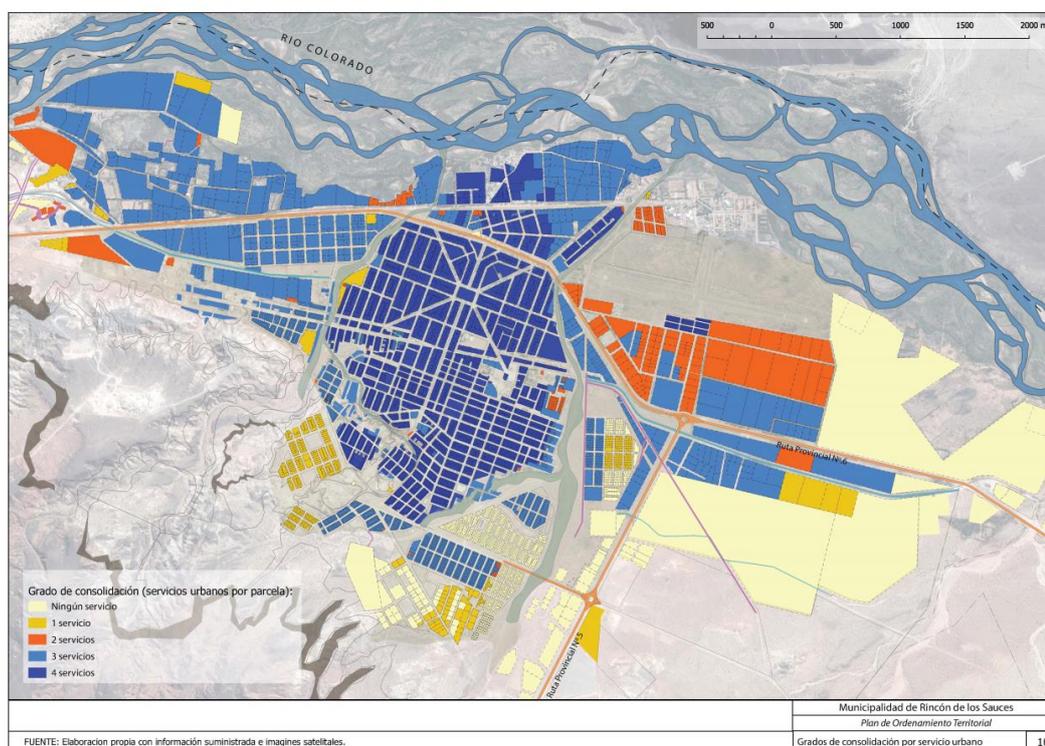
Semejante es la situación del tendido de la red de gas, que cubre el área consolidada y se proyecta también sobre las áreas de expansión

**Figura 52: Cobertura de la red de gas en 2016**



El último mapa da cuenta de la superposición del conjunto de las redes, lo que zonifica el área urbana en función de los niveles de cobertura alcanzados.

**Figura 53: Consolidación por cobertura de los servicios urbanos en 2016**



Resulta evidente que los máximos rezagos corresponden con la demora de la expansión de la red cloacal. La situación de las áreas de expansión da cuenta de los diferentes frentes de avance que se despliegan sobre el frente este esta situación evidencia hacia donde se dirigen las áreas de expansión.

#### 2.4.6 Algunos ensayos sobre la demanda futura de suelo

De acuerdo con los objetivos de este trabajo se ha concebido un modelo, que considerando el conjunto de variables analizadas respecto de la forma de producción de la vivienda, permitirá en adelante realizar ensayos prospectivos. Cabe considerar que de acuerdo con las características del nuevo ciclo económico, el tipo de producto que se oferte (departamentos, alojamientos removibles, etc.) pasará en muchos casos por la oferta en alquiler,

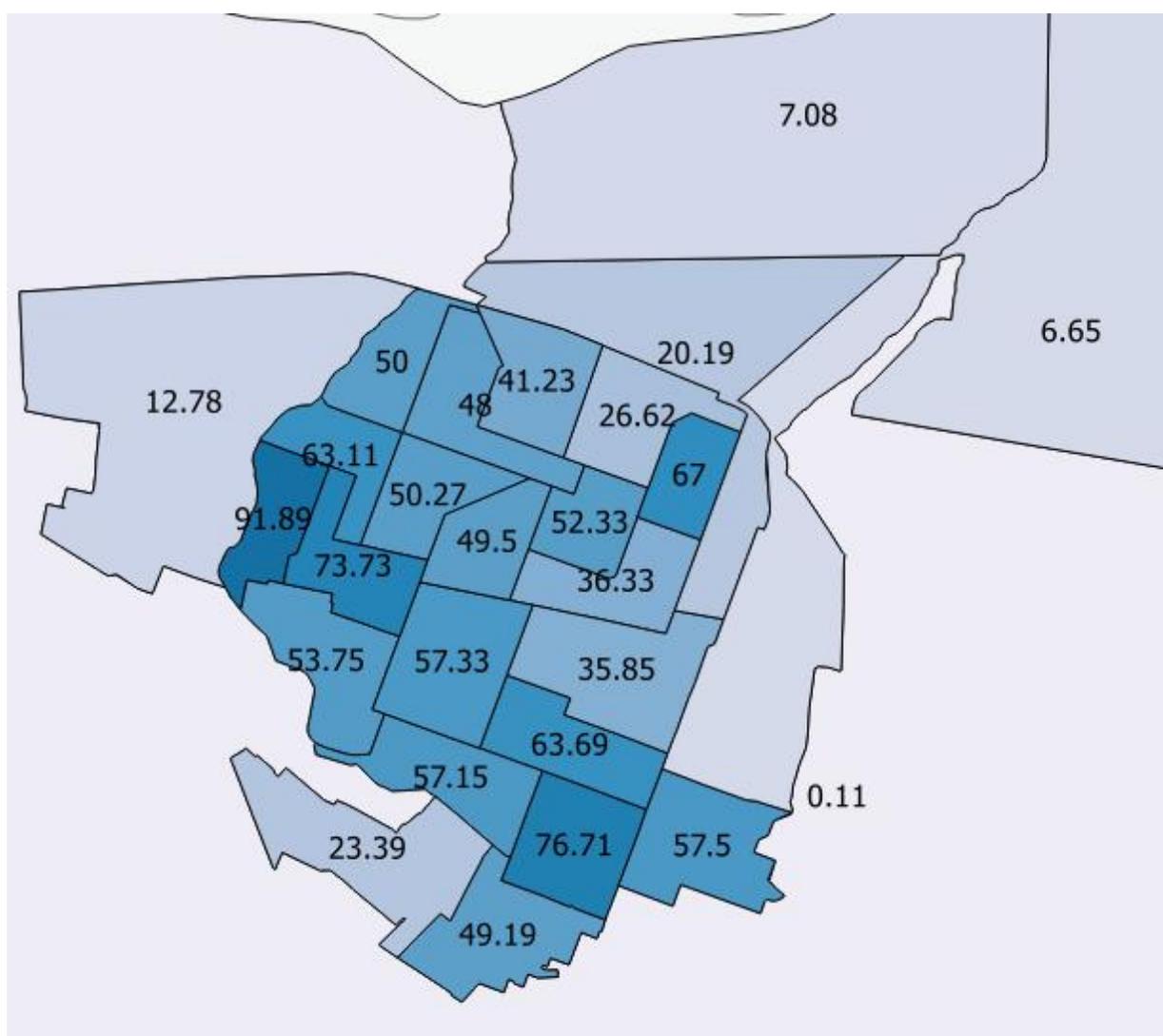
En dicho modelo se parte de los escenarios de crecimiento considerados en el capítulo socio demográfico y se postulan para un primer ejercicio determinados parámetros de: tamaño de los hogares, reducción del déficit, aprovechamiento del suelo,

magnitud de los usos complementarios que acompañan a la residencia, entre otros. No se considera aquí el espacio industrial exclusivo.

Como parámetro de control se considera un patrón de densidad y un patrón de consumo de suelo por habitante, estándares que pueden observarse por comparación en distintas ciudades de nuestro país.

Como antecedente, obsérvense las densidades brutas verificadas en 2010.

Se observa que la densidad bruta más alta es de 92 hab/ha, el radio que le sigue es de 77, y el promedio arroja 54 hab/ha. Traducido a valores netos, serían 130, 110 y 76 hab/ha respectivamente



**Figura 54: Densidades brutas 2010**

Fuente: elaboración propia sobre la base de CNPHYV 2010

### **3. Subsistema económico – social (Tarea 5)**

Del análisis de las distintas variables que determinan el perfil económico de Rincón de los Sauces puede decirse que su nivel de actividad y posibilidades de generación de empleo dependen, mayormente, de la evolución de variables macroeconómicas ajenas al manejo local y, en menor medida, de las decisiones políticas de los gobiernos nacional y provincial. La economía de la ciudad -y de la región- está signada por el precio de los hidrocarburos.

Así pues, el seguimiento de la actividad hidrocarburífera, con especial acento en la no convencional, es vital para la configuración de las políticas públicas debido tanto a la proporción del empleo total que absorbe de manera directa e indirecta, incluyendo su alta volatilidad, como a los impactos sobre la evolución de sus tasas de crecimiento demográfico derivadas.

En este marco, el resto de las actividades económicas que integran el Producto Bruto Geográfico (PBG) o son dependientes de la actividad principal o, por el momento, tienen escasa significación, como por ejemplo la horticultura y el turismo, indicadas por muchos actores como potencialmente valiosas, a pesar de que la población local estable depende del suministro externo prácticamente para la totalidad de sus necesidades alimenticias, de vestimenta, ocio, etcétera. Únicamente existe cierto grado de auto-abastecimiento en cuanto a áridos para la construcción y en algunos nichos gastronómicos como el cerdo, el olivo y ciertos forrajes.

El fallido proyecto de la mina de potasio ha presentado nuevas perspectivas para el debate sobre la diversificación económica o reconversión productiva, tendientes a equilibrar la monolítica dependencia de la explotación petrolera, aunque el uso del agua como recurso natural caracterizado por su escasez ha sido y es uno de los puntos más observados por los vecinos de Rincón de los Sauces, quienes en audiencia pública no vinculante con la empresa Vale, en octubre del año 2011, cuestionaron que la empresa no hubiera dejado claro un plan de contingencia y cuidado responsable del caudal de agua del río Colorado.

La lógica de la renta petrolera siempre deja afuera otras actividades, en un paradigma donde todo parece estar resuelto. El pasaje de una economía extractivista a una economía diversificada, con capitales intangibles y esquema de desarrollo local endógeno, es el camino largo y difícil que se debe recorrer y para ello hay que tener un programa, a su vez coherente con los demás componentes (sociales, urbano-territoriales, ambientales e institucionales).

Todo ello deberá considerarse para establecer escenarios de desarrollo en la ciudad teniendo muy en cuenta que las posibilidades de generación de empleo son la condición más importante para un hábitat digno.

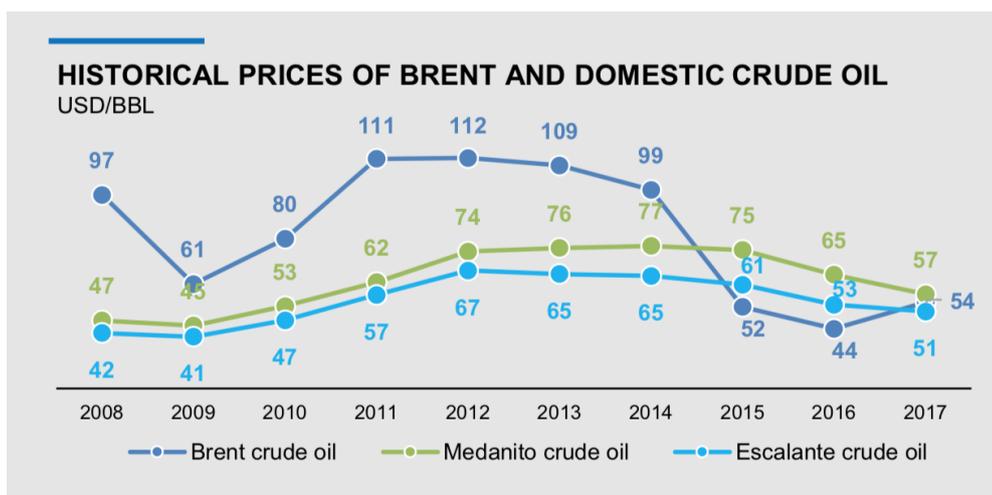
Las expectativas de Rincón están puestas otra vez en la actividad petrolera, ahora por el sale-oil y el sale-gas. Chevron lanzará, en el último trimestre de 2018, con una inversión de 200 millones de dólares, el desarrollo de petróleo no convencional de ocho pozos horizontales de El Trapial, en proximidades de Rincón de los Sauces.

### 3.1 La producción de hidrocarburos en la Cuenca Neuquina

Los precios domésticos se guían por el precio internacional del petróleo Brent. Sin embargo, por sus características físicas y calidades, se reconocen distintos tipos de petróleo que corresponden a distintas cuencas productivas. Las más importantes son la Cuenca del Golfo de San Jorge que produce petróleo Escalante y la Cuenca Neuquina que produce petróleo Medanito.

En el gráfico que sigue se muestra la evolución de los últimos diez años de los tres valores donde se observa el recorrido de los mismos. Además de las calidades, los precios domésticos se regulan siguiendo un patrón macroeconómico que permite controlar la variable inflacionaria, como ocurrió hasta el 2015 o que permite incentivar la producción local, como ocurrió a partir del 2015 en donde se buscó estimular las inversiones, pese a la baja del crudo internacional.

**Gráfico 4: Evolución del precio del petróleo 2008-2017**



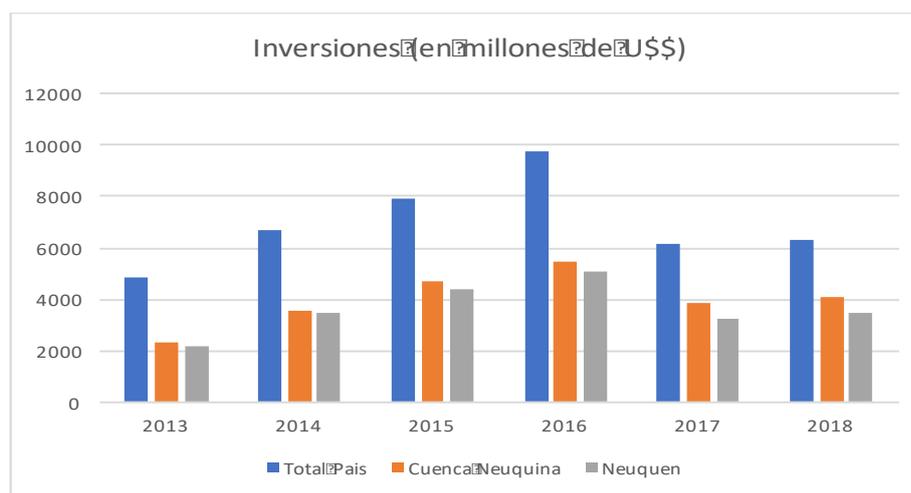
Fuente: YPF. Presentación para inversores 2018. [www.ypf.com](http://www.ypf.com)

La agenda pública del entonces Ministerio de Energía de La Nación permitió no solo estimular la producción y las utilidades sino también bajar costos de producción. Se fijaron incentivos directos a la producción no convencional de gas a través de compensaciones; se generó un Programa de Estímulo a nuevos proyectos de gas natural y otro para las inversiones en desarrollos de producción de gas natural proveniente de Reservorios No Convencionales ubicados en la Cuenca Neuquina (Res. 46/2017 MINEM) y se estableció un sendero de precio para el gas no convencional, proveniente de nuevos proyectos en la cuenca neuquina, que inicia en 2018 en 7,50 US\$/MMBTU y disminuye, de 0,50 US\$ por año, hasta los 6,00 US\$/MMBTU en 2021.

Asimismo se producen acuerdos específicos para reducir costos laborales consistentes en una adenda para aquellos empleos vinculados a la explotación de recursos no convencionales de la cuenca neuquina.

Tomando las inversiones proyectadas sobre un año, sobre la base de las inversiones declaradas por las empresas el año anterior, se observa que luego de la caída en el 2016-2017, las inversiones recuperaron una senda creciente, donde se destaca que más del 20% de las inversiones del sector a nivel nacional, corresponden a inversiones directas en la provincia de Neuquén. Para el 2018, la Secretaría de Energía estimó inversiones en el orden de los U\$\$ 6288 millones, de los cuales casi el 65% (U\$\$ 4072.85 M) se direccionan a la Cuenca Neuquina y el 55% (U\$\$ 3481.62 M) se producen dentro de la provincial de Neuquén.

**Gráfico 5: Evolución de la inversión en Neuquén en comparación con el total de Argentina**

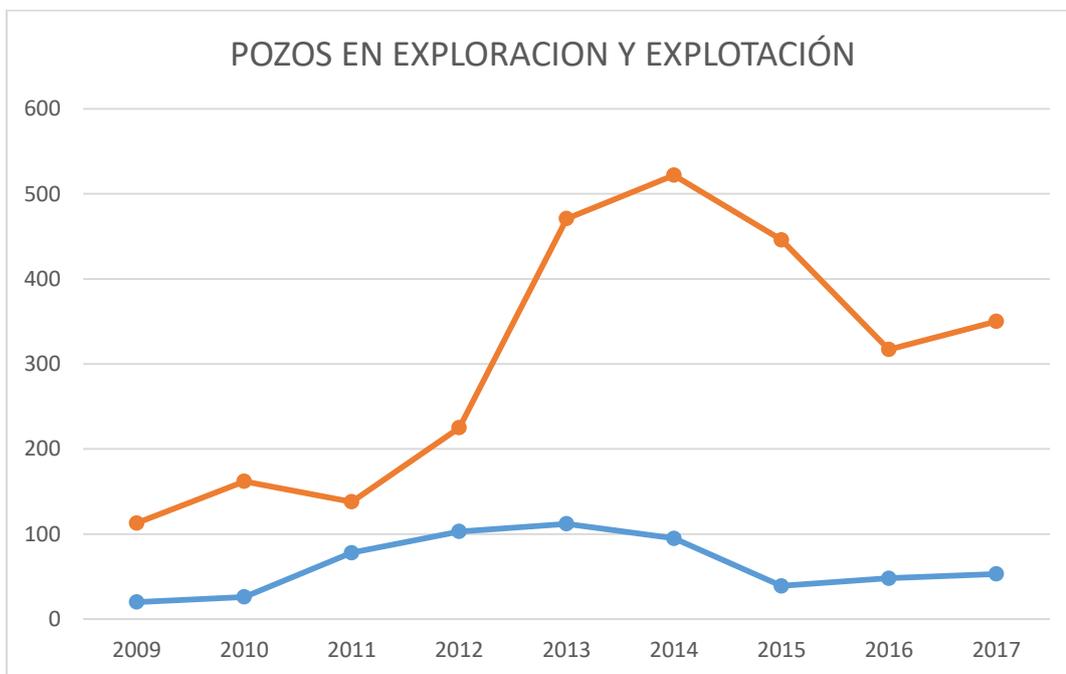


Fuente: Elaboración propia sobre la base de DDJJ de las empresas correspondientes al año anterior.

<http://datos.minem.gob.ar/dataset/plan-de-accion-e-inversiones-a-ejecutar-tablas-dinamicas>

La cantidad de pozos en exploración da una pauta de las inversiones y la cantidad de pozos en explotación determina la productividad del sector en la Cuenca. Con la recomposición de precios internacionales y la protección que recibió el sector durante la merma en el mismo, a partir del 2016-2017, se observa un gradual recupero luego de una abrupta caída en el 2015-2016.

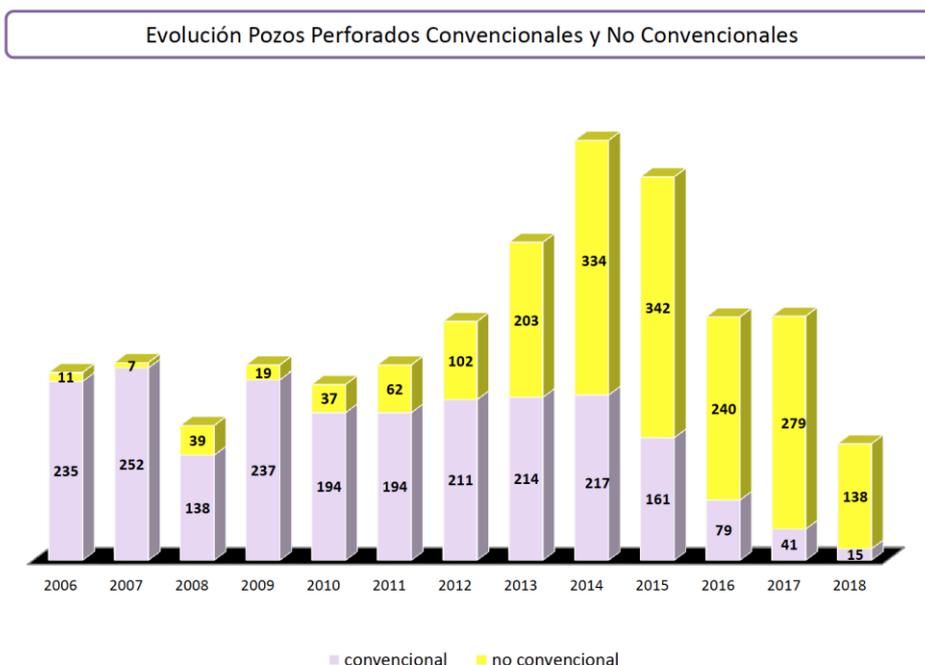
**Gráfico 6: Evolución de los pozos explotados y explorados en la Cuenca Neuquina 2009-2017**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información publicada por la Secretaría de Energía de La Nación.

Además, las inversiones se orientan hacia la producción de recursos no convencionales que retoma un sendero de crecimiento hacia el 2016 mientras las inversiones en convencional se reducen de manera continua y abrupta entre un año y otro.

## Gráfico 7: Evolución de los pozos perforado convencionales y no conevncionales



Fuente: Informe Estadístico Junio 2018. Ministerio de Energía y Recursos Naturales de la Provincia de Neuquén.

### 3.1.1 La evolución de la producción y el impacto en Rincón de los Sauces

Si bien no contamos con datos del sector desagregados por localidad, podemos inferir como impacta la productividad del sector considerando los componentes monetarios y la circulación en función de la producción.

El impacto de la producción de petróleo en términos monetarios para Rincón de los Sauces tiene diferentes fuentes:

- 1) Las inversiones como multiplicadoras de actividad y de empleo.
- 2) Los tributos obtenidos por regalías.
- 3) La responsabilidad social empresaria y las tasas que tributa al municipio.

2) y 3) son las formas directas por las cuales el municipio de Rincón de los Sauces y el gobierno provincial reciben los beneficios de la actividad.

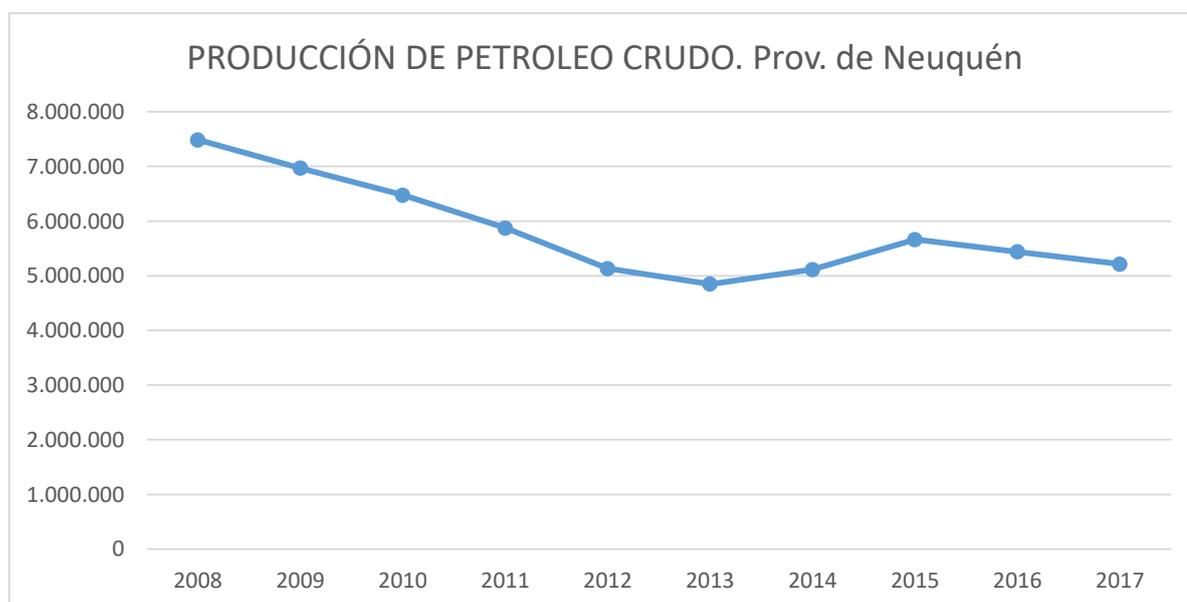
1) se mide en relación a indicadores económicos (empleo, consumo, etc) indirectos.

Sin embargo, dependerá de las proyecciones que tenga el sector sobre el área de influencia directa de Rincón. En la actualidad, el crecimiento directo producto de las inversiones en perforación se registra en Añelo, como veremos más adelante.

#### 1) Las inversiones como multiplicadoras de actividad y de empleo

Las oscilaciones en el precio de producción (boca de pozo) impactan en la producción de la provincia junto con la merma de recursos en los yacimientos. Esto impacta de modo negativo particularmente en Rincón de los Sauces, dado que se trata de un territorio principalmente productor de petróleo.

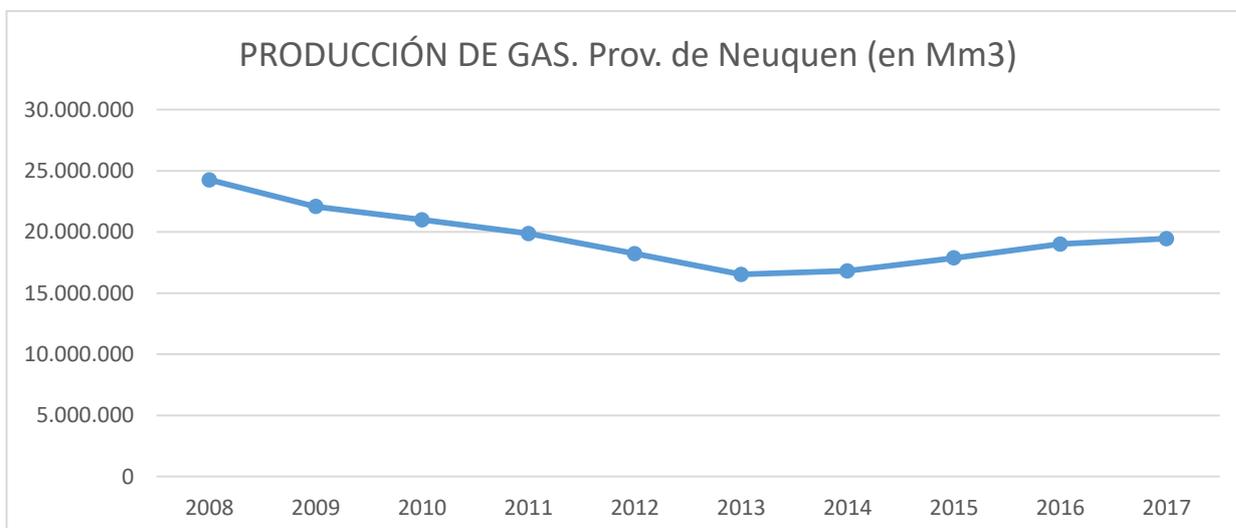
En relación con el gas, el panorama es similar pero este impacto incide principalmente sobre la actividad de Loma La Lata, próxima a Neuquén capital.



**Gráfico 8: Evolución de la producción de petróleo crudo en la Provincia de Neuquén 2008-2017**

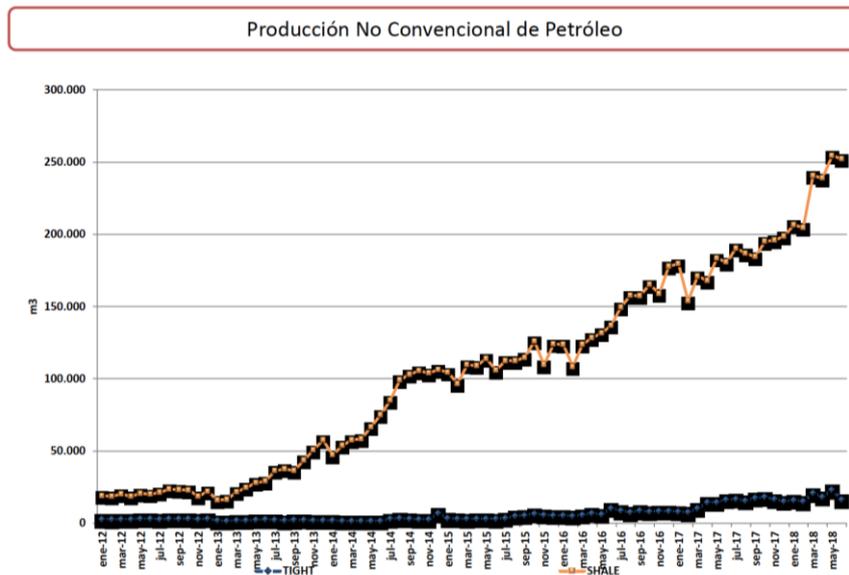
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información publicada por la Secretaría de Energía de La Nación. <https://www.argentina.gob.ar/energia/hidrocarburos/produccion-de-petroleo-y-gas>

**Gráfico 9: Evolución de la producción de gas en la Provincia de Neuquén 2008-2017**

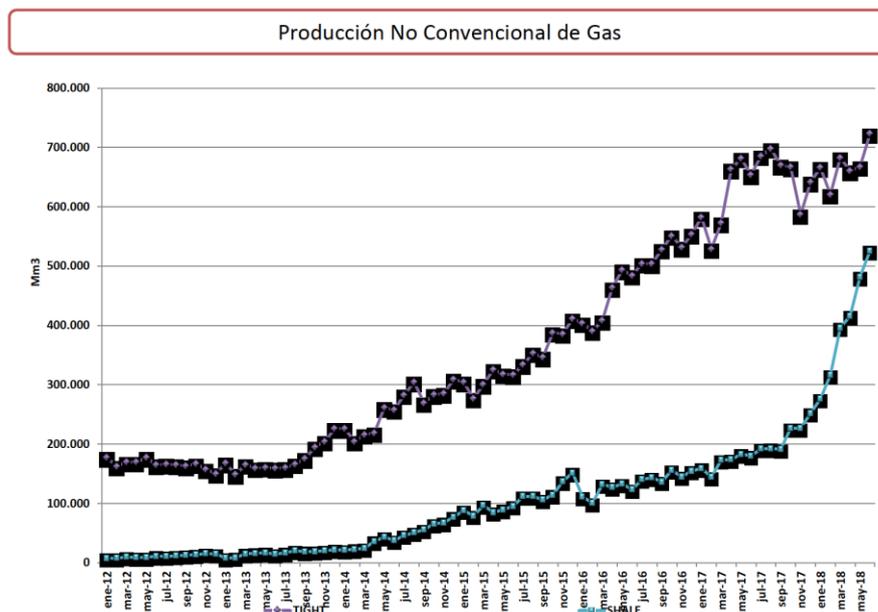


Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información publicada por la Secretaría de Energía de La Nación. <https://www.argentina.gob.ar/energia/hidrocarburos/produccion-de-petroleo-y-gas>

Sin embargo, el incentivo a las inversiones 2015-2017 en shale oil y shale gas modifican este panorama porque de modo gradual pero continuo, los recursos no convencionales comienzan a reemplazar la merma del hidrocarburo convencional y se encuentran en camino a alcanzar los valores cercanos al inicio de la década.



Fuente: Informe Estadístico Junio 2018. Ministerio de Energía y Recursos Naturales de la Provincia de Neuquén.

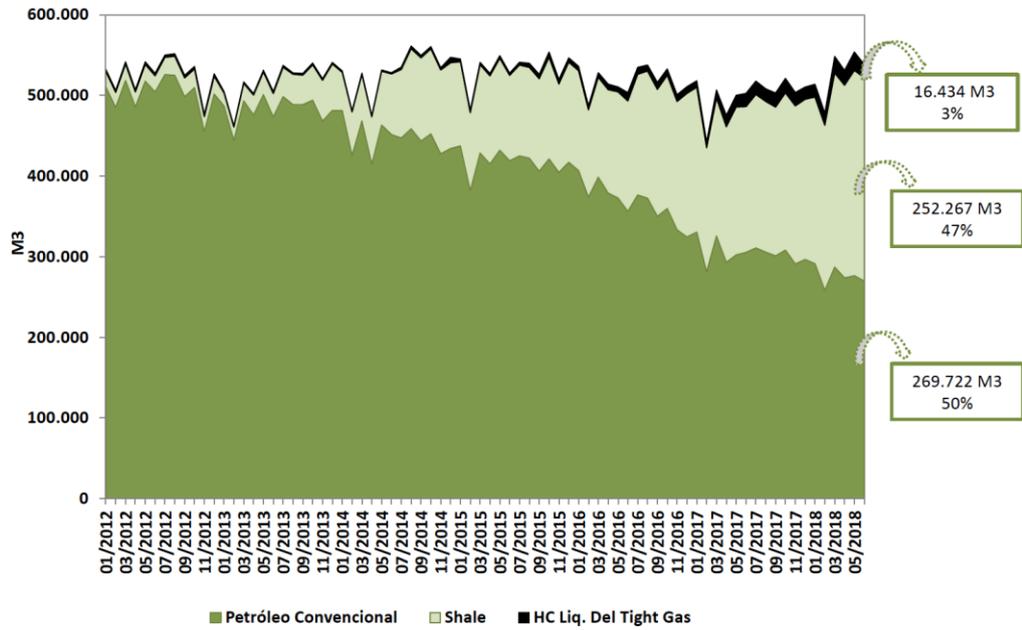


Fuente: Informe Estadístico Junio 2018. Ministerio de Energía y Recursos Naturales de la Provincia de Neuquén.

En la actualidad, la caída en la producción de los yacimientos convencionales comienza a compensarse con la producción de los yacimientos no convencionales.

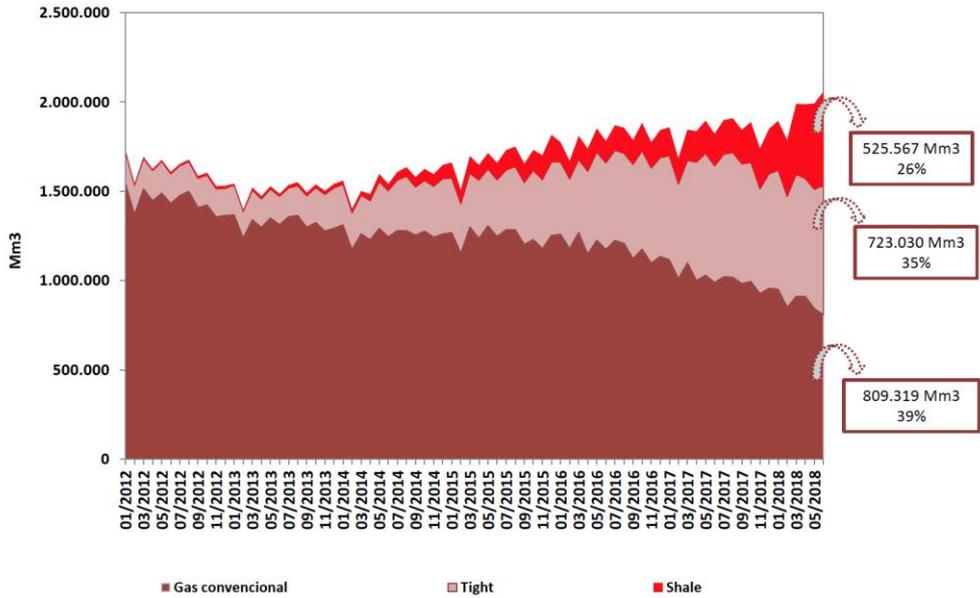
Para el 2018, tanto el petróleo como el gas no convencional representan en 50% de la producción de la Cuenca Neuquina.

Evolución de la producción Bruta de Petróleo a Junio 2018



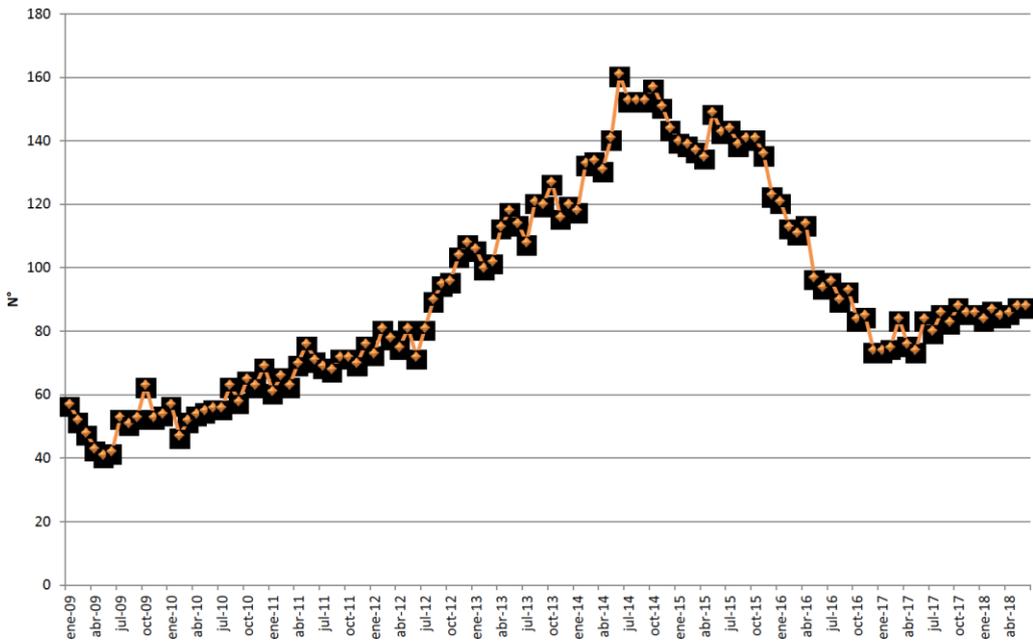
Fuente: Informe Estadístico Junio 2018. Ministerio de Energía y Recursos Naturales de la Provincia de Neuquén.

Evolución de la producción Bruta de Gas a Junio 2018



Fuente: Informe Estadístico Junio 2018. Ministerio de Energía y Recursos Naturales de la Provincia de Neuquén.

Evolución de Equipos



### 3.1.2 Efectos sobre la generación de empleo.

En relación con el empleo se realiza el siguiente ejercicio a fines de estimar el impacto que tiene la actividad. El primer Proyecto piloto, Loma Campana operado por YPF, generó un estimado de 1.500 empleos a partir del despliegue de 19 equipos<sup>7</sup> y una inversión de U\$\$ 1.240 M. Estos 1.500 empleos se componen de 700 en perforación, 300 en transporte, 350 en servicios al pozo y 160 en estimulación.<sup>8</sup>

Por lo tanto, suponemos que un equipo perforador produce 78 empleos directos. A su vez, es posible multiplicar estos 78 empleos directos por el multiplicador de empleo que corresponde a la matriz insumo-producto de la provincial de Neuquén, que indica que se producen entre 3 y 4 empleos indirectos por cada empleo directo que se genera en el sector. Luego, tomamos la cantidad de equipos perforadores entre junio de 2017 y junio de 2018 que equivale a un promedio de 35 equipos anuales. **Esto supone que en un año, los hidrocarburos generaron 2.730 empleos directos y 6.825 empleos indirectos.**<sup>9</sup>

Lo descrito hasta aquí sirve para dar cuenta del crecimiento que ha impactado en la Cuenca Neuquina a partir del desarrollo de Vaca Muerta. Se observa que pese a los altibajos que ha sufrido el precio internacional entre 2015 y 2017, la inversión (medida en relación con el aumento tendencial de pozos y equipos) muestra una tendencia creciente.

La Provincia cuenta con 28 Áreas con permisos de Explotación No Convencional donde se desarrollan Proyectos tipo Shale y Tight. No obstante, el impacto específico de este contexto en Rincón de los Sauces es relativo a (i) el nivel de actividad y producción propia de los yacimientos aledaños productivos; (ii) la capacidad instalada de Rincón de los Sauces para competir en términos productivos y laborales con otros territorios de la Cuenca alejados de la ciudad.

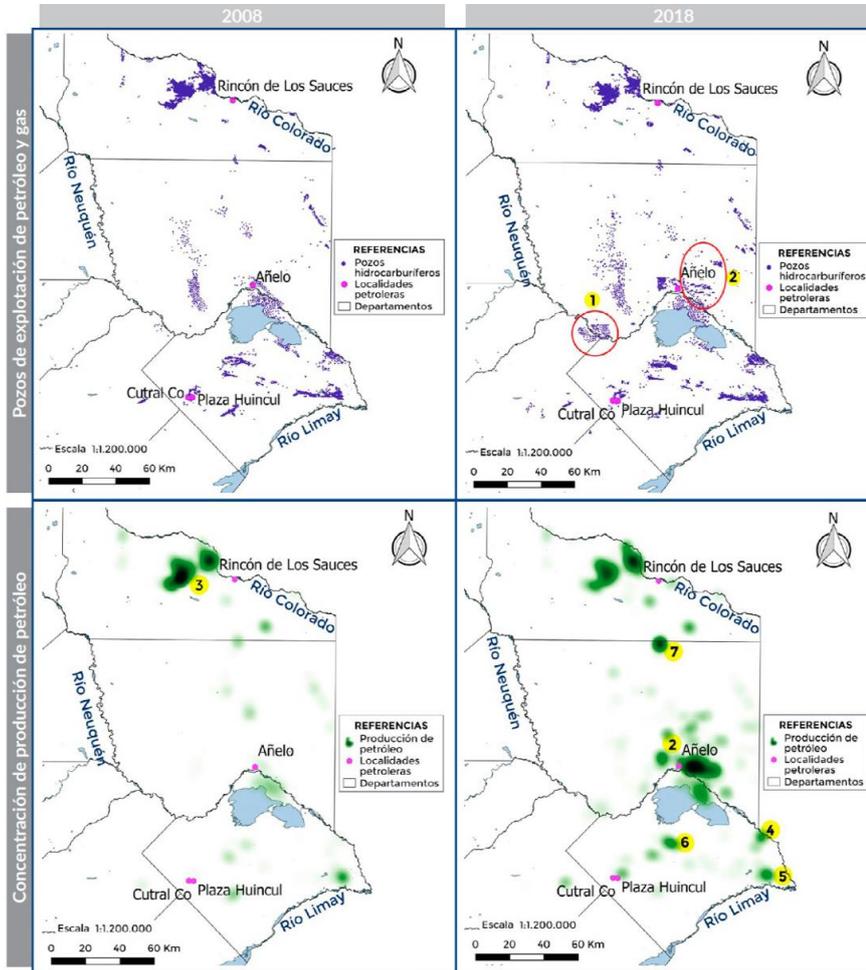
Es decir que debido al crecimiento en inversiones y en productividad de Vaca Muerta, el primer impacto se concentra en el anillo que circunscribe a Añelo y a Neuquén capital.

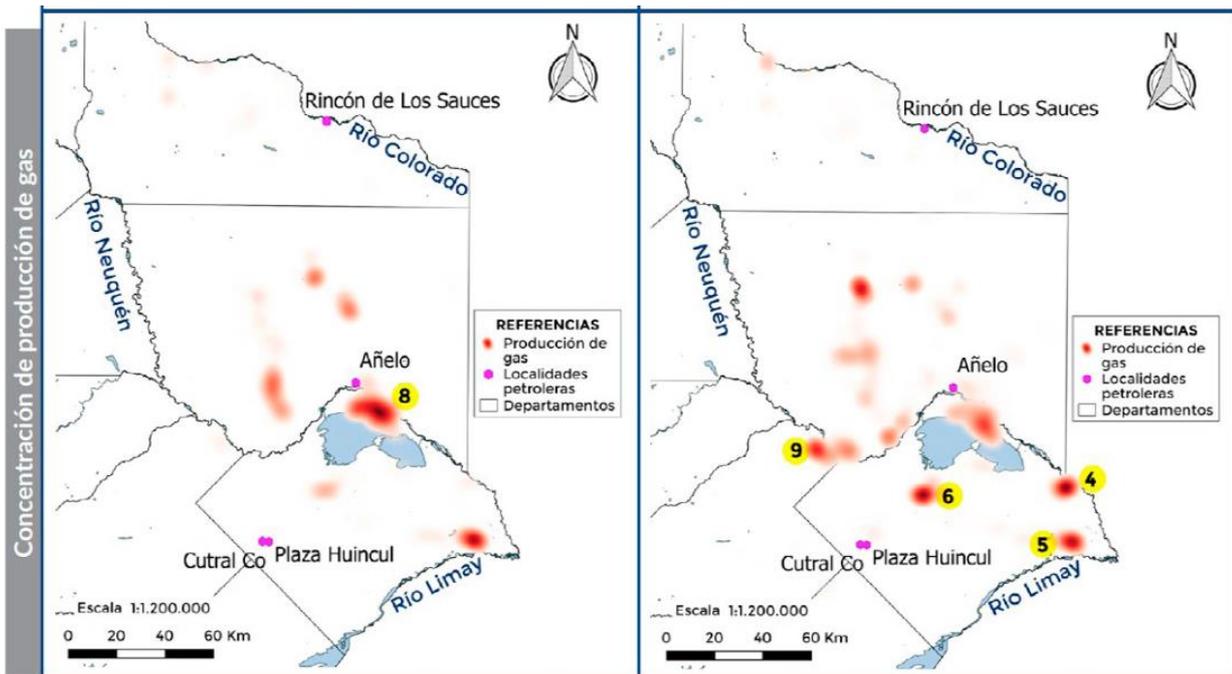
---

<sup>7</sup> Tomamos este ejemplo que se considera representativo dado que YPF produce el 40% de petróleo crudo de la Cuenca Neuquina y el 60% de gas natural. El marketshare de YPF para el crudo es del 46 % y del 41 para el gas).

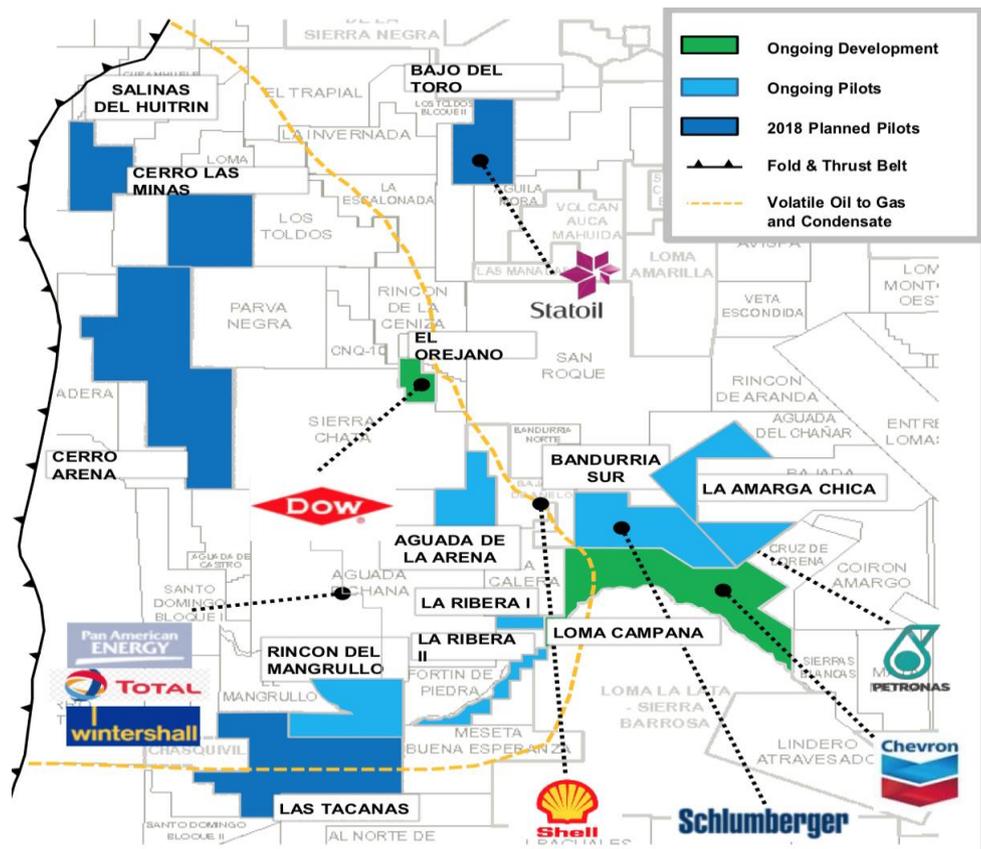
<sup>8</sup> YPF. Presentación para inversores 2018. [www.ypf.com](http://www.ypf.com)

A continuación en los mapas, se observa que el polo de crecimiento se concentra en Añelo:





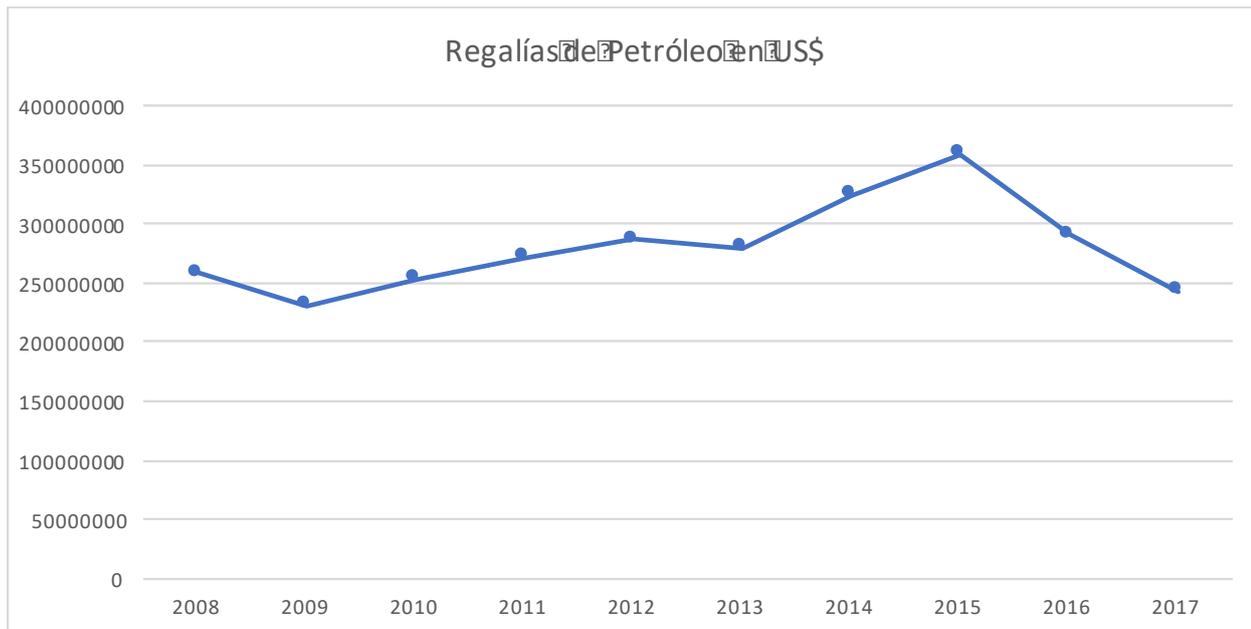
Fuente: Elaborado por la Dirección Provincial de Estadística y Censos de la Provincia del Neuquén, en base a datos de la Subsecretaría de Energía, Minería e Hidrocarburos de la Provincia del Neuquén.



Fuente: YPF. Presentación para inversores 2018. [www.ypf.com](http://www.ypf.com)

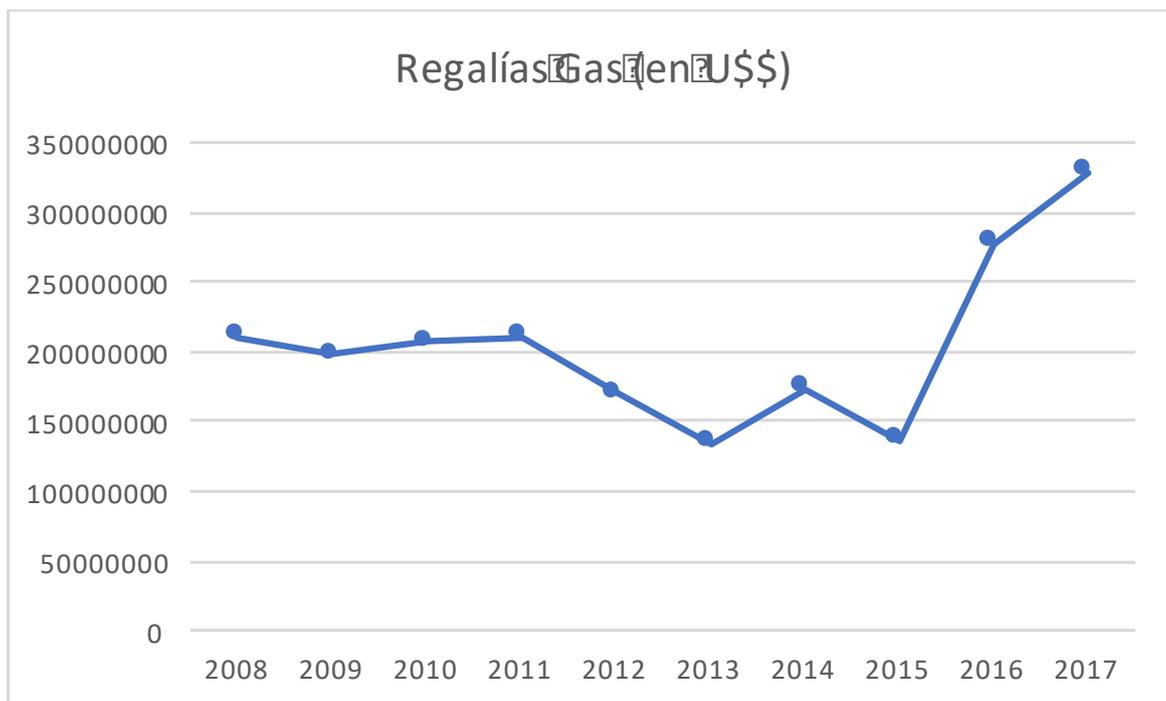
### 3.1.3 Los tributos obtenidos por regalías.

En relación con los recursos obtenidos por regalías, el mapa de recursos se alteró frente a los cambios de producción del convencional al no-convencional, las fluctuaciones de precios y el estímulo a la producción de gas natural. En el 2016, el precio interno del petróleo registró una caída del 15% mientras que el precio del gas natural tuvo un incremento del 66%. En el 2017, por primera vez en la década las regalías gasíferas superan a las petroleras.



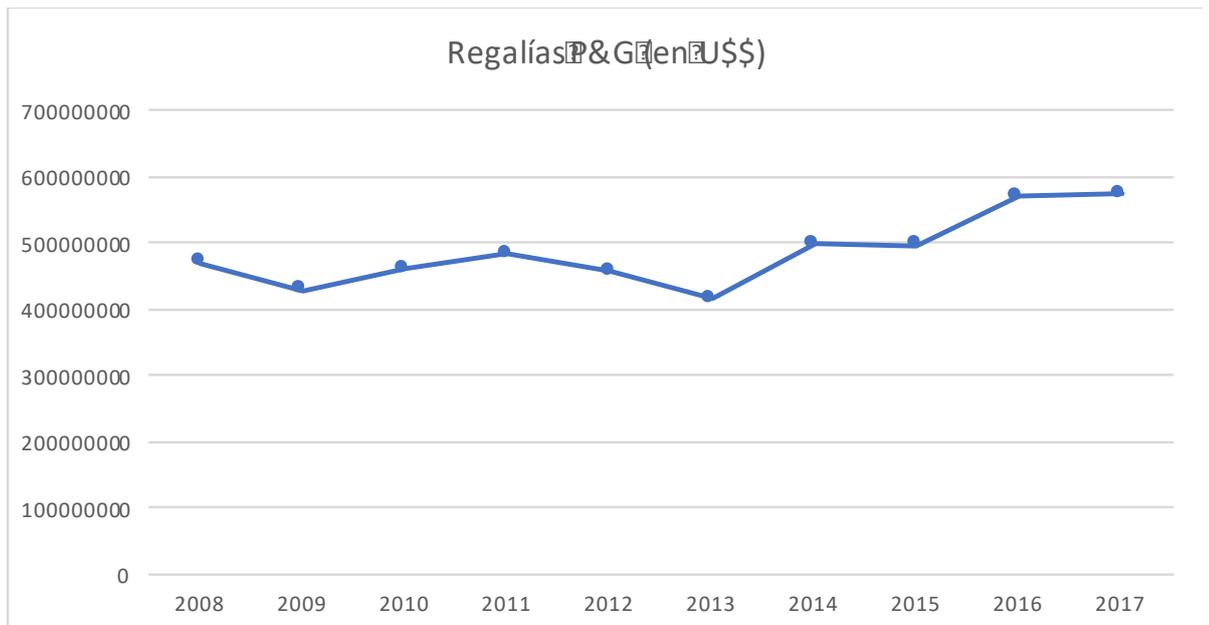
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información publicada por la Secretaría de Energía de La Nación.

<https://www.argentina.gob.ar/energia/hidrocarburos/produccion-de-petroleo-y-gas>



Fuente: Elaboración propia sobre la base de valor US\$ a diciembre del año correspondiente, sobre la base de la información publicada por la Secretaría de Energía de La Nación.

<https://www.argentina.gob.ar/energia/hidrocarburos/produccion-de-petroleo-y-gas>



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información publicada por la Secretaría de Energía de La Nación.

<https://www.argentina.gob.ar/energia/hidrocarburos/produccion-de-petroleo-y-gas>.

Las regalías gasíferas se corresponden con el valor dólar al diciembre del año correspondiente.

## REVIEW OF FY 2017 OPERATIONS SHALE OIL & GAS UPDATE

**YPF**

3,200 meters long lateral well successfully drilled in Loma Campana

Development cost in El Orejano below 1 USD/mmtbu area.

3-phase pilot in La Amarga Chica expected to be finalized in the second half of 2018

USD 300 million JV with Statoil closed

5 pilot projects expected to be launched in 2018

More than 100 wells expected to be drilled in Vaca Muerta in 2018 in 11 different areas

## 3.2 Dinámica Demográfica

### 3.2.1 Población – Dinámica demográfica 1970 - 2018

La provincia de Neuquén presenta una estructura demográfica con un considerable nivel de concentración en su área metropolitana (56%, Censo 2010) que ha venido aumentando desde el año 1970 (38,5%) hasta la actualidad<sup>10</sup>.

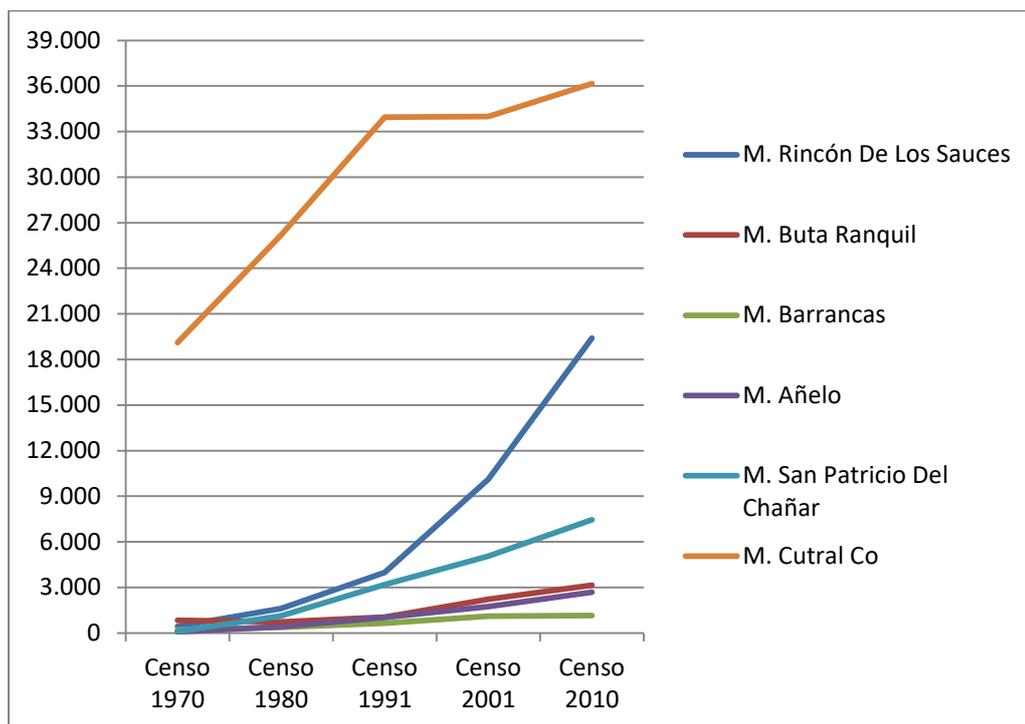
Asimismo, los municipios de 1º Categoría, que están distribuidos al este (7), al centro (1), al sureste (3), al noreste (1) y al noroeste (1); explican el 87,6% del total de población provincial, a la vez que representan polos de desarrollo al interior de la provincia. No obstante, este agrupamiento presenta dinámicas demográficas disímiles tanto a largo plazo, en los 40 años que van de 1970 a 2010, como en el último período intercensal 2001 a 2010.

En relación a las variaciones respecto a la media provincial que para el largo plazo fue del 3,2%, se identifican cuatro agrupamientos de municipios. En el nivel bajo, se encuentran los que crecieron por debajo del valor de referencia, integrado por Cutral Co, Plaza Huinca y Zapala; en el nivel medio los que evolucionaron en torno a la media provincial: Junín De Los Andes, Centenario, Chos Malal y San Martín De Los Andes; en el nivel medio alto, los que se despegaron entre 1 y 3 puntos porcentuales por encima de la media, Neuquén, Plottier, Villa La Angostura y Senillosa; y finalmente en el nivel alto, los que incrementaron su población a ritmos que superan con holgura los valores típicos, **Rincón De Los Sauces** (objeto del estudio) y San Patricio Del Chañar.

---

<sup>10</sup> El Area Metropolitana Neuquén (de acuerdo al Programa de Desarrollo de Areas Metropolitanas del Interior – DAMI) incluye los municipios de Neuquén, Plottier, Centenario y Senillosa. Por otro lado las autoridades municipales y provinciales han constituido un espacio denominado Mesa de Acuerdos Metropolitana de la Región Confluencia del Alto Valle de Río Negro y Neuquén, integrada por los municipios: Senillosa, Plottier, Neuquén, Centenario, Vista Alegre, San Patricio del Chañar (de la Pcia. De Neuquén); y Contralmirante Cordero, Campo Grande, Cinco Saltos, Cipolletti, Fernández Oro y Allen (de la Pcia. De Río negro)

**Gráfico 10. Variación de la población en valores absolutos. Años 1970 a 2010. Municipios Rincón De Los Sauces, Buta Ranquil, Barrancas, Añelo, San Patricio Del Chañar y Cutral Co.**



Elaboración propia en base a datos de la fuente.

Fuente: Ministerio de Economía e Infraestructura. Subsecretaría de Ingresos Públicos. Dirección Provincial de Estadística y Censos / [www.estadisticaneuquen.gov.ar](http://www.estadisticaneuquen.gov.ar) (Censos 1991 / 2001 / 2010)

En este marco, la dinámica demográfica de Rincón De Los Sauces, ha experimentado en los últimos 40 años un crecimiento de 10,0% (promedio anual), muy por encima del registrado por la provincia en su conjunto, y por los municipios de 1° Categoría. En tanto que en el último periodo intercensal 2001 a 2010 registró una evolución de 7,5%, que evidenció cierta desaceleración, aunque igualmente superó con creces la tasa provincial y la del conjunto de los municipios de su categoría.

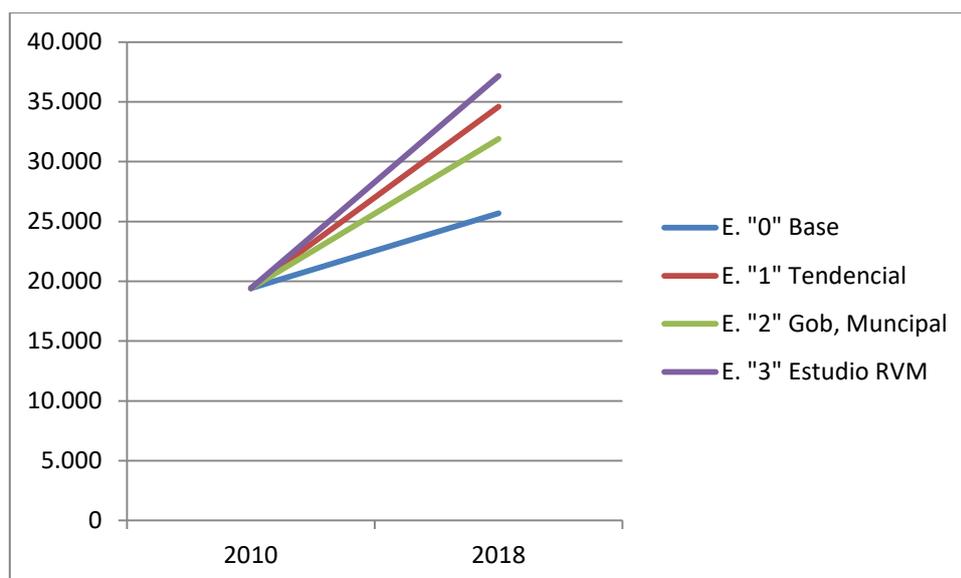
Esto implicó una carga poblacional constante sobre el territorio que fue creciendo en los sucesivos periodos intercensales. En el último fue de 9.269 habitantes, lo que significa un incremento de algo más de 1000 habitantes por año. El alto crecimiento de población se debió al impulso provocado por la actividad petrolera que convocó a crecientes contingentes de población desde 1970 hasta 2010.

Resulta interesante observar, como se asemeja el proceso de crecimiento de Rincón De Los Sauces, al experimentado por Cutral Co entre 1970 y 1991. Esto marca una señal de alerta para Rincón De Los Sauces, dado que el recurso petrole-

ro es finito y las consecuencias de su agotamiento muy gravosas para la población y la ciudad en general.

A partir de 2010 y hacia adelante se abren una serie de alternativas de evolución de la población según el comportamiento de un conjunto de supuestos, con este propósito se elaboraron cuatro escenarios con la idea de trazar una situación posible a 2018.

**Gráfico 11. Proyección de población a 2018. Escenarios alternativos**



Elaboración propia en base a datos de la fuente.

Fuente: Municipalidad de Rincón De Los Sauces / Dirección Provincial de Estadística de la Provincia de Neuquén /

Estudios Estratégicos para el Desarrollo Territorial de la Región Vaca Muerta, Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública.

El denominado Escenario Base, responde a las proyecciones realizadas por la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de la Pcia. De Neuquén<sup>11</sup>, que por lo general resultan las más conservadores ya que no consideran en sus cálculos factores externos que pueden acelerar el proceso de crecimiento. En este escenario se considera que el crecimiento de la población se mantiene constante a una tasa promedio del 3,6% anual.

En el Escenario 1 (tendencial), se considera que la población sigue creciendo al mismo ritmo que en el periodo 2001 a 2010, lo que implica una tasa promedio anual de 7,5%. Esta alternativa supondría que la actividad petrolera se ha sostenido con la misma intensidad en los primeros ocho años de la década o que si ha decli-

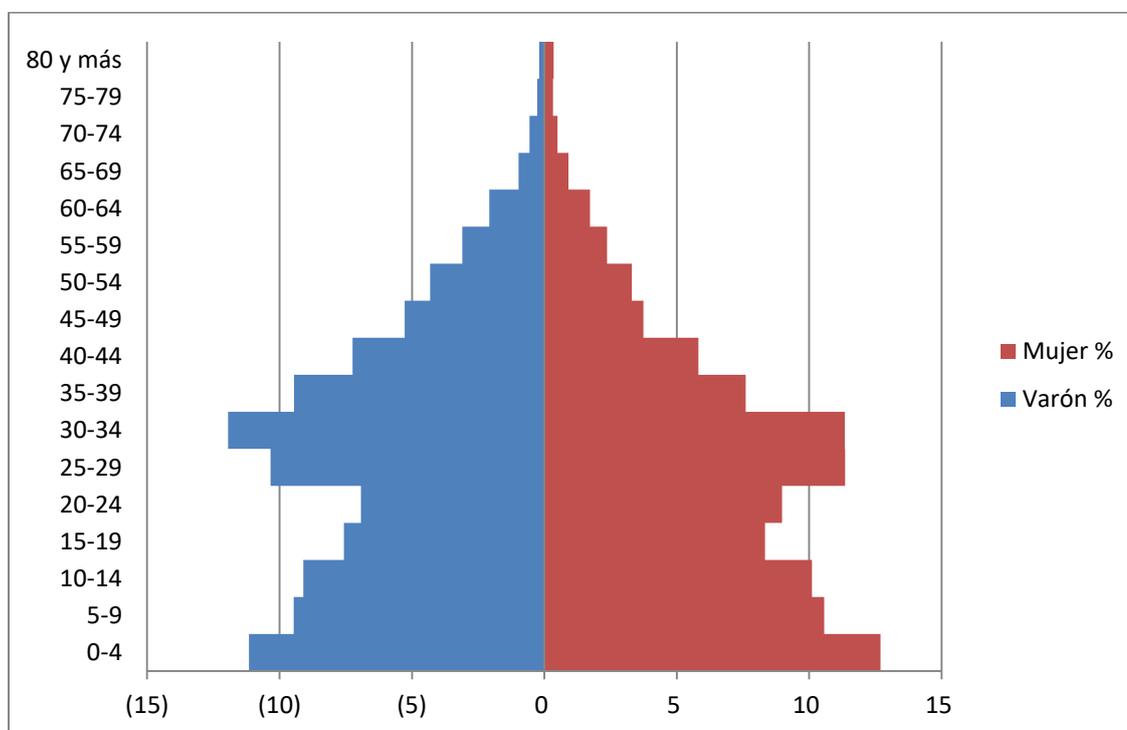
<sup>11</sup> Para las proyecciones se emplea la metodología desarrollada por Eduardo Arriaga y Peter Johnson en el Bureau of de Censos de Estados Unidos (Arriaga, 2001)

nado, la gente no se ha retirado con la expectativa devenida de pertenecer al área de Vaca Muerta.

El Escenario 2 (Gobierno municipal), surge del conteo de viviendas realizado por el municipio en el año 2018, que resulto en 11000 viviendas, utilizando el promedio de habitantes por vivienda del censo 2010 (3,3) se llega a la cantidad de población estimada. Este escenario implica una tasa promedio del 6,4%, que reflejaría cierta desaceleración del crecimiento.

En el Escenario 3 (estudio RVM<sup>12</sup>), tiene en cuenta el impacto de la explotación de petróleo no convencional sobre el área, con lo cual resulta el escenario más agresivo, suponiendo una tasa de promedio de crecimiento del 8,5%.

**Gráfico 12: Pirámide de sexo y edad. Rincón De Los Sauces. Año 2010.**



Elaboración propia en base a datos de la fuente.  
Fuente: CNPhyV 2010, INDEC. Procesado REDATAM

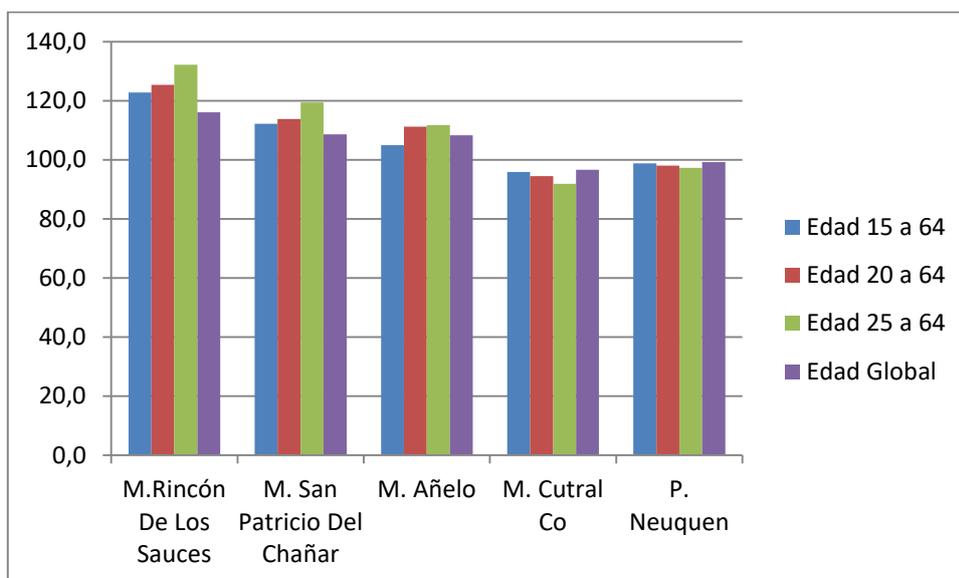
La pirámide de Rincón De Los Sauces, tiene un formato que denota una fuerte presencia de personas en edad económicamente activa (sobre todo varones),

<sup>12</sup> Estudios Estratégicos para el Desarrollo Territorial de la Región Vaca Muerta, Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, 2014 – 2016.

rasgo que queda expresado en particular en el ancho que asume en el escalón de 30 a 34 años.

La tasa de masculinidad en los rangos quinquenales que van de los 35-39 años a los 60-64 años oscila entre 140% y el 163%. Este dato refleja la intensa migración de adultos varones que se incorporaron a la actividad extractiva de petróleo.

**Gráfico 13: Tasa de masculinidad comparada. Rincón De Los Sauces, San Patricio del Chañar, Añelo, Cutral Co, Provincia de Neuquén. Año 2010.**



Elaboración propia en base a datos de la fuente.  
Fuente: CNPHyV 2010, INDEC. Procesado REDATAM

En relación a la estructuración socialmente significativa de los agrupamientos de habitantes de acuerdo a los procesos que se desarrollan en las tres instancias principales de socialización de la persona en la sociedad: el núcleo de contención primaria (la familia); la instancia de formación educativa, y la inserción en el mundo del trabajo.

El ejercicio se realiza para obtener órdenes de magnitud sobre contingentes de habitantes que requieren el direccionamiento de políticas públicas. A los efectos prácticos se comparó la pirámide 2010 (Censo PHyV), con la de 2018 (estimación a partir del Escenario 2)<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Tomando como hipótesis el "medio bajo", RDLS tendría en la actualidad 31.900 habitantes, lo que significa 12.500 habitantes más que en 2010, que traducidos en hogares son 3.800 y en viviendas 3.500, ambos en números aproximados.

Niños en la primera infancia (0 a 4 años) que requieren controles periódicos de evolución de talla y peso en y estimulación temprana función de asegurarles una evolución psico-física adecuada<sup>14</sup>.

Rango de edad	2 010	2 018
0 a 4	2. 301	3. 784

Niños, adolescentes y jóvenes que requieren servicios educativos en distintos niveles, se trata de la demanda potencial de jardines maternos (no obligatorios), de los niveles inicial, primario y secundario (obligatorios) y de educación superior (no obligatorio).

Rango de edad	2 010	2 018
0 a 3	1 381	2 270
4 a 5	7 74	1 274
6 a 12	2 662	4 377
13 a 17	1 664	2 737
18 a 25	2 562	4 214

Jóvenes y adultos que requieren potencialmente puestos de trabajo, se trata de la población con edad económicamente activa. Si bien es cierto que en ninguna sociedad, todas las personas en esta situación trabajan efectivamente, no es menos cierto que la porción que lo hace debe generar ingresos para sostener a los inactivos.

---

<sup>14</sup> Los niños más grandes también requieren controles de salud periódicos, no obstante se destaca el segmento de 0 a 4 años, por considerarse una etapa crítica cuya desatención suele dejar huellas en el desarrollo futuro.

El segmento de mujeres constituye un grupo particular ya que en el rango de 15 a 45 inciden en la tasa de fertilidad y además aparece con frecuencia con tasas más elevadas de desocupación, por lo cual se requieren políticas activas correctoras de estos desvíos.

### Ambos sexos

Rango de edad	2010	2018
15 a 24	835	018
25 a 34	360	170
35 a 44	208	565
45 a 54	632	684
55 a 65	07	492
Total	3942	2928

### Mujeres

Rango de edad	2010	2018
15 a 24	56	571
25 a 34	843	675
35 a 44	1	1

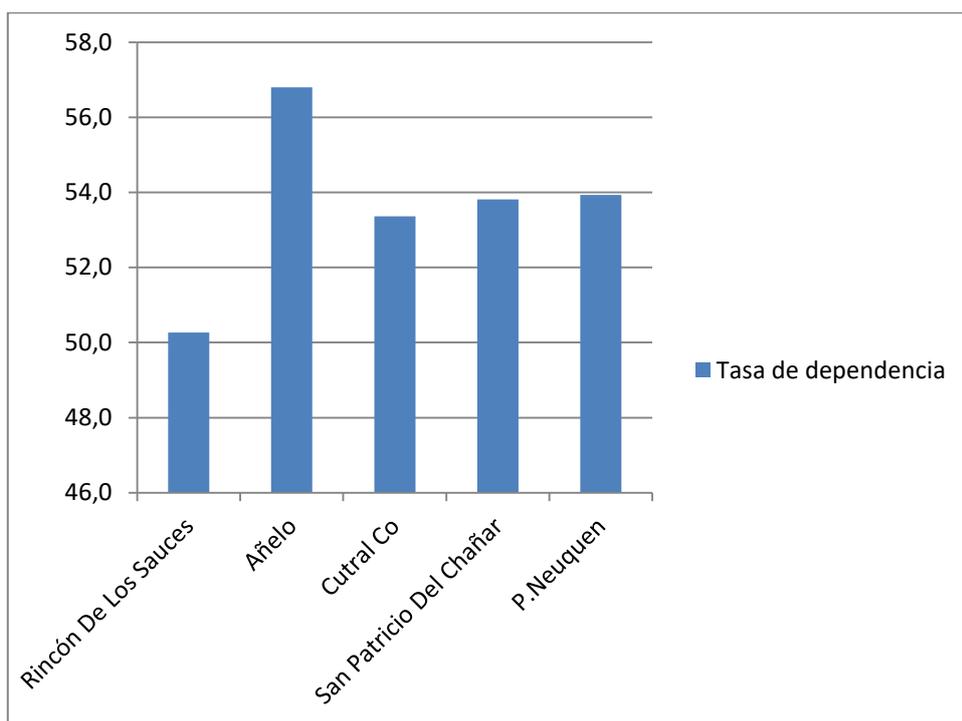
	205	982
45 a 54	32 <sup>6</sup>	039 <sup>1</sup>
55 a 60	43 <sup>2</sup>	76 <sup>3</sup>
Total	879 <sup>5</sup>	871 <sup>9</sup>

El sector pasivo que demanda sobre el sistema de protección y previsión social.

Sexo y Rango de edad	010 <sup>2</sup>	018 <sup>2</sup>
Varones 65 y más	10 <sup>2</sup>	46 <sup>3</sup>
Mujeres 60 y más	42 <sup>3</sup>	62 <sup>5</sup>
Total	52 <sup>5</sup>	08 <sup>9</sup>

Rincón De Los Sauces tiene la tasa de dependencia más baja en comparación con los municipios de referencia y con la media provincial, esto se debe a la presencia más significativa de personas en edad económicamente activa y a la baja incidencia de los adultos mayores. Este dato no hace más que confirmar lo que se había observado al analizar la estructura de la pirámide de edad.

**Gráfico 14. Tasa de dependencia. Rincón De Los Sauces, San Patricio del Chañar, Añelo, Cutral Co, Provincia de Neuquén. Año 2010.**

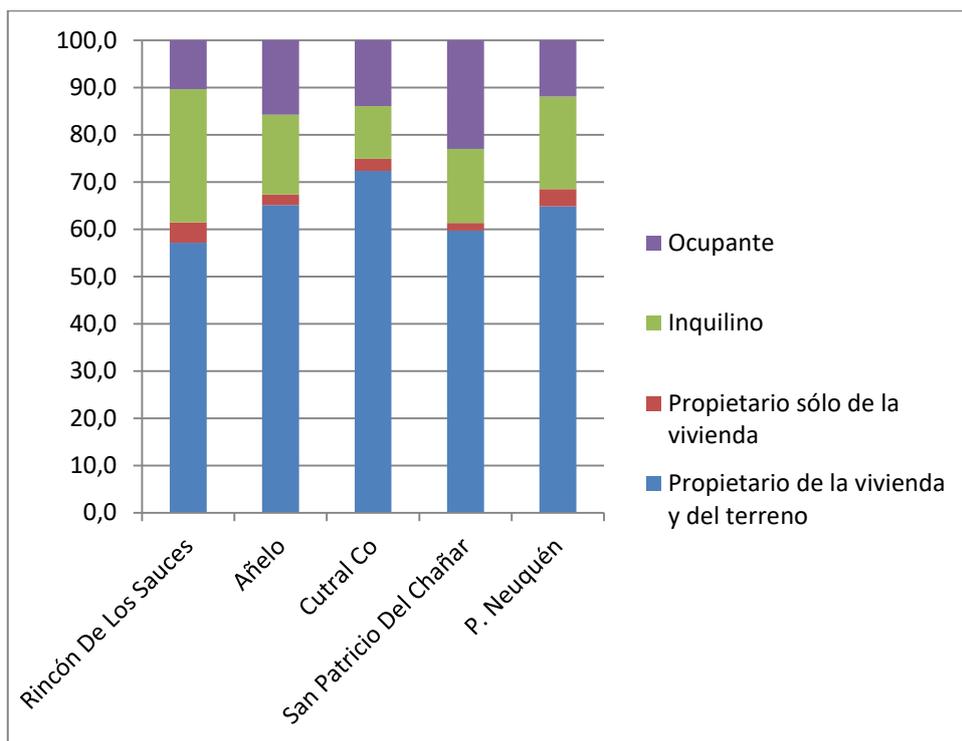


Elaboración propia en base a datos de la fuente.  
Fuente: CNPhyV 2010, INDEC. Procesado REDATAM

### 3.2.2 Vivienda

En función del régimen de tenencia, Rincón De Los Sauces se caracteriza por la elevada proporción de inquilinos (28%), lo cual podría deberse a dos factores, el primero (se estima el más importante) la llegada de contingentes de población “flotante” que se han desplazado para trabajar en el petróleo pero que no piensan afincarse; el segundo, sería cierta dificultad en acceder a la propiedad de la vivienda.

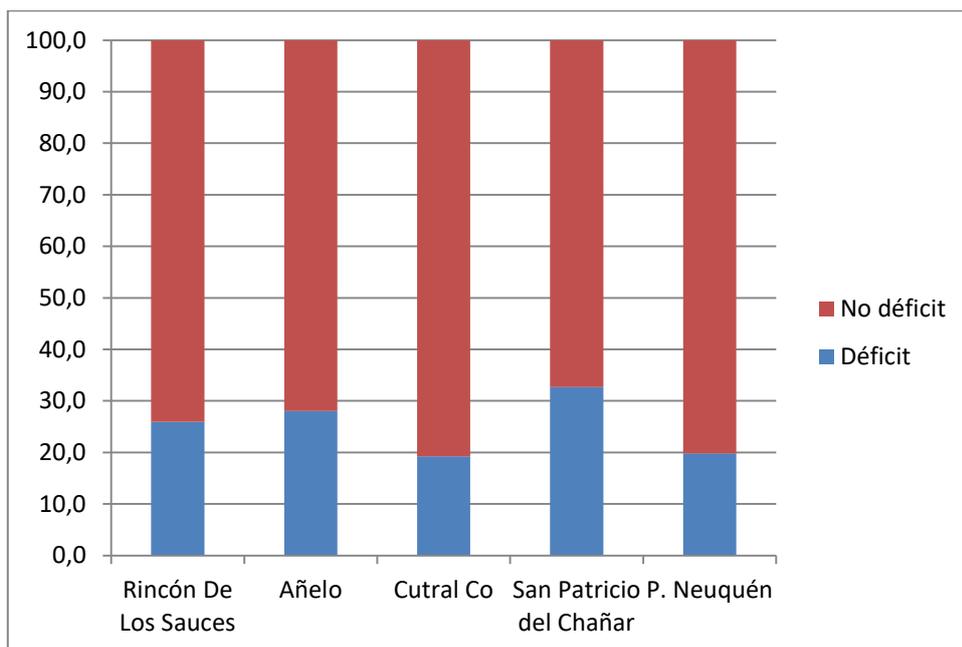
**Gráfico 15: Régimen de tenencia de la vivienda y el terreno. Rincón De Los Sauces, San Patricio del Chañar, Añelo, Cutral Co, Provincia de Neuquén. Año 2010.**



Elaboración propia en base a datos de la fuente.  
Fuente: CNPhyV 2010, INDEC. Procesado REDATAM

El déficit de vivienda (y consecuentemente de suelo) es una problemática compleja que afecta desde hace muchos años a amplios sectores de la sociedad abarcando los segmentos vulnerables y también las capas medias. Su solución requiere de políticas públicas amplias y versátiles con modalidades que se adapten a las distintas manifestaciones del problema.

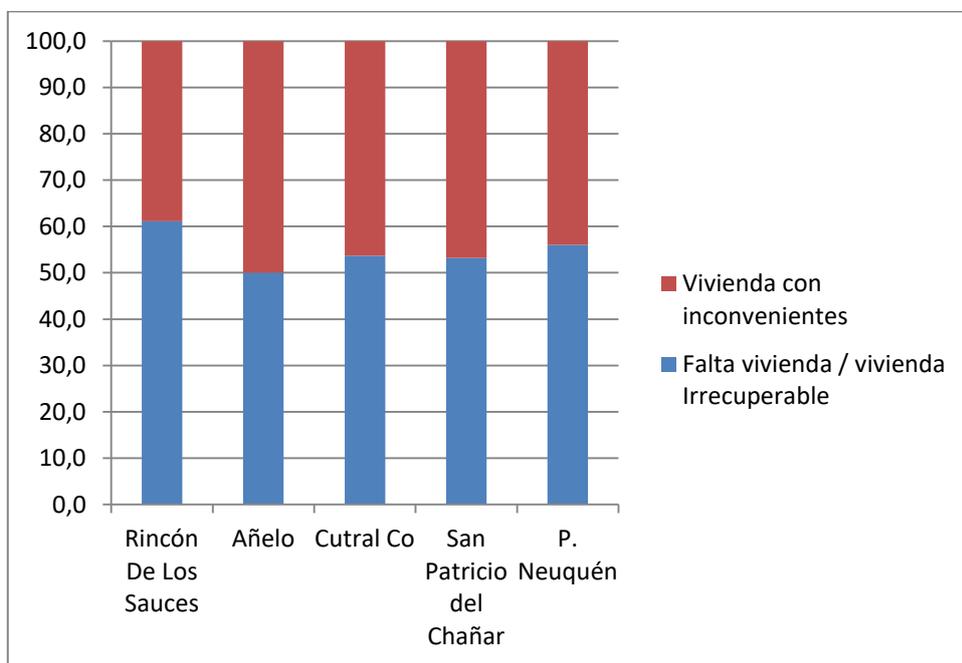
**Gráfico 16: Situación habitacional. Rincón De Los Sauces, San Patricio del Chañar, Añelo, Cutral Co, Provincia de Neuquén. Año 2010.**



Elaboración propia en base a datos de la fuente.

Fuente: Atlas ID. ([atlas.sid.planificacion.gob.ar/indicadores](http://atlas.sid.planificacion.gob.ar/indicadores)). Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Ministerio del Interior y Obras Públicas

**Gráfico 17: Tipo de déficit. Año 2010. Rincón De Los Sauces, San Patricio del Chañar, Añelo, Cutral Co, Provincia de Neuquén.**



Elaboración propia en base a datos de la fuente.

Fuente: Atlas ID. ([atlas.sid.planificacion.gob.ar/indicadores](http://atlas.sid.planificacion.gob.ar/indicadores)). Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Ministerio del Interior y Obras Públicas

Si se observa la situación habitacional en general Rincón De Los Sauces, presenta un déficit del 26%, (1459 hogares) que se ubica 6 puntos por encima de la media provincial y que está en un nivel intermedio respecto a los municipios de referencia.

Este déficit, asume características distintas y se lo puede desagregar en dos grandes grupos; por un lado los hogares que no tienen vivienda o que la tienen pero con niveles de precariedad que la hacen irrecuperable (16%); y por otro lado los hogares que habitan una vivienda que presenta algún tipo de inconveniente, como por ejemplo estar ubicada en un lugar sin infraestructura de servicios, tener materiales precarios en alguna de sus partes constructivas (pisos, techos, etc.), tener problemas de habitabilidad en función del núcleo familiar (hacinamiento) (10%).

Para mantener los niveles de vivienda adecuada y el déficit registrado en 2010, se tendrían que haber construido en los primeros ocho años de la presente década 2.815 viviendas (352 por año)<sup>15</sup>.

### **3.2.3 Infraestructura de servicios**

El nivel de cobertura de servicios en Rincón De Los Sauces, es satisfactorio siendo prácticamente universal en lo que refiere al agua, muy elevado en gas y algo menor en cloaca. Salvo en este último caso, en los otros dos sus ratios son mejores que los correspondientes al total provincial y muy similares al alcanzado por los municipios de referencia.

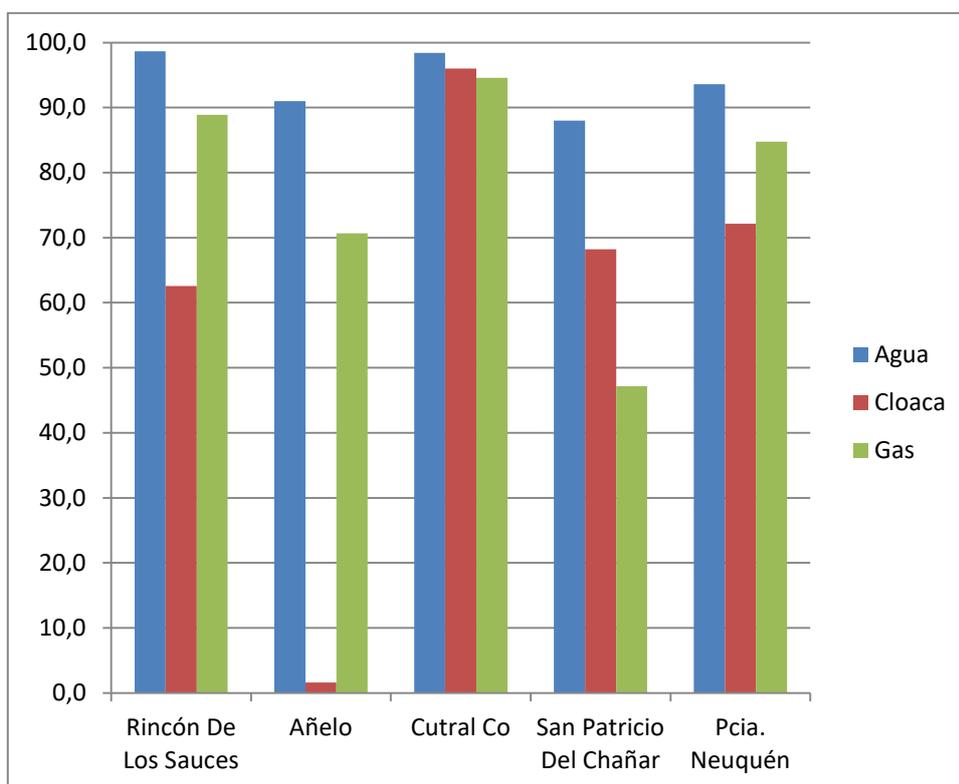
Para mantener en 2018, los niveles de cobertura vigentes a 2010, se deberían haber extendidos las redes a 3.580 hogares en agua, 2.353 en cloacas y 3.224 en gas. Si la presión sobre el suelo y la vivienda, provocada por el crecimiento demográfico, no pudo ser acompañada en su totalidad por la extensión de las redes, los índices de cobertura seguramente al año 2018 deberían registrar una caída.

Otra cuestión que aparece, como interrogante, es si las plantas instaladas de agua y cloaca, están en condiciones de atender una mayor demanda de servicios. Lo mismo con la red de gas.

---

<sup>15</sup> Utilizando la hipótesis de crecimiento del escenario 2.

**Gráfico 18: Hogares con conexión a servicios de red de agua, cloaca y gas. Año 2010. Rincón De Los Sauces, San Patricio del Chañar, Añelo, Cutral Co, Provincia de Neuquén.**



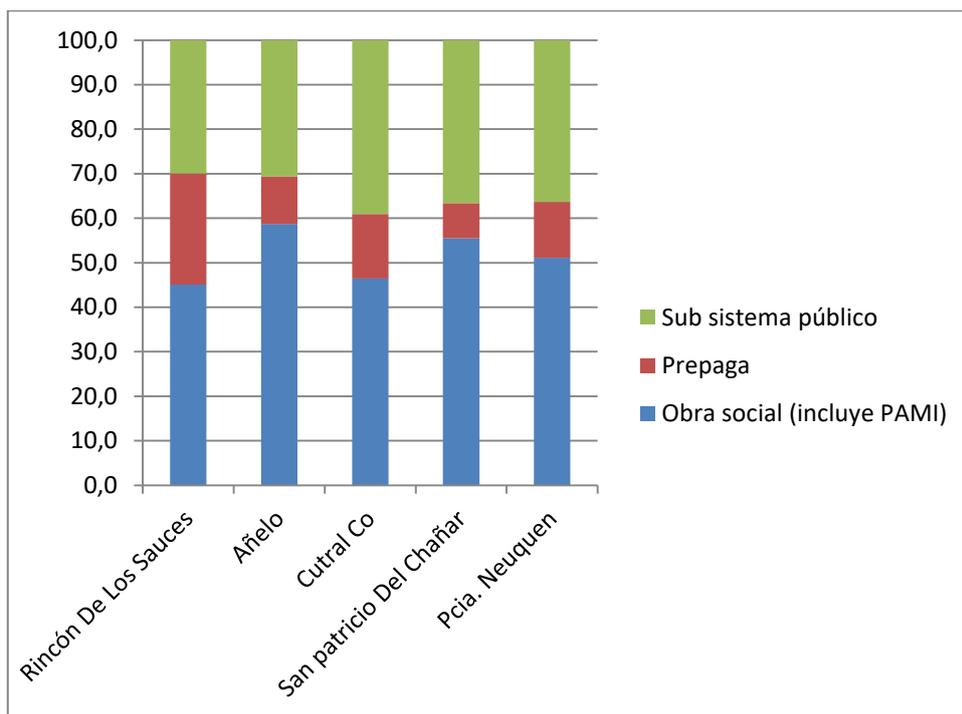
Elaboración propia en base a datos de la fuente.  
Fuente: CNPhyV 2010, INDEC. Procesado REDATAM

### 3.2.4 Salud

En las modalidades de cobertura del servicio de salud Rincón De Los Sauces se caracteriza por tener bajo el régimen de medicina prepaga una proporción bastante alta de la población comparada con la media provincial y con los municipios de referencia, en cambio es algo más baja en los que se atienden por obra social y en el subsistema público.

Posiblemente en este fenómeno este influyendo la prestación que les ofrecen las empresas petroleras a sus empleados de pagarle un seguro médico privado (sobre todo los de rango alto y medio).

**Gráfico 19: Cobertura de salud por tipo. Año 2010 / 2015. Rincón De Los Sauces, San Patricio del Chañar, Añelo, Cutral Co, Provincia de Neuquén.**



Elaboración propia en base a datos de la fuente.

Fuente: Información Básica sobre Municipios. Volumen 17 año 2015. Dirección Provincial de Estadística y Censos. / CNPhyV 2010, INDEC. Procesado REDATAM

De acuerdo a datos de 2015, Rincón De Los Sauces cuenta con un hospital público (complejidad III) y 2 Centros de Atención Primaria, y un sanatorio privado. En total el sistema de salud tiene 38 camas para internación.

Con este equipamiento en 2010, contaba con dos camas cada 1000 habitantes. Las 12.500 personas que se incorporarían al territorio, sin duda van a alterar la relación entre la oferta y la demanda, exigiendo una ampliación del equipamiento en salud. En 2018 la cantidad de camas por cada 1000 habitantes sería de 1,19 (la media del país en 4,6).

### 3.2.5 Educación

En cuanto al nivel de educación general de la población, medido en los jefes y jefas de hogar, en Rincón De Los Sauces se presenta una estructura donde predomina el sector medio bajo (primario completo y secundario incompleto) que representa algo más de la mitad de los jefes-as, valor que trepa a dos tercios si se les suman los de nivel bajo (primario incompleto). Ambos indicadores están algo por encima de la media provincial (59%). Esto significa, que una parte significativa de los

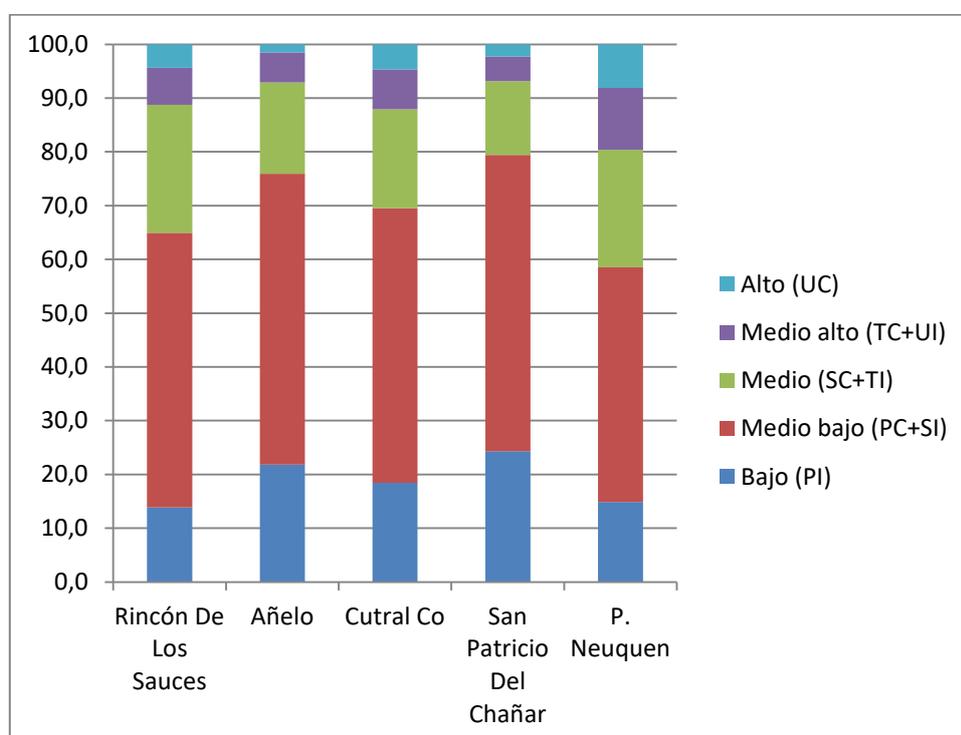
responsables de hogar presentan baja calificación al menos en su formación de base.

Sigue orden de magnitud, el grupo de escala media (secundario completo y terciario incompleto) que representa algo más de un quinto de los jefes-as de hogar. Los que presentan una calificación de base media alta y alta, son minoría y en este rango se amplía la diferencia con la media provincial (11% vs. 20%).

Está claro que la actividad extractiva de petróleo no ha impulsado un aumento en el capital educativo formal de los jefes y las jefas de hogar. Aunque este fenómeno habría que analizarlo con más detenimiento.

No obstante, mirando la posición relativa de Rincón De Los Sauces, frente a los municipios de referencia, si bien en todos predomina el nivel bajo y medio bajo, en Añelo, Cutral Co y San Patricio del Chañar, la proporción es mayor (76%, 70% y 79%, respectivamente). Esta misma distinción a favor del municipio bajo estudio se confirma en los otros niveles. En cambio respecto a la media provincial, los ratios de Rincón De Los Sauces, son sensiblemente inferiores.

**Gráfico 20: Nivel de educación formal Jefes – as de Hogar. Año 2010. Rincón De Los Sauces, San Patricio del Chañar, Añelo, Cutral Co, Provincia de Neuquén.**



Elaboración propia en base a datos de la fuente.  
Fuente: CNPhyV 2010, INDEC. Procesado REDATAM

En cuanto a la cobertura de la demanda, hacia 2015<sup>16</sup> existía la siguiente dotación de unidades educativas:

- Nivel inicial: 4 con una matrícula de 614 alumnos (154 de promedio)
- Nivel primario: 8 con una matrícula de 3393 alumnos (424 de promedio)
- Nivel secundario: 3 unidades educativas con 1574 alumnos (525 de promedio)

Teniendo en cuenta las proyecciones de población al año 2015 (siempre considerando el escenario 2) el grado de cobertura de la demanda era de 50% en el nivel inicial, del 89% en el primario y del 66% en el medio.

A 2018, considerando la expansión de la demanda de acuerdo al escenario mencionado, para atenderla (teniendo en cuenta los promedios de alumnos por unidad educativa establecidos) se precisaría incorporar al equipamiento existente, para el nivel inicial 6 unidades educativas, para el primario 2 unidades educativas y otras 2 para el medio.

### 3.2.6 Mercado de trabajo

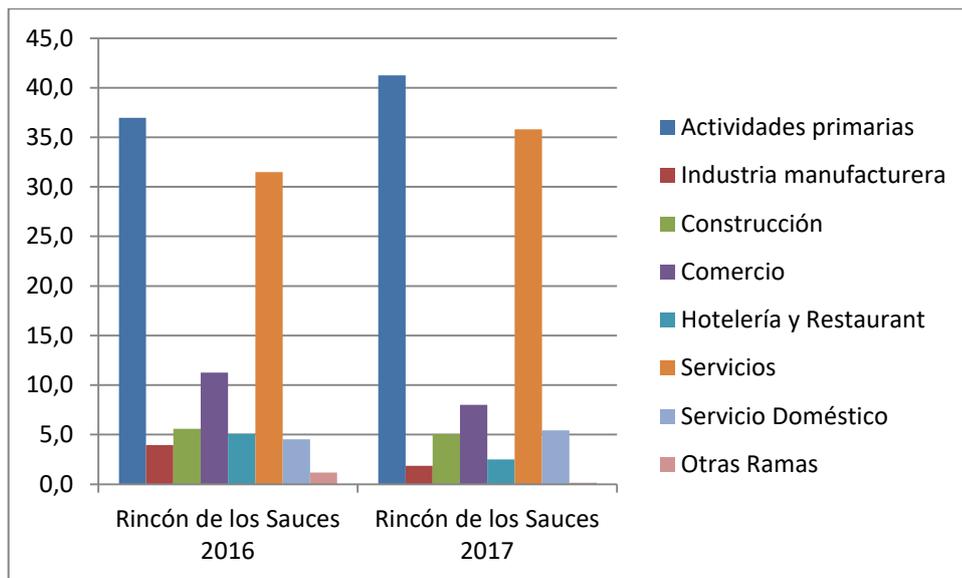
En Rincón De Los Sauces dos sectores económicos explican la mayoría de la inserción de la mano de obra, la actividad petrolera y los servicios, rasgo que se fue acentuando entre 2016 y 2017 (68% y 77% respectivamente). Si bien los servicios no están desagregados se supone que el fuerte debe estar constituido por el transporte, que es una actividad muy vinculada a la extractiva. En tanto la construcción tiene un peso limitado.

Los municipios de referencia, presentan situaciones diversas. Añelo tiene un peso de los servicios mayor a la de la actividad extractiva, aunque esa diferencia se ha acotado en 2017, en tanto que se verifica un avance importante de la construcción (11% a 19%). Por el lado de Cutral Co, está claro que la actividad petrolera ha declinado y los rubros que captan mayor mano de obra son los servicios y el comercio (alrededor del 60%).

---

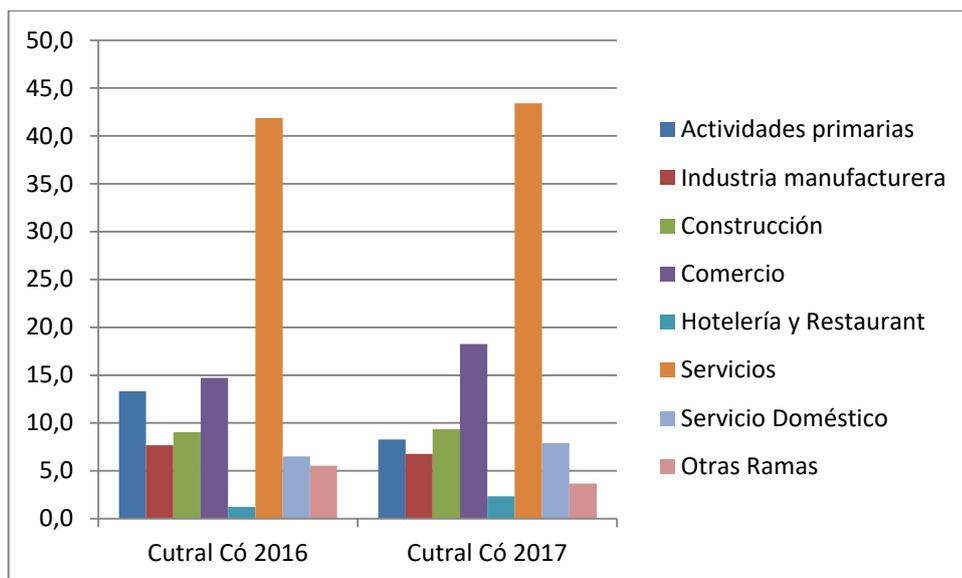
<sup>16</sup> Datos de la publicación Información Municipal Básica. Volumen 17. Año 2015. Dirección Provincial de Estadística y Censos

**Gráfico 21 Mano de obra asalariada según rama de actividad. 2016 / 2017. Rincón De Los Sauces.**



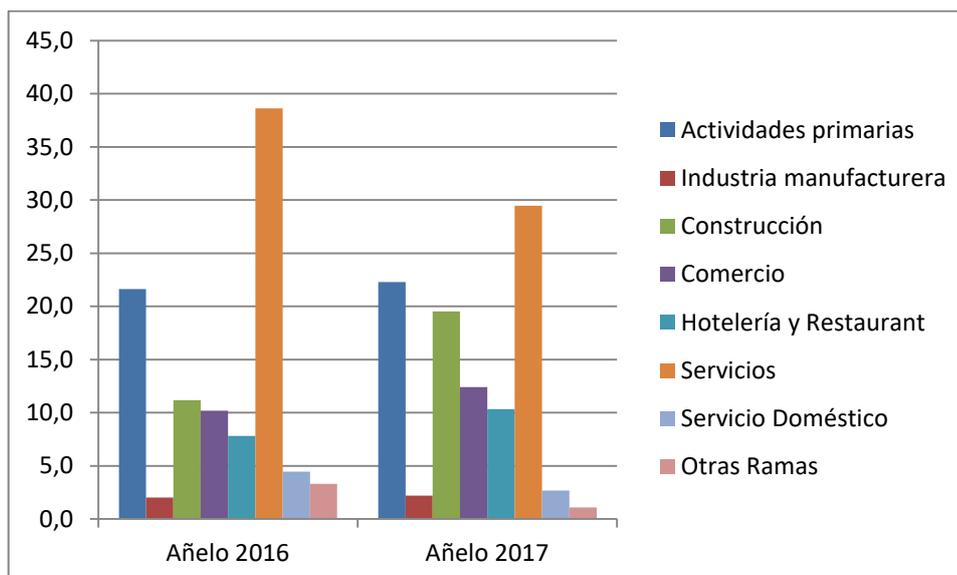
Fuente: Encuesta Provincial de Hogares, Dirección Provincial de Estadística

**Gráfico 22: Mano de obra asalariada según rama de actividad. 2016 / 2017. Cutral Co.**



Fuente: Encuesta Provincial de Hogares, Dirección Provincial de Estadística

**Gráfico 23: Mano de obra asalariada según rama de actividad. 2016 / 2017. Añelo.**



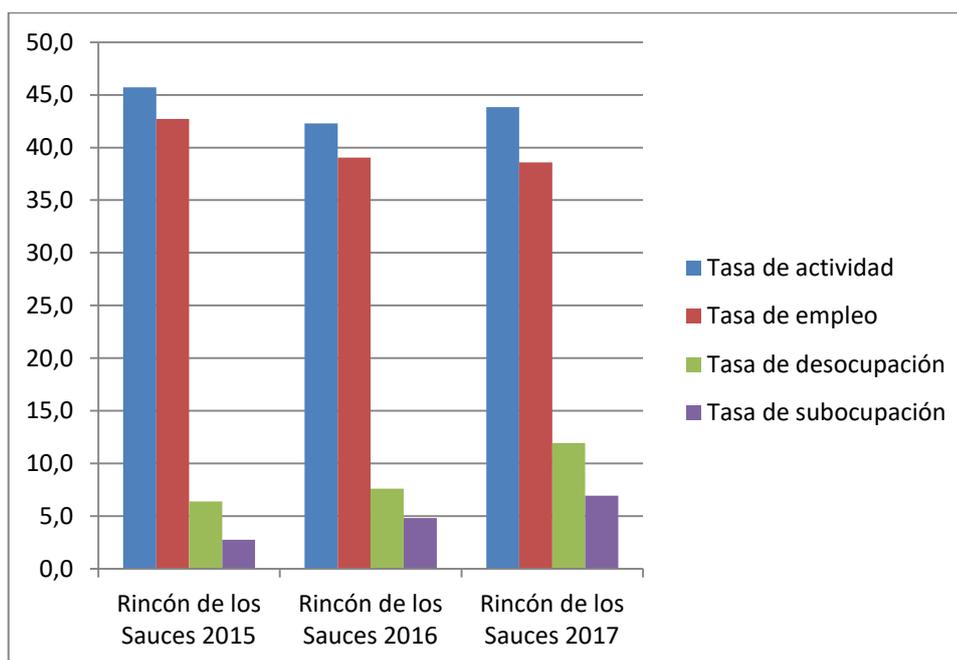
Fuente: Encuesta Provincial de Hogares, Dirección Provincial de Estadística

En Rincón De Los Sauces, la tasa de actividad en el trienio 2015 a 2017, se ha mantenido en el orden del 44% como promedio que significa una masa laboral disponible de 9600 personas aproximadamente. Estos valores no han sufrido cambios significativos. En términos de la comparación con los municipios de referencia (Añelo y Cutral Co), este índice se ubica por debajo del que registra Añelo (49%) y por encima de Cutral Co (39%).

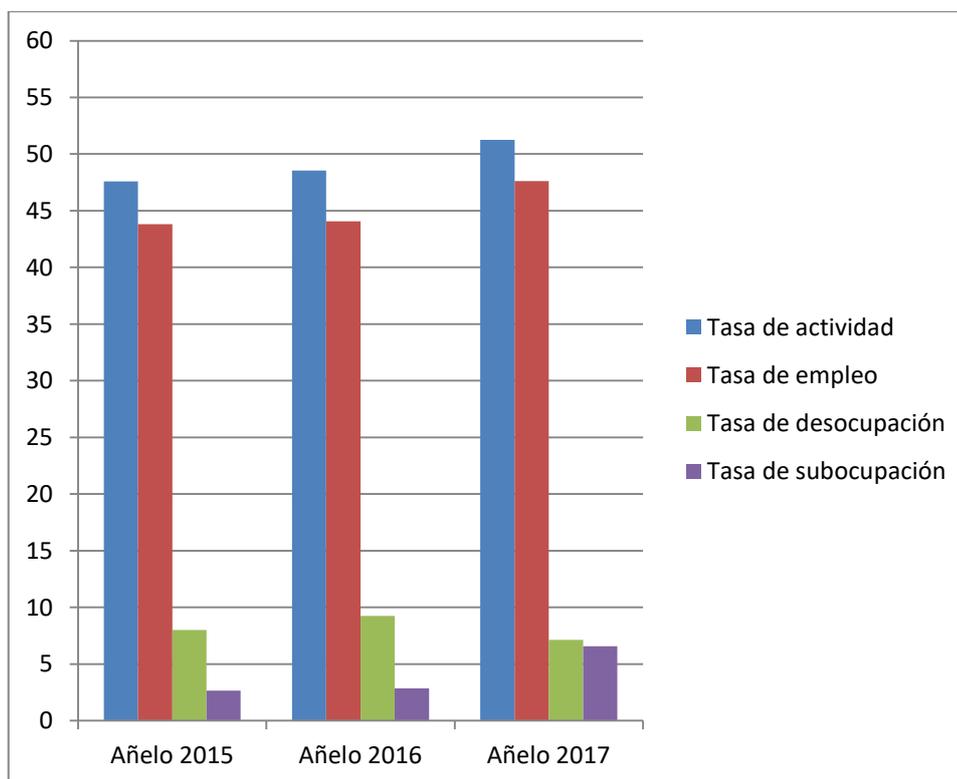
En cambio, la tasa de desocupación ha mostrado un salto que resulta preocupante alcanzado en 2017 los dos dígitos (12%), que significa 1200 personas aproximadamente. En un año los desocupados crecieron un 60%. Habría que ver si esta situación se mantiene o se agrava, dado que podría ser una señal del agotamiento de la explotación de petróleo convencional en la zona. En el futuro inmediato habrá que estar atento a este proceso, dado que se podría constituir en un foco de conflictividad de consideración.

Este fenómeno de crecimiento de la desocupación también se da en Cutral Co, aunque en el marco de una matriz productiva diferente. Por el contrario en Añelo, si bien tuvo un pico de 9% en 2016, ha descendido a 7% en 2017.

**Gráfico 24: Tasas de actividad, empleo, desocupación y subocupación según rama de actividad. 2015/ 2016 / 2017. Rincón De Los Sauces.**

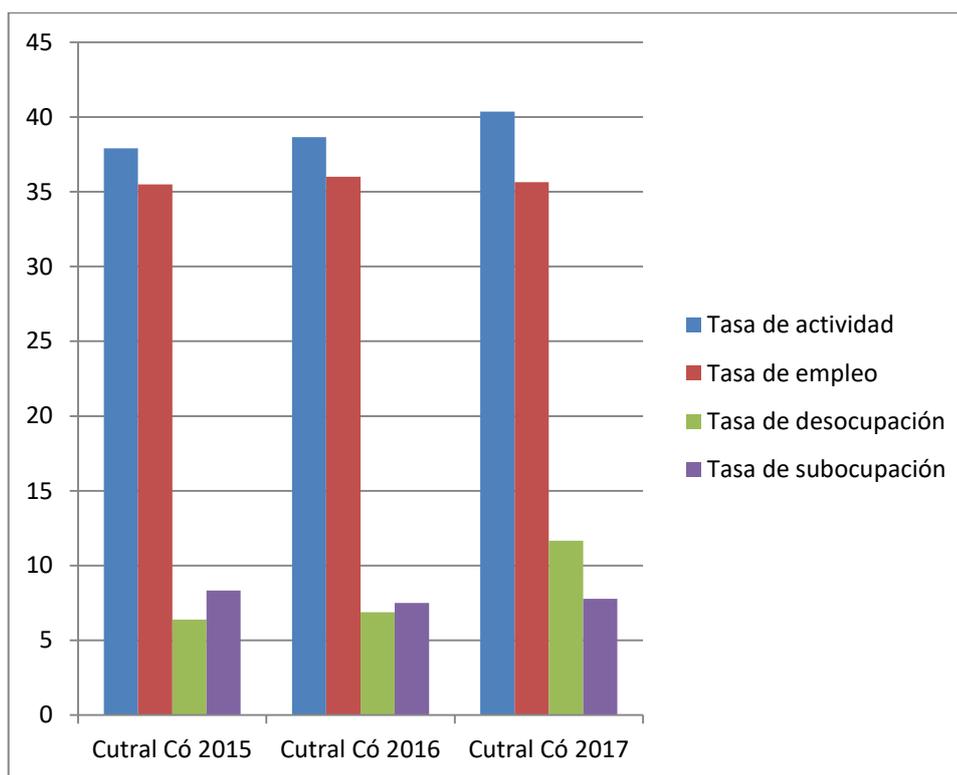


**Gráfico 25: Tasas de actividad, empleo, desocupación y subocupación según rama de actividad. 2015/ 2016 / 2017. Año.**



Fuente: Encuesta Provincial de Hogares, Dirección Provincial de Estadística

**Gráfico 26: Tasas de actividad, empleo, desocupación y subocupación según rama de actividad. 2015/ 2016 / 2017. Cutral Co.**



Fuente: Encuesta Provincial de Hogares, Dirección Provincial de Estadística

En relación a la estructura del trabajo en función de la categoría ocupacional, Rincón De Los Sauces, muestra altos índices de empleo privado registrado (el 85% de los trabajadores en relación dependencia tienen descuentos jubilatorios). Esta situación se ha mantenido estable en los últimos tres años.

En comparación con los municipios de referencia resaltan dos cuestiones: en primer lugar en Añelo, se observa en tres años, un descenso de 10 puntos porcentuales en la incidencia del empleo público (28% a 18%); en el polo opuesto aparece Cutral Co, que tiene más de un cuarto de los trabajadores en el estado.

El peso del empleo público es relativamente bajo, en torno al 18%. El valor es similar al que muestra Añelo, aunque en este caso, se ha producido entre 2015 y 2017, una reducción de 10 puntos (28% a 18%), seguramente por una transferencia de recursos humanos hacia el sector privado. En cambio, Cutral Co, tiene registros de empleo estatal muchos más elevados que superan al cuarto de la masa laboral.

En cuanto al ingreso de los hogares, en función de los valores medios de ingreso familiar y de ingreso de la ocupación principal (disponible sólo para 2015),

Rincón De Los Sauces presenta valores superiores a los registrados en los municipios de referencia, \$ 12.861,00 y \$ 18.963,00 respectivamente (72% y 62% en promedio más altos que los de Cutral Co y Añelo).

En pesos de 2018, significa un monto agregado de AR\$ 352.530.000,00, que habría que determinar cuánto de esa masa dineraria se vuelca al mercado interno y cuanto se destina al ahorro o se gira a los lugares de origen en el caso de los trabajadores “flotantes”.

El monto anualizado es AR\$ 4.230.360.000,00, equivalente a U\$S 106.000.000,00.

### 3.2.7 Conclusiones

A continuación se exponen una serie de conclusiones preliminares, en algunos casos están referidas al soporte empírico analizado y en otras surgen de observaciones realizadas hasta el presente.

- La dependencia de la actividad petrolera, si bien es el motor que le ha permitido crecer al menos en términos demográficos de manera incesante desde 1970 hasta 2010, también constituye una limitante, en tanto no se sabe hasta cuándo va a durar y en qué medida el impacto de Vaca Muerta va a llegar a esta localidad.
- La estructura social está conformada por un bloque importante de asalariados registrados calificados y no calificados, que en una primera vista constituyen el núcleo duro de la producción y el consumo local. En tanto que la burguesía local, no parece muy numerosa, aunque seguramente los gerentes de YPF y de las operadoras deben tener peso en las decisiones y negociaciones con el estado local y con el sindicato de petroleros.
- El sindicato de petroleros es un actor central, que reúne poder en el sistema de producción de bienes y servicios y el aparato del estado local que gobierna.
- Un eventual crecimiento demográfico de acuerdo a la hipótesis “media baja”, exigiría la puesta en marcha de políticas públicas destinadas a cubrir la nueva demanda en diversas áreas: infraestructura de servicios, suelo y vivienda, educación, salud, y empleo, entre otros aspectos.
- La sociedad parece no tener instancias organizadas de mediación territorial que estén en condiciones de articular con el gobierno intervenciones de diversa índole en los barrios.

- La oferta cultural no parece demasiado extensa y variada, lo cual limita las posibilidades de esparcimiento y la construcción de identidad.

### 3.2.8 Apéndice estadístico

**Tabla 7: Población en los años censales 1970, 1980, 1991, 2001 y 2010. Valores absolutos, tasas de variación puntuales, tasas de variación promedio anual. Provincia de Neuquén. Municipios de 1º Categoría**

Jurisdicción	1970	1980	1991	2001	2010	Variación Puntual 1970 / 1980	Variación Puntual 1980 / 1991	Variación Puntual 1991 / 2001	Variación Puntual 2001 / 2010	Variación Puntual 1970 / 2010	Variación Promedio Anual 1970 / 2010	Variación Promedio Anual 2001 / 2010
Centenario	9.168	4.903	5.065	8.956	4.421	2,6	8,2	5,5	8,9	75,4	,4	,9
Chos Malal	3.167	5.293	8.790	1.721	3.123	7,1	6,1	3,3	2,0	14,4	,6	,3
Cutral Co	1.9106	2.6165	3.3951	3.3995	6.162	6,9	9,8	,1	,4	9,3	,6	,7
Junín De Los Andes	3.944	5.693	7.395	1.0592	3.086	4,3	9,9	3,2	3,5	31,8	,0	,4
Neuquén (M)	4.5140	9.2047	1.69199	2.03190	31.780	03,9	3,8	0,1	4,1	13,5	,2	,5
Plaza Huincul	4.633	8.158	1.1433	1.2273	3.532	6,1	0,1	,3	0,3	92,1	,7	,1
Plottier	5.040	9.773	1.8618	2.5186	3.600	3,9	0,5	5,3	3,4	66,7	,9	,3
Rincón De Los Sauces	4.27	1.606	3.982	1.0129	9.398	76,1	47,9	54,4	1,5	442,9	0,0	,5
San Martín De Los Andes	6.465	1.0262	1.5711	2.3519	8.554	8,7	3,1	9,7	1,4	41,7	,8	,2
San Patricio Del Chañar	1.01	1.130	1.181	5.063	.457	018,8	81,5	9,2	7,3	283,2	1,4	,4
Senillosa	7.33	2.721	5.232	6.394	.130	71,2	2,3	2,2	7,2	009,1	,2	,7
Villa La Angostura	1.114	1.759	3.522	7.426	1.063	7,9	00,2	10,8	9,0	93,1	,9	,5
Zapala	1.2741	1.9305	2.6340	3.1534	2.355	1,5	6,4	9,7	,6	53,9	,4	,3
Subtotal M 1º Categoría	11.779	98.815	32.419	09.978	82.661	7,9	7,2	3,3	7,7	31,8	,7	,8
Neuquén (P)	54.143	43.850	88.833	74.155	51.266	8,2	9,5	1,9	6,3	57,6	,2	,7

Elaboración propia en base a datos de la fuente.

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

**Tabla 8. Variación de la población de 1970 a 2010 en valores absolutos. Municipios de Rincón De Los Sauces, Buta Ranquil, Barrancas, San Patricio Del Chañar y Cutral Co**

Jurisdicción	Ce nso 1970	Ce nso 1980	Ce nso 1991	Ce nso 2001	Ce nso 2010
M. Rincón De Los Sauces	427	1.606	3.982	10.129	19.398
M. Buta Ranquil	835	723	1.045	2.221	3.136
M. Barrancas	213	375	637	1.098	1.146
M. Añelo	76	412	1.031	1.742	2.689
M. San Patricio Del Chañar	101	1.130	3.181	5.063	7.457
M. Cutral Co	19.106	26.185	33.951	33.995	36.162

**Tabla 9. Variación de la población de 1970 a 2010 en tasas punto a punto y promedio. Municipios de Rincón De Los Sauces, Buta Ranquil, Barrancas, San Patricio Del Chañar y Cutral Co**

Jurisdicción	Variación 1970 / 1980	Variación 1980 / 1991	Variación 1991 / 2001	Variación 2001 / 2010	Variación 1991 / 2010	Variación 2010 / 1970	Variación Promedio Anual 1970 / 2010	Variación Promedio Anual 2001 / 2010
<b>M. Rincón De Los Sauces</b>	<b>76,1</b>	<b>47,9</b>	<b>54,4</b>	<b>1,5</b>	<b>87,1</b>	<b>442,9</b>	<b>0,0</b>	<b>,5</b>
M. Buta Ranquil	13,4	4,5	12,5	1,2	00,1	75,6	,4	,9
M. Barrancas	6,1	9,9	2,4	,4	9,9	38,0	,3	,5
M. Añelo	42,1	50,2	9,0	4,4	60,8	438,2	,3	,9
M. San Patricio Del Chañar	018,8	81,5	9,2	7,3	34,4	283,2	1,4	,4
M. Cutral Co	7,1	9,7	,1	,4	,5	9,3	,6	,7

Elaboración propia en base a datos de la fuente.

Fuente: Ministerio de Economía e Infraestructura. Subsecretaría de Ingresos Públicos. Dirección Provincial de Estadística y Censos / [www.estadisticaneuquen.gov.ar](http://www.estadisticaneuquen.gov.ar) (Censos 1991 / 2001 / 2010)

Fuente: Dirección Provincial de Estadística y Censos Provincia del Neuquén. Volumen 17. Información Municipal Básica. 2015. (Censos 1970 / 1980. Excepto Departamentos de Añelo y Pehuenches y Pcia. Del Neuquén)

**Tabla 10. Población por sexo y edad. Año 2010. Rincón De Los Sauces**

Edad quinquenal	Sexo		Total	Sexo		Total	Tasa de masculinidad
	V	M		V	M		
0-4	162	139	301	1,2	2,7	3,8	102,0
5-9	87	49	936	,5	0,6	0,0	104,0
10-14	48	07	855	,1	0,1	9,2	104,5
15-19	89	48	537	,6	,3	5,9	105,5
20-24	22	06	528	,9	,0	5,9	89,6
25-29	078	019	097	0,3	1,4	1,7	105,8
30-34	245	018	263	1,9	1,3	3,3	122,3
35-39	85	83	668	,5	,6	7,1	144,2
40-44	55	22	277	,2	,8	3,1	144,6
45-49	50	36	86	,3	,7	,0	163,7
50-54	50	96	46	,3	,3	,6	152,0
55-59	23	12	35	,1	,4	,5	152,4
60-64	17	55	72	,1	,7	,8	140,0
65-69	02	2	84	,0	,9	,9	124,4
70-74	9	5	04	,6	,5	,1	131,1
75-79	8	9	7	,3	,3	,6	96,6
80 y más	1	1	2	,2	,3	,5	67,7
<b>Total</b>	<b>0421</b>	<b>977</b>	<b>9398</b>	<b>3,7</b>	<b>6,3</b>	<b>00,0</b>	<b>,1</b>

Elaboración propia en base a datos de la fuente.

Fuente: CNPhyV 2010, INDEC. Procesado REDATAM

**Tabla 11. Población por sexo y edad. Estimación Año 2018. Escenario 2 (Gobierno Municipal). Rincón De Los Sauces**

Edad quinquenal	Sexo		Total	Sexo		Total
	V	M		V	M	
0-4	911	873	1784	1,2	2,7	3,8
5-9	623	561	1184	,5	0,6	1,0
10-14	559	492	1051	,1	0,1	0,2
15-19	298	230	528	,6	,3	0,9
20-24	187	325	512	,9	,0	1,9
25-29	773	676	1449	0,3	1,4	1,7
30-34	047	674	721	1,9	1,3	3,2
35-39	620	123	743	,5	,6	1,1
40-44	242	58	300	,2	,8	1,0
45-49	04	53	57	,3	,7	1,0
50-54	40	87	127	,3	,3	0,6
55-59	31	49	80	,1	,4	0,5
60-64	57	55	112	,1	,7	0,8
65-69	68	35	103	,0	,9	0,9
70-74	7	4	11	,6	,5	1,1
75-79	6	8	14	,3	,3	0,6
80 y más	5	1	6	,2	,3	0,5
<b>Total</b>	<b>7138</b>	<b>4763</b>	<b>11900</b>	<b>3,7</b>	<b>6,3</b>	<b>10,0</b>

Elaboración propia en base a datos de la fuente.  
Fuente: Municipalidad de Rincón de Los Sauces / CNPhyV 2010, INDEC.

**Tabla 12. Tasa de dependencia. Año 2010. Rincón De Los Sauces, Añelo, Cutral Co, San Patricio Del Chañar y Pcia. De Neuquén**

Población	Rincón De Los Sauces	Añelo	Cutral Co	San Patricio Del Chañar	Pcia. Neuquén
Hasta 14 años	31,4	33,1	26,4	31,5	28,5
De 15 a 64 años	66,5	63,8	65,2	65,0	65,0
De 65 años y más	2,0	3,1	8,4	3,4	6,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total	19.398	2.689	36.162	7.457	551.266
Tasa de dependencia	50,3	56,8	53,4	53,8	53,9

Elaboración propia en base a datos de la fuente.  
Fuente: CNPhyV 2010, INDEC. Procesado REDATAM

**Tabla 13. Régimen de tenencia de la vivienda y el terreno. Año 2010. Rincón De Los Sauces, Añelo, Cutral Co, San Patricio Del Chañar y Pcia. De Neuquén**

Régimen de tenencia	Rincón De Los Sauces	Añelo	Cutral Co	San Patricio Del Chañar	P. Neuquén
Propietario de la vivienda y del terreno	57,1	65,1	72,4	59,7	64,9
Propietario sólo de la vivienda	4,3	2,3	2,6	1,6	3,6
Inquilino	28,1	16,9	11,2	15,7	19,5
Ocupante por préstamo	5,4	9,3	9,2	6,8	7,3
Ocupante por trabajo	3,9	5,0	0,8	12,5	2,1
Otra situación	1,1	1,5	3,8	3,8	2,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total	5.798	842	10.983	2.155	170,057

Elaboración propia en base a datos de la fuente.  
Fuente: CNPHyV 2010, INDEC. Procesado REDATAM

**Tabla 14. Situación habitacional. Año 2010. Rincón De Los Sauces, Añelo, Cutral Co, San Patricio Del Chañar y Pcia. De Neuquén**

Déficit habitacional	Rincón De Los Sauces	Añelo	Cutral Co	San Patricio del Chañar	P. Neuquén
Falta vivienda / vivienda irrecuperable	15,9	14,0	10,3	17,4	11,1
Vivienda con inconvenientes	10,1	14,0	8,9	15,3	8,7
Vivienda adecuada	74,1	72,0	80,8	67,3	80,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total hogares	5.626	764	9.855	1.738	156.093

Elaboración propia en base a datos de la fuente.  
Fuente: Atlas ID. (atlas.sid.planificacion.gob.ar/indicadores). Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Ministerio del Interior y Obras Públicas

**Tabla 15. Hogares con conexión a red de servicio. Año 2010. Rincón De Los Sauces, Añelo, Cutral Co, San Patricio Del Chañar y Pcia. De Neuquén**

Conexión a Red	Rincón De Los Sauces	Añelo	Cutral Co	San Patricio Del Chañar	Pcia. Neuquén
Agua	98,7	91,0	98,4	88,0	93,6
Cloaca	62,6	1,6	96,0	68,2	72,1
Gas	88,9	70,7	94,6	47,1	84,8
Total hogares	5798	842	10983	2155	170057

Elaboración propia en base a datos de la fuente.  
Fuente: CNPHyV 2010, INDEC. Procesado REDATAM

**Tabla 16. Hogares con conexión a red de servicio. Año 2010 / 2015. Rincón De Los Sauces, Añelo, Cutral Co, San Patricio Del Chañar y Pcia. De Neuquén**

Cobertura de salud	Rincón De Los Sauces	Añelo	Cutral Co	San patricio Del Chañar	Pcia. De Neuquén
Obra social (incluye PAMI)	45,1	58,7	46,5	55,5	51,1
Prepaga	25,0	10,7	14,5	7,9	12,5
Sub sistema público	29,9	30,6	39,0	36,6	36,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total	19.398	2.323	36.550	7.457	551.039

Elaboración propia en base a datos de la fuente.

Fuente: Información Básica sobre Municipios. Volumen 17 año 2015. Dirección Provincial de Estadística y Censos./ CNPhyV 2010, INDEC. Procesado REDATAM

**Tabla 17. Nivel de educación formal de Jefes-as de Hogar. Año 2010. Rincón De Los Sauces, Añelo, Cutral Co, San Patricio Del Chañar y Pcia. De Neuquén**

Nivel de Educación	Rincón De Los Sauces	Añelo	Cutral Co	San Patricio Del Chañar	P. Neuquén
Bajo (PI)	13,8	21,8	18,5	24,3	14,9
Medio bajo (PC+SI)	51,1	54,1	51,1	55,1	43,7
Medio (SC+TI)	23,8	17,0	18,4	13,7	21,8
Medio alto (TC+UI)	6,9	5,6	7,4	4,6	11,5
Alto (UC)	4,3	1,5	4,7	2,3	8,1
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Total	5.612	801	10.559	1.990	164.434

Elaboración propia en base a datos de la fuente.

Fuente: CNPhyV 2010, INDEC. Procesado REDATAM

**Tabla 18. Mano de obra asalariada según rama de actividad. Años 2016 / 2017. Rincón De Los Sauces, Añelo, Cutral Co.**

Ramas de actividad	Añelo 2016	Añelo 2017	Cutral Co 2016	Cutral Co 2017	Rincón de los Sauces 2016	Rincón de los Sauces 2017
Actividades primarias	1,62	2,32	3,31	,38	7,03	1,34
Industria manufacturera	,02	,22	,77	,86	,04	,91
Construcción	1,21	9,51	,09	,39	,65	,05
Comercio	0,21	2,41	4,71	8,21	1,31	,08
Hotelería y Restaurant	,87	0,31	,21	,32	,15	,52
Servicios	8,63	9,52	1,94	3,44	1,53	5,83
Servicio Doméstico	,44	,72	,56	,97	,54	,45
Otras Ramas	,33	,11	,65	,73	,21	,10

Fuente: Encuesta Provincial de Hogares, Dirección Provincial de Estadística.

**Tabla 19. Tasas del mercado de trabajo. Años 2015/ 2016 / 2017. Rincón De Los Sauces, Añelo, Cutral Co.**

Tasa Mercado de Trabajo	ñoelo 2015	ñoelo 2016	ñoelo 2017	utral Co 2015	utral Co 2016	utral Co 2017	incón de los Sauces 2015	incón de los Sauces 2016	incón de los Sauces 2017
Tasa de actividad	7,6	8,5	1,3	7,9	8,7	0,4	5,7	2,3	3,8
Tasa de empleo	3,8	4,1	7,6	5,5	6,0	5,6	2,7	9,1	8,6
Tasa de desocupación	,0	,2	,1	,4	,9	1,7	,4	,6	2,0
Tasa de subocupación	,7	,9	,6	,3	,5	,8	,8	,8	,0

Fuente: Encuesta Provincial de Hogares, Dirección Provincial de Estadística.

**Tabla 20. Categoría ocupacional, sector y calidad del trabajo. Años 2015/ 2016 / 2017. Rincón De Los Sauces, Añelo, Cutral Co.**

Categoría ocupacional, sector y calidad del trabajo	ñoelo 2015	ñoelo 2016	ñoelo 2017	utral Co 2015	utral Co 2016	utral Co 2017	incón de los Sauces 2015	incón de los Sauces 2016	incón de los Sauces 2017
Cuenta propia	,5	1,0	9,2	8,2	4,3	8,7	,5	,8	0,4
Obrero o empleado	0,1	4,5	8,6	7,4	4,0	7,3	1,3	8,6	8,5
Patrón	,4	,6	,2	,3	,7	,0	,1	,6	,2
Trabajador familiar sin remuneración	,0	,9	,0	,0	,0	,0	,1	,0	,0
Sin descuento jubilatorio	7,8	9,8	4,0	4,5	8,8	8,0	1,1	1,0	5,9
Con descuento jubilatorio	2,2	0,2	6,0	5,4	1,2	2,0	8,9	9,0	4,1
Privada	1,7	2,7	9,8	3,3	5,5	0,7	0,6	3,8	9,5
Estatal	8,3	6,4	8,0	5,0	0,5	7,0	8,4	6,1	9,4
De otro tipo	,0	,9	,2	,7	,0	,2	,0	,1	,1

Fuente: Encuesta Provincial de Hogares, Dirección Provincial de Estadística.

**Tabla 21. Ingresos. Año 2015. Rincón De Los Sauces, Añelo, Cutral Co.**

Ingreso	Añoelo 2015	Cutral Co 2015	Rincón de los Sauces 2015
Media del ingreso de la ocupación principal	\$ 12.202	\$ 11.140	\$ 18.963
Ingreso per cápita familiar	\$ 7.597	\$ 7.355	\$ 12.861

Fuente: Encuesta Provincial de Hogares, Dirección Provincial de Estadística

**Tabla 22: Variación de la población de 1970 a 2010 en valores absolutos. Municipios de Rincón De Los Sauces, Buta Ranquil, Barrancas, San Patricio Del Chañar y Cutral Co**

Jurisdicción	Censo 1970	Censo 1980	Censo 1991	Censo 2001	Censo 2010
M. Rincón De Los Sauces	427	1.606	3.982	10.129	19.398
M. Buta Ranquil	835	723	1.045	2.221	3.136
M. Barrancas	213	375	637	1.098	1.146
M. Añelo	76	412	1.031	1.742	2.689
M. San Patricio Del Chañar	101	1.130	3.181	5.063	7.457
M. Cutral Co	19.106	26.185	33.951	33.995	36.162

**Tabla 23: Variación de la población de 1970 a 2010 en tasas punto a punto y promedio. Municipios de Rincón De Los Sauces, Buta Ranquil, Barrancas, San Patricio Del Chañar y Cutral Co**

Jurisdicción	Variación 1970 / 1980	Variación 1980 / 1991	Variación 1991 / 2001	Variación 2001 / 2010	Variación 1991 / 2010	Variación 2010 / 1970	Variación Promedio Anual 1970 / 2010	Variación Promedio Anual 2001 / 2010
M. Rincón De Los Sauces	276,1	147,9	154,4	91,5	387,1	4442,9	10,0	7,5
M. Buta Ranquil	-13,4	44,5	112,5	41,2	200,1	275,6	3,4	3,9
M. Barrancas	76,1	69,9	72,4	4,4	79,9	438,0	4,3	0,5
M. Añelo	442,1	150,2	69,0	54,4	160,8	3438,2	9,3	4,9
M. San Patricio Del Chañar	1018,8	181,5	59,2	47,3	134,4	7283,2	11,4	4,4
M. Cutral Co	37,1	29,7	0,1	6,4	6,5	89,3	1,6	0,7

Elaboración propia en base a datos de la fuente.

Fuente: Ministerio de Economía e Infraestructura. Subsecretaría de Ingresos Públicos. Dirección Provincial de Estadística y Censos / [www.estadisticaneuquen.gov.ar](http://www.estadisticaneuquen.gov.ar) (Censos 1991 / 2001 / 2010)

Fuente: Dirección Provincial de Estadística y Censos Provincia del Neuquén. Volumen 17. Información Municipal Básica. 2015. (Censos 1970 / 1980. Excepto Departamentos de Añelo y Pehuenches y Pcia. Del Neuquén)

**Tabla 24: Población por sexo y edad. Año 2010. Rincón De Los Sauces**

Edad quinquenal	Sexo		Total	Sexo		Total	Tasa de masculinidad
	Varón	Mujer		Varón	Mujer		
0-4	1162	1139	2301	11,2	12,7	23,8	102,0
5-9	987	949	1936	9,5	10,6	20,0	104,0
10-14	948	907	1855	9,1	10,1	19,2	104,5
15-19	789	748	1537	7,6	8,3	15,9	105,5
20-24	722	806	1528	6,9	9,0	15,9	89,6
25-29	1078	1019	2097	10,3	11,4	21,7	105,8
30-34	1245	1018	2263	11,9	11,3	23,3	122,3
35-39	985	683	1668	9,5	7,6	17,1	144,2
40-44	755	522	1277	7,2	5,8	13,1	144,6
45-49	550	336	886	5,3	3,7	9,0	163,7
50-54	450	296	746	4,3	3,3	7,6	152,0
55-59	323	212	535	3,1	2,4	5,5	152,4
60-64	217	155	372	2,1	1,7	3,8	140,0
65-69	102	82	184	1,0	0,9	1,9	124,4
70-74	59	45	104	0,6	0,5	1,1	131,1
75-79	28	29	57	0,3	0,3	0,6	96,6
80 y más	21	31	52	0,2	0,3	0,5	67,7
Total	10421	8977	19398	53,7	46,3	100,0	116,1

Elaboración propia en base a datos de la fuente.  
Fuente: CNPHYV 2010, INDEC. Procesado REDATAM

**Tabla 25: Población por sexo y edad. Estimación Año 2018. Escenario 2 (Gobierno Municipal). Rincón De Los Sauces**

Edad quinquenal	Sexo		Total	Sexo		Total
	Varón	Mujer		Varón	Mujer	
0-4	1911	1873	3784	11,2	12,7	23,8
5-9	1623	1561	3184	9,5	10,6	20,0
10-14	1559	1492	3051	9,1	10,1	19,2
15-19	1298	1230	2528	7,6	8,3	15,9
20-24	1187	1325	2513	6,9	9,0	15,9
25-29	1773	1676	3449	10,3	11,4	21,7
30-34	2047	1674	3722	11,9	11,3	23,3
35-39	1620	1123	2743	9,5	7,6	17,1
40-44	1242	858	2100	7,2	5,8	13,1
45-49	904	553	1457	5,3	3,7	9,0
50-54	740	487	1227	4,3	3,3	7,6
55-59	531	349	880	3,1	2,4	5,5
60-64	357	255	612	2,1	1,7	3,8
65-69	168	135	303	1,0	0,9	1,9
70-74	97	74	171	0,6	0,5	1,1
75-79	46	48	94	0,3	0,3	0,6
80 y más	35	51	86	0,2	0,3	0,5
Total	17138	14763	31900	53,7	46,3	100,0

Elaboración propia en base a datos de la fuente.  
 Fuente: Municipalidad de Rincón de Los Sauces / CNPHYV 2010, INDEC.

**Tabla 26: Tasa de dependencia. Año 2010. Rincón De Los Sauces, Añelo, Cutral Co, San Patricio Del Chañar y Pcia. De Neuquén**

Población	Rincón De Los Sauces	Añelo	Cutral Co	San Patricio Del Chañar	Pcia. Neuquén
Hasta 14 años	31,4	33,1	26,4	31,5	28,5
De 15 a 64 años	66,5	63,8	65,2	65,0	65,0
De 65 años y más	2,0	3,1	8,4	3,4	6,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total	19.398	2.689	36.162	7.457	551.266
Tasa de dependencia	50,3	56,8	53,4	53,8	53,9

Elaboración propia en base a datos de la fuente.  
 Fuente: CNPHYV 2010, INDEC. Procesado REDATAM

**Tabla 27: Régimen de tenencia de la vivienda y el terreno. Año 2010. Rincón De Los Sauces, Añelo, Cutral Co, San Patricio Del Chañar y Pcia. De Neuquén**

Régimen de tenencia	Rincón De Los Sauces	Añelo	Cutral Co	San Patricio Del Chañar	P. Neuquén
Propietario de la vivienda y del terreno	57,1	65,1	72,4	59,7	64,9
Propietario sólo de la vivienda	4,3	2,3	2,6	1,6	3,6
Inquilino	28,1	16,9	11,2	15,7	19,5
Ocupante por préstamo	5,4	9,3	9,2	6,8	7,3
Ocupante por trabajo	3,9	5,0	0,8	12,5	2,1
Otra situación	1,1	1,5	3,8	3,8	2,5

Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total	5.798	842	10.983	2.155	170.057

Elaboración propia en base a datos de la fuente.

Fuente: CNPHyV 2010, INDEC. Procesado REDATAM

**Tabla 28: Situación habitacional. Año 2010. Rincón De Los Sauces, Añelo, Cutral Co, San Patricio Del Chañar y Pcia. De Neuquén**

Déficit habitacional	Rincón De Los Sauces	Añelo	Cutral Co	San Patricio del Chañar	P. Neuquén
Falta vivienda / vivienda irrecuperable	15,9	14,0	10,3	17,4	11,1
Vivienda con inconvenientes	10,1	14,0	8,9	15,3	8,7
Vivienda adecuada	74,1	72,0	80,8	67,3	80,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total hogares	5.626	764	9.855	1.738	156.093

Elaboración propia en base a datos de la fuente.

Fuente: Atlas ID. (atlas.sid.planificacion.gob.ar/indicadores). Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Ministerio del Interior y Obras Públicas

**Tabla 29: Hogares con conexión a red de servicio. Año 2010. Rincón De Los Sauces, Añelo, Cutral Co, San Patricio Del Chañar y Pcia. De Neuquén**

Conexión a Red	Rincón De Los Sauces	Añelo	Cutral Co	San Patricio Del Chañar	Pcia. Neuquén
Agua	98,7	91,0	98,4	88,0	93,6
Cloaca	62,6	1,6	96,0	68,2	72,1
Gas	88,9	70,7	94,6	47,1	84,8
Total hogares	5798	842	10983	2155	170057

Elaboración propia en base a datos de la fuente.  
Fuente: CNPHyV 2010, INDEC. Procesado REDATAM

**Tabla 30: Hogares con conexión a red de servicio. Año 2010 / 2015. Rincón De Los Sauces, Añelo, Cutral Co, San Patricio Del Chañar y Pcia. De Neuquén**

Cobertura de salud	Rincón De Los Sauces	Añelo	Cutral Co	San patricio Del Chañar	Pcia. Neuquén
Obra social (incluye PAMI)	45,1	58,7	46,5	55,5	51,1
Prepaga	25,0	10,7	14,5	7,9	12,5
Sub sistema público	29,9	30,6	39,0	36,6	36,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total	19.398	2.323	36.550	7.457	551.039

Elaboración propia en base a datos de la fuente.

Fuente: Información Básica sobre Municipios. Volumen 17 año 2015. Dirección Provincial de Estadística y Censos./ CNPHyV 2010, INDEC. Procesado REDATAM

**Tabla 31: Nivel de educación formal de Jefes-as de Hogar. Año 2010. Rincón De Los Sauces, Añelo, Cutral Co, San Patricio Del Chañar y Pcia. De Neuquén**

Nivel de Educación	Rincón De Los Sauces	Añelo	Cutral Co	San Patricio Del Chañar	P. Neuquén
Bajo (PI)	13,8	21,8	18,5	24,3	14,9
Medio bajo (PC+SI)	51,1	54,1	51,1	55,1	43,7
Medio (SC+TI)	23,8	17,0	18,4	13,7	21,8
Medio alto (TC+UI)	6,9	5,6	7,4	4,6	11,5
Alto (UC)	4,3	1,5	4,7	2,3	8,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total	5.612	801	10.559	1.990	164.434

Elaboración propia en base a datos de la fuente.

Fuente: CNPHyV 2010, INDEC. Procesado REDATAM

**Tabla 32: Mano de obra asalariada según rama de actividad. Años 2016 / 2017. Rincón De Los Sauces, Añelo, Cutral Co.**

Ramas de actividad	Añelo 2016	Añelo 2017	Cutral Co 2016	Cutral Co 2017	Rincón de los Sauces 2016	Rincón de los Sauces 2017
Actividades primarias	21,6	22,3	13,3	8,3	37,0	41,3
Industria manufacturera	2,0	2,2	7,7	6,8	4,0	1,9
Construcción	11,2	19,5	9,0	9,3	5,6	5,0
Comercio	10,2	12,4	14,7	18,2	11,3	8,0
Hotelería y Restaurant	7,8	10,3	1,2	2,3	5,1	2,5
Servicios	38,6	29,5	41,9	43,4	31,5	35,8
Servicio Doméstico	4,4	2,7	6,5	7,9	4,5	5,4
Otras Ramas	3,3	1,1	5,6	3,7	1,2	0,1

Fuente: Encuesta Provincial de Hogares, Dirección Provincial de Estadística.

**Tabla 33: Tasas del mercado de trabajo. Años 2015/ 2016 / 2017. Rincón De Los Sauces, Añelo, Cutral Co.**

Tasa Mercado de Trabajo	Añelo 2015	Añelo 2016	Añelo 2017	Cutral Co 2015	Cutral Co 2016	Cutral Co 2017	Rincón de los Sauces 2015	Rincón de los Sauces 2016	Rincón de los Sauces 2017
Tasa de actividad	47,6	48,5	51,3	37,9	38,7	40,4	45,7	42,3	43,8
Tasa de empleo	43,8	44,1	47,6	35,5	36,0	35,6	42,7	39,1	38,6
Tasa de desocupación	8,0	9,2	7,1	6,4	6,9	11,7	6,4	7,6	12,0
Tasa de subocupación	2,7	2,9	6,6	8,3	7,5	7,8	2,8	4,8	7,0

Fuente: Encuesta Provincial de Hogares, Dirección Provincial de Estadística.

**Tabla 34: Categoría ocupacional, sector y calidad del trabajo. Años 2015/ 2016 / 2017. Rincón De Los Sauces, Añelo, Cutral Co.**

Categoría ocupacional, sector y calidad del trabajo	Año- lo 2015	Año- lo 2016	Año- lo 2017	Cu- tral Co 2015	Cu- tral Co 2016	Cu- tral Co 2017	Rincón de los Sau- ces 2015	Rincón de los Sau- ces 2016	Rincón de los Sau- ces 2017
Cuenta propia	9,5	11,0	19,2	18,2	14,3	18,7	7,5	9,8	10,4
Obrero o empleado	90,1	84,5	78,6	77,4	84,0	77,3	91,3	88,6	88,5
Patrón	0,4	3,6	282,2	4,3	1,7	4,0	1,1	1,6	1,2
Trabajador familiar sin remuneración	0,0	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
Sin descuento jubilatorio	17,8	19,8	24,0	24,5	28,8	,0	11,1	11,0	15,9
Con descuento jubilatorio	82,2	80,2	76,0	75,4	71,2	72,0	88,9	89,0	84,1
Privada	71,7	82,7	79,8	73,3	65,5	70,7	80,6	83,8	79,5
Estatad	28,3	16,4	18,0	25,0	30,5	27,0	18,4	16,1	19,4
De otro tipo	0,0	0,9	2,2	1,7	4,0	2,2	1,0	0,1	1,1

Fuente: Encuesta Provincial de Hogares, Dirección Provincial de Estadística.

**Tabla 35: Ingresos. Año 2015. Rincón De Los Sauces, Añelo, Cutral Co.**

Ingreso	Añelo 2015	Cutral Co 2015	Rincón de los Sauces 2015
Media del ingreso de la ocupación principal	\$ 12.202	\$ 11.140	\$ 18.963
Ingreso per cápita familiar	\$ 7.597	\$ 7.355	\$ 12.861

Fuente: Encuesta Provincial de Hogares, Dirección Provincial de Estadística.

## 4. Subsistema jurídico-administrativo (Tarea 6)

A fin de analizar el subsistema legal-administrativo recorreremos 3 ejes: a) la legislación vigente, b) Gestión Institucional y conflictos detectados.

### 4.1 Legislación vigente

Existen legislación de distinta jerarquía, tanto nacional, provincial o municipal que fueron aportando en distintos aspectos relacionados al uso de los recursos naturales, a las cuestiones ambientales, a la conservación, a la planificación en general y al ordenamiento territorial. Se analizarán algunas de ellas vigentes y consideradas antecedentes necesarios a tener en cuenta.

#### 4.1.1 Normativa Provincial

Las reglas que configuran la normativa provincial se estructuran a partir de los preceptos de la Constitución Provincial. La misma establece los principios que organizan a la provincia de Neuquén y a los gobiernos locales.

##### 4.1.1.1 Constitución Provincial

La Constitución provincial sancionada a fines de 1957 materializa el proceso gradual de transformación de Neuquén de Territorio Nacional a Provincia que se abre en la década de 1950 y culmina con la promulgación de la ley 14.408 de 1955. Como todo ordenamiento jurídico posterior a la segunda guerra mundial, su articulado se enmarca en las doctrinas del constitucionalismo social, incorpora las ideas vigentes en torno a la planificación y proyecta *“construir un tipo de estado que asuma la defensa de las riquezas esenciales de la provincia, impulse su desarrollo global y favorezca el progreso social”*.<sup>17</sup>

En 1958 se realizaron las primeras elecciones para Gobernador y diputados provinciales, iniciando así una era de autonomía caracteriza por la hegemonía de un partido provincial, el Movimiento Popular Neuquino, hasta el presente.

El 17 de febrero del 2006 se sancionó una reforma de la Constitución Provincial a partir de la convocatoria a de una Convención General Constituyente establecida por la ley 2471 cuyos sentido y finalidad declarados fueron: *“a) Concretar una profunda reforma política, b) Democratización del sistema político, c) Fortalecimiento de la institución parlamentaria, d) Eficiencia y gobernabilidad del sistema, e) Reforzamiento de los controles democráticos y f) Reconocimiento de nuevos derechos y declaraciones”*.

El saldo de las reformas muestra la actualización de 113 artículos del texto constitucional originario de 1957, que ahora queda con 318 artículos -sobre 313 de la anterior- y 10

---

<sup>17</sup> **“La provincia y la política. Formación y consolidación del estado neuquino”**, ARIAS BUCCIARELLI, Mario, GONZALEZ, Alicia, et al, en FAVARO, Orietta, (Directora) Historia de Neuquén, 1993, Buenos Aires, Plus Ultra

cláusulas transitorias; se mantiene como anexo la Declaración Universal de los Derechos del Hombre -algo en lo que los constituyentes neuquinos habían sido pioneros- y agrega la Convención Internacional de los Derechos del Niño.

En cuanto a la concepción de la reforma, desde la oposición se denunciaba que el interés por cambiar la Carta Provincial era el de mutar el régimen económico de la explotación de recursos petroleros y desde el oficialismo se sostenía como anacrónico en la época actual, donde el sector está totalmente privatizado con la excepción de la incipiente ENARSA, mantener el art. 95 de la constitución del '57 que establece que *“El espacio aéreo, los yacimientos mineros y todo lo contenido en el subsuelo del territorio de la Provincia del Neuquén, pertenecen a su jurisdicción y dominio. Las fuentes energéticas son de propiedad provincial exclusiva y no podrán ser enajenadas ni concedidas en explotación a personas, entidades o empresas que no sean organismos fiscales competentes, nacionales, provinciales, municipales y/o consorcios de tipo cooperativo regidos por el Estado”*. De hecho, otras provincias petroleras que pasaron por reformas constitucionales, como Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, tenían textos semejantes que fueron aggiornados. Por eso se proponía sustituir esa norma por otra que estableciera que "Los recursos naturales y las fuentes de energía podrán ser explotadas por empresas públicas, mixtas o privadas. El Estado provincial ejerce la fiscalización de conformidad a las normas que se dicten". Finalmente, el Art. 95º, no fue modificado.

La constitución reformada, en la parte relativa a la organización del poder, modifica los siguientes aspectos:

- Se postula un desarrollo más afinado de las autonomías municipales, previéndose al respecto pautas genéricas para garantizar la coparticipación provincial de impuestos de forma equitativa y mayor amplitud para dictar sus cartas orgánicas.
- La legislatura se mantiene unicameral, elegida por circunscripción única, pues no prosperó una propuesta oficial para cambiar el sistema de elección a uno que fuera de base mixta, territorial y popular (al modo de la Constitución actual de Córdoba).
- Se mantienen las características básicas de otros órganos típicamente "provinciales" que preveía la Constitución anterior: Tribunal de Cuentas, Fiscal de Estado inamovible.
- Como novedad, se limitan todas las reelecciones a un período y se prohíbe la simultaneidad de candidaturas. En cuanto a lo primero, se apunta una injerencia provincial sobre las autonomías municipales, quitándoles la posibilidad de disponer una habilitación para la reelección en sus cartas locales.
- No hay variaciones en el Poder Judicial, salvo la creación de un fuero contencioso-administrativo descentralizado por distritos (hasta ahora había instancia única del Superior Tribunal)
- Queda formado el Consejo de la Magistratura, de siete miembros, que a pesar de no tener representantes del Ejecutivo tendrá predominancia de integrantes de extracción política. Sus funciones se limitan a acusar y designar jueces, pero no alcanzan (como en el caso de la Nación) al erigirlo en órgano de superintendencia/gobierno del Poder Judicial.

- Se crea la figura del Defensor del Pueblo, con perfiles similares a la de la Constitución Nacional.

En materia de nuevos derechos y garantías, como toda reforma de nuestra época, la convención ha buscado actualizar los perfiles tutelares de la Constitución:

- Incorpora la regulación del amparo, que no se había previsto en 1957 y quedó regulado luego por ley. También se regulan las vías del hábeas corpus y del hábeas data.
- Incorpora nuevos derechos, desglosando categorías tutelares referidas a discapacitados, adultos mayores, niñez y adolescencia, juventud, veteranos de guerra, consumidores y usuarios.
- Incorpora los derechos reproductivos y sexuales, perspectiva de género e igualdad de oportunidades, y derechos a la cultura.
- Establece la obligatoriedad del Estado de garantizar la educación pública desde el nivel inicial hasta el medio.
- En materia de participación ciudadana, se crearon los institutos de consulta popular vinculante y no vinculante, audiencias públicas, iniciativa popular y revocatoria de mandatos de cualquier cargo electivo.
- Hace un reconocimiento de la “preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas neuquinos como parte inescindible de la identidad e idiosincrasia provincial”, garantizándole (junto con otras acciones positivas) los derechos a una educación bilingüe, personería jurídica de sus comunidades, posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan, las que en tal caso no serán enajenables, ni transmisibles, ni susceptibles de gravámenes o embargos.

Aunque pueda reprochársele algún chispazo de reglamentarismo excesivo en su largo articulado<sup>18</sup>, la Constitución de Neuquén fue una de las mejores en su época y sigue siendo un modelo para tener en cuenta, según un reconocido especialista en Derecho Público<sup>19</sup>.

La Constitución provincial establece una serie de principios rectores que se citan por ser pertinentes a este trabajo. Como cláusula general establece en su Art. 21°: *“Los habitantes de la Provincia gozan en su territorio de todos los derechos y garantías enumerados en la Constitución Nacional y en esta Constitución, con arreglo a las leyes que reglamenten su ejercicio y de los Derechos del Hombre sancionados por la Organización de las Naciones Unidas en París en 1948, los que se dan por incorporados al presente texto constitucional”*.

Entre los derechos personales el Capítulo I del Título II reconoce los siguientes: de Igualdad, de Privacidad e Inviolabilidad personal, de libertad de Pensamiento y Culto, de Derechos civiles y gremiales de extranjeros, de Petición a las autoridades, de Reunión y Aso-

---

<sup>18</sup> La Constitución neuquina es la de mayor cantidad de artículos de todas las constituciones provinciales.

<sup>19</sup> **“Una primera mirada a la Constitución Reformada de la Provincia de Neuquén”**, ARBALLO, Gustavo, Publicado el 22/2/2006 en <http://www.saberderecho.com/2006/02/una-primera-mirada-la-constitucin.html>

ciación, de Libre Tránsito, de Libre circulación y distribución de publicaciones, de Derechos de Réplica, de autor y de invención, Derechos reproductivos y sexuales y de Propiedad.

Respecto de éste último, el Art. 24° declara que el Estado garantiza la propiedad privada (*“La propiedad, (...) es inviolable. Ninguna persona puede ser privada ni desposeída de ella, ni limitada en su uso, sino por sentencia firme fundada en ley. Podrá expropiarse por razones de utilidad pública o bienestar general, por ley de la Legislatura, indemnizando previamente, en todos los casos, sin excepción. Si la finalidad no se cumpliera o fuere desvirtuada, el expropiado podrá reclamar la devolución fijándose las compensaciones a que hubiere lugar. El mismo procedimiento corresponderá cuando no se realicen, dentro de un término prudente, las obras para las cuales se hayan efectuado donaciones y cesiones de propiedad, aun cuando estuviesen escrituradas.”*) y la iniciativa privada y toda actividad económica lícita, y las armoniza con los derechos individuales, sociales y de la comunidad (Art. 74°: *La organización de la economía y la explotación de la riqueza tienen por finalidad el bienestar general, respetando y fomentando la libre iniciativa privada, con las limitaciones que establece esta Constitución, para construir un régimen que subordine la economía a los derechos del hombre, al desarrollo provincial y progreso social*).

Asimismo, el Capítulo II del Título II reconoce un conjunto de derechos sociales. Entre estos: al trabajo (art. 37° y sss.), la igualdad entre el hombre y la mujer (Art. 45°), a la maternidad (Art. 46°), de protección a la niñez y adolescencia (Art. 47°), a la juventud (Art. 48°), a la ancianidad (Art. 49°), a la discapacidad (Art. 50°) y a los pueblos originarios (Art. 53°). Entre los derechos del trabajador, el Art. 44°, reconoce la participación en las ganancias de sus empleadores y el Art. 38° establece, entre otros, que *“... mediante la sanción de leyes especiales, asegurará a todo trabajador en forma permanente y definitiva lo siguiente: k. Condiciones de trabajo que aseguren la salud, el bienestar, la vivienda, la educación y la asistencia médica y farmacéutica.*

Específicamente en materia del derecho a la vivienda, no se lo garantiza de manera universal como en otras constituciones provinciales<sup>20</sup>, sino que se lo facilita *“a las mujeres único sostén de familia”* (Art. 45°), se lo promueve para la juventud (Art. 48°), orienta el Crédito agrario *“a la adquisición de la tierra y la vivienda”* (Art. 85°) y establece que la Legislatura, al dictar leyes de carácter tributario, propenderá a *“Otorgar exenciones y facilidades impositivas que contemplen la situación de los contribuyentes con menores recursos y que estimulen la construcción de la vivienda propia”*.,

Respecto de las tierras, en particular, es llamativo que el suelo no esté incluido entre los Recursos Naturales protegidos por el Art. 95°, aunque la parte declarativa, establece en el Art. 8° que se *“Promueve, mediante leyes específicas y con fines de promoción económica y social, (...) la colonización de tierras...”*. Esta declaración es coherente con su inclusión entre las políticas públicas definidas en la Segunda Parte. *“Planificación y producción para el desarrollo sustentable”*. El Art. 82° establece que *“La tierra es un bien de trabajo y la ley*

---

<sup>20</sup> La Constitución de Tierra del Fuego en su Art. 23° establece que *“todo habitante tiene derecho a acceder a una vivienda digna que satisfaga sus necesidades mínimas y de su núcleo familiar. A este fin el Estado Provincial procurará el acceso a la propiedad de la tierra y dictará leyes especiales que implementarán los planes de vivienda”*.

*promoverá una reforma agraria integral con arreglo a las siguientes bases: a. Parcelamiento de las tierras fiscales en unidades económicas. b. Asignación de las parcelas a los pobladores efectivos actuales y a quienes acrediten condiciones de arraigo y trabajo o iniciativas de progreso social. c. Las parcelas otorgadas gozarán del privilegio del "bien de familia" para evitar el acaparamiento y que se eluda la reforma agraria. d. Serán mantenidas y aun ampliadas las reservas y concesiones indígenas”.*

En el mismo artículo, es explícita la condena al latifundio, según la redacción de los incisos e y f: “...Se considera latifundio a una grande o pequeña extensión de tierra que, teniendo en cuenta su ubicación y demás condiciones propias, sea antisocial o que no esté explotada integralmente de acuerdo a lo que económicamente corresponde a cada zona (...) Serán expropiados los latifundios sin explotar y las tierras sin derecho de agua que, con motivo de la realización de obras de irrigación u obras de cualquier índole por el Estado, adquieran un mayor valor productivo o intrínseco”.

Respecto de la función social de la propiedad, esta constitución no la declara explícitamente entre los principios, como en otras similares<sup>21</sup>, aunque está vigente por incorporación de la Convención Interamericana de Derechos Humanos (“Pacto de San José de Costa Rica”, art. 21 inc. 1º) como Ley Constitucional por el Art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional. 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”<sup>22</sup>.

La Constitución provincial, cuando aborda las Expropiaciones en el Art. 83º, declara la “**función social que debe desempeñar la tierra**”, y el “**deber**” del Estado (en lugar de la facultad) de expropiar inmuebles “de acuerdo con el desarrollo de los planes económicos que se dicten (...) en el siguiente orden de preferencia: a. Los que se encuentren inexplorados, b. Los destinados a obtener rentas mediante la explotación por terceros, c. Los que estén en poder de sociedades anónimas y otras puramente de capital, que no cumplan con las leyes sociales y que no sean explotados racionalmente”.

En el Art. 53º, la Provincia reconoce, además de la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas neuquinos como parte inescindible de la identidad e idiosincrasia provincial, el respeto a su identidad, el derecho a una educación bilingüe e intercultural y la personería jurídica a estas comunidades, “la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan, y regulará la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, ni transmisible, ni susceptible de gravámenes o embargos”.

---

<sup>21</sup> Ver artículos de Constituciones Provinciales: 15º de Santa Fe; 67º de Córdoba; 33º de La Pampa; 45º de Formosa; 90º de Río Negro; 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 N° 14.449 de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires”

<sup>22</sup> **El Nuevo Código Civil y sus Efectos Urbanísticos**. PETRELLI, Hernán, Revista Café de las Ciudades N° 127, 2013, Bs.As.

Retomando la Colonización, establecida como política de estado, en el Art. 84°, “Se reconoce la posibilidad y licitud de la colonización privada, siempre que no se oponga al bien común y tenga contralor estatal y responsabilidad moral, financiera y técnica proporcionada a la magnitud de las obras a realizar”, mientras que el Art. 85° promueve que el Crédito Agrario se otorgue “...sin otra garantía que la que signifique la capacidad de trabajo y la moralidad de los usuarios. Se destinará a la adquisición de la tierra y la vivienda...” adecuándose “...un régimen de pagos y amortizaciones condicionado en tiempo y monto a las diversas etapas del ciclo agro biológico y al rendimiento de la producción”.

Con relación al ambiente, tanto en la Constitución Nacional como en la Provincial, quedan garantizados tanto el derecho al desarrollo, como el derecho ambiental, lo 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, que se encuentra tanto en las regulaciones de ordenamiento territorial como en las regulaciones ambientales tiene la virtud de unificar en sí mismo las dos finalidades de ambos tipos de regulaciones: el desarrollo y la responsabilidad ambiental.

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 este último la Nación puede dictar normas específicas de cumplimiento mínimo.

Respecto del Ambiente y desarrollo sustentable, el Art. 54° declara que “Toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas o de cualquier índole, satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras, así como el deber de preservarlo”, considerando a este derecho como de incidencia colectiva (“Todo habitante de la Provincia tiene derecho, a solo pedido, a recibir libremente información sobre el impacto que causen o pudieren causar sobre el ambiente actividades públicas o privadas”).

El texto constitucional reserva todo un TITULO, el II, para ocuparse del ambiente y los recursos naturales. En su Art. 90° establece que el Estado “...atiende en forma prioritaria e integrada las causas y las fuentes de los problemas ambientales; establece estándares ambientales y realiza estudios de soportes de cargas; protege y preserva la integridad del ambiente, el patrimonio cultural y genético, la biodiversidad, la biomasa, el uso y administración racional de los recursos naturales; planifica el aprovechamiento racional de los mismos, y dicta la legislación destinada a prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental imponiendo las sanciones correspondientes”.

En el Art. 92°, se reserva la provincia la facultad de ser más restrictiva que la legislación nacional de Presupuestos Mínimos en materia ambiental: “No se admite en el territorio provincial la aplicación de normas nacionales que, so pretexto de regular sobre presump-

*tos mínimos ambientales traspasen dichas pautas, excedan el marco de las facultades constitucionales delegadas a la Nación o menoscaben los derechos que la Constitución Nacional reconoce a las provincias en el artículo 124 párrafo segundo o su jurisdicción”.*

Como forma de prevenir y controlar la posible degradación ambiental, se prohíbe “...el ingreso de residuos radiactivos peligrosos o susceptibles de serlo” (Art. 91°) y establece que “...todo emprendimiento público o privado que se pretenda realizar (...) y que pueda producir alteraciones significativas en el ambiente, deberá ser sometido a una evaluación previa de impacto ambiental conforme al procedimiento que la ley determine, la que, además, contemplará los mecanismos de participación” (Art. 93°).

Referido a los recursos naturales la provincia, es sintomático la ausencia de mención a los recursos superficiales (como el suelo y el agua) de la nómina fijada por el Art. 95°, tal vez por la impronta hidrocarburífera constitutiva de la economía provincial, en el que figuran “*El espacio aéreo, los yacimientos mineros y todo lo contenido en el subsuelo del territorio de la Provincia del Neuquén, pertenecen a su jurisdicción y dominio. Las fuentes energéticas son de propiedad provincial exclusiva...*”. Respecto de las aguas, no hay muchas referencias excepto lo prescripto en el Art. 8°: “...*la Provincia, entre otras acciones, (...) Promueve mediante leyes específicas y con fines de promoción económica y social, (...) el fomento de la navegación de cursos y espejos de agua en su jurisdicción*”) y en el Art. 189° cuando establece las atribuciones de la Cámara de Diputados: “...*Dictar los códigos de aguas, rural, de faltas, de procedimientos, fiscal y bromatológico*”.

El Art. 289° establece que los bienes inmuebles fiscales que no se encuentren en titularidad o afectación a servicio público de otro Estado, corresponden a los Municipios mientras que el Art. 87°, establece que “*Toda ampliación de centros urbanos, o creación de un nuevo centro, deberá ser previamente expropiado y urbanizado por el municipio o la Provincia, a cuyo efecto se arbitrarán los recursos económicos que le sean necesarios y la ley determinará la forma en que se urbanizarán*”.

En materia de preservación de los recursos naturales, el Art. 94° establece que las autoridades provinciales están obligadas a defender “...*los derechos de dominio y jurisdicción de la Provincia sobre las áreas de su territorio afectadas por parques y reservas nacionales en orden a lo dispuesto por la Constitución Nacional y, en particular, sobre el ambiente y los recursos naturales contenidos en la misma, sin perjuicio de coordinar con el Estado nacional su administración y manejo*” y las obliga a establecer “...*por ley especial un sistema de parques, zonas de reserva, zonas intangibles u otros tipos de áreas protegidas y será su deber asegurar su cuidado y preservación*”. Específicamente, en materia de bosques, los Arts. 102, 103 y 104 declaran que “Los bosques situados en tierras fiscales son propiedad exclusiva de la Provincia. Su conservación, acrecentamiento y explotación, deberá reglamentarse por ley que al efecto dictará la Legislatura”, que esta Ley de Bosques “...*será orgánica y de aplicación en todo el territorio de la Provincia. Establecerá normas silviculturales de práctica mundial más adelantadas, fomentará la iniciativa privada y colectiva tendiente a la creación de industrias, a la explotación racional e intensiva, al aprovechamiento integral y científico de la madera, simultáneamente con un plan de forestación y reforestación que*

*asegure la perpetuidad y acrecimiento de los bosques y propenda al autoabastecimiento de productos forestales...*” y que *“Los bosques naturales situados en tierra de propiedad particular que no cumplan con los preceptos establecidos por ley, serán explotados con intervención del Estado provincial”*.

En materia de infraestructura y obras públicas, las disposiciones transitorias, se establece que *“Las actuales concesiones o autorizaciones para la prestación de los servicios públicos de distribución de energía eléctrica, agua potable y de saneamiento, vigentes o prorrogadas, u otorgadas de cualquier modo por los municipios a sociedades cooperativas integradas por vecinos usuarios de las mismas o entes autárquicos provinciales, quedan extendidas en forma directa y automática por un período máximo común de diez (10) años, contados desde el día de entrada en vigencia de las reformas de esta Constitución”* y el Art. 88° fija que *“...la política caminera de la Provincia propenderá a unir entre sí los centros de producción, consumo y turismo de los distintos departamentos y abaratar las tarifas del transporte. A tal efecto se intensificará la construcción y mejoramiento progresivo de los caminos e incitará la iniciativa y cooperación privadas para la prosecución de la obra vial”*.

Un aspecto de particular importancia para este estudio es el régimen de autonomía municipal que regula la CUARTA PARTE de Constitución Provincial, impactado por la reforma constitucional nacional de 1994 que reconoció a todos los Municipios son condición autónoma en las materias definidas como propiamente municipales (Art. 123°), tanto en lo institucional, presupuestario, política y administrativo. La Constitución de Neuquén reconoce la máxima autonomía municipal posible al decir que en su Art. 18° *“...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.”*, concepto ratificado 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”*.

Esta Constitución declara en su Art. 270° que *“Todo centro de población que alcance a más de quinientos (500) habitantes constituye un municipio que será gobernado por una Municipalidad, con arreglo a las prescripciones de esta Constitución y a la ley orgánica que en su consecuencia dicte la Legislatura y que estará investido de todos los poderes necesarios para resolver por sí los asuntos de orden local y de carácter eminentemente popular”*.

De allí, que se deriva que, hay tres situaciones diferenciadas en relación a los municipios según tengan o no carta orgánica. Los Municipios de Primera Categoría, que se conforman cuando tienen más de 5.000 habitantes y están habilitados a tener su propia Carta Orgánica. En tal sentido, Rincón de los Sauces, perteneciente a esta categoría, reconocida luego a través de la Ley N° 2095/95.

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, gobernados por la Comisión Municipal que integra tanto la función ejecutiva como la legisferante (Arts. 274° a 280°).

En cuanto a las ampliaciones de ejido municipal las mismas deberán ser aprobadas por la Legislatura (Art. 87°), 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.

Según el Art. 273°, reconoce las competencias propias del gobierno local, enumerando aquellas referidas a la administración en diferentes materias, entre las que menciona *“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”*. Asimismo autoriza a *“Dictar normas edilicias tendientes a la seguridad y estética de las construcciones; Acordar las licencias comerciales dentro de su jurisdicción; Crear recursos permanentes o transitorios estableciendo impuestos, tasas o cotizaciones de mejoras cuyas cuotas se fijarán equitativa, proporcional y progresivamente, de acuerdo con la finalidad perseguida y con el valor o el mayor valor de los bienes o de sus rentas (...) de imposición exclusiva respecto de personas, cosas o formas de actividad lucrativa sujetas a jurisdicción esencialmente municipal, y concurrente con la del fisco provincial o nacional cuando no fueren incompatibles; Crear tribunales de faltas y policía municipal e imponer, de acuerdo con las leyes y ordenanzas respectivas, sanciones compatibles con la naturaleza de sus poderes, tales como multas, clausura de casas y negocios, demolición de construcciones; secuestros, destrucción y decomiso de mercaderías, pudiendo requerir del juez del lugar las órdenes de allanamiento que estime necesarias; Declarar de utilidad pública, con autorización legislativa, a los efectos de la expropiación, los bienes que conceptuare necesarios para el ejercicio de sus poderes; Celebrar acuerdos con la Provincia, el Gobierno Federal u organismos descentralizados para el ejercicio coordinado de facultades concurrentes e intereses comunes y Celebrar convenios entre sí y constituir organismos intermunicipales con facultades y fines específicos para la prestación de servicios públicos, realización de obras públicas, cooperación técnica y financiera o actividades de interés común de su competencia.”*

El Art. 290° establece como recursos propios del municipio al *“impuesto a la propiedad inmobiliaria, Los servicios retributivos, tasas y patentes; La participación en los tributos que recaude la Nación o la Provincia por actividades realizadas dentro del municipio; La contribución por mejoras en relación con la valorización del inmueble como consecuencia de una obra pública municipal; Las multas y recargos por contravención a sus disposiciones; Los fondos provenientes de las ventas de tierras fiscales que le correspondan; El impuesto a la propaganda cuando, en razón del medio empleado, aquella no exceda los límites territoriales del municipio y El producto del otorgamiento de concesiones para la explotación de servicios públicos, cuando se hagan por empresas o personas privadas”*.

Por último, cabe mencionar algunos aspectos tributarios que fija la Constitución en orden a los principios redistributivos establecidos en la misma, que pueden viabilizar a los instrumentos tributarios de orden local en materia de ordenamiento urbano. El Régimen tributa-

rio establecido por el Art. 144 determina: “...al dictar leyes de carácter tributario, [se] **propenderá a:** 1. Eliminar paulatinamente los impuestos que graven los artículos de primera necesidad, el trabajo artesanal y el patrimonio mínimo individual o familiar, **tendiendo hacia un régimen impositivo basado preferentemente en los impuestos directos con escalas progresivas y que recaigan sobre la renta, los artículos suntuarios y el mayor valor del suelo libre de mejoras...**”

#### 4.1.1.2 Legislación y Normativa provincial sobre el ambiente

Más allá del extenso TÍTULO II de la constitución dedicado al ambiente, la política ambiental de la provincia está representada paradigmáticamente por la Ley de Preservación, Conservación, Defensa y Mejoramiento del Medio Ambiente (Ley N° 1875/90, T.O. Ley N° 2267) la que juntos al Código de Aguas (Ley 899/75), el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (Ley 2780/11) y el Sistema Provincial de Áreas Naturales Protegidas (Ley N° 2594/08) reparan la escasa mención a los recursos superficiales, como el suelo y el agua observada en la Carta magna provincial. Cabe mencionar la Ley N° 2032/93, que ratifica el Pacto Legislativo Ambiental Patagónico.

Entre algunas de las normativas más relevantes en materia ambiental, pueden mencionarse:

<b>Plexo normativo provincial de las políticas ambientales</b>	
<p><b>Ley N° 1875/91</b></p> <p>Decreto 2656/99</p> <p>Decreto 3699/97</p>	<p><b>Preservación, Conservación y Mejoramiento del Ambiente</b></p> <p>Establece principios rectores para la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente. Impone el Informe Ambiental previo para planes oficiales y privados de viviendas de más de 25 unidades y complejos edilicios de menos de 3 Has. y la Evaluación de Impacto Ambiental para complejos edilicios de más de 3 Has., planes y complejos turísticos, deportivos y/o recreativos y para proyectos de regadío de más de 100 Has.</p>
<p><b>Ley N° 899/75</b></p> <p>Decreto 0790/99</p> <p>Decreto 1514/09</p> <p>Decreto 641/17</p>	<p><b>Código de Aguas</b></p> <p>Establece las pautas generales para el manejo integral de los recursos hídricos en general y del riego en particular, incluyendo su preservación, conservación, defensa, mejoramiento y evaluación del impacto de las obras o actividades. Reglamenta la Cuenta Especial Fondo hídrico provincial</p>

<p><b>Ley N° 2780/11</b> Decreto 1837/12 Decreto 413/06</p>	<p style="text-align: center;"><b>Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos</b></p> <p>Establece los principios rectores para el OT de los bosques nativos, Promueve la conservación y uso sustentable mediante el OT del mismo y el control de la disminución de la superficie ocupada por expansión de la frontera agropecuaria, minera y urbana. Se declara competente dentro de los parques y reservas nacionales en Neuquén</p>
<p><b>Ley N° 2594/08</b> Decreto 1186/11</p>	<p style="text-align: center;"><b>De las Áreas Naturales Protegidas</b></p> <p>Instituye un Sistema Provincial de ANP como territorios afectados a protección legal y consagrados a la conservación y mantenimiento de la diversidad biológica y de los recursos naturales y culturales asociados.</p>
<p><b>Ley N° 2539/06</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>De la fauna silvestre y sus hábitats</b></p> <p>Establece el manejo de la fauna silvestre como el conjunto de acciones humanas sobre individuos, grupos de individuos, poblaciones de especies de la fauna silvestre para su conservación, control y aprovechamiento sostenido, realizadas en forma integrada y armónica con los demás recursos naturales que forman sus hábitats.</p>
<p><b>Ley N° 2184/96</b> <b>Ley N° 3124/18</b> <b>Ley N° 2213/97</b> Decreto 2711/97</p>	<p style="text-align: center;"><b>Del patrimonio histórico, arqueológico y paleontológico</b></p> <p>Declara del dominio público, de utilidad pública y sujetos a expropiación a las ruinas, yacimientos y sitios, restos materiales; objetos y lugares históricos, arqueológicos o paleontológicos de interés científico, histórico, arqueológico, paleontológico y espeleológico. Crea Registros y Catastros.</p>
<p><b>Ley N° 2257/98</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>De Preservación Patrimonial</b></p> <p>Establece las acciones de preservación y protección de aquellos bienes públicos o privados considerados componente del patrimonio cultural, histórico, arquitectónico, urbanístico, paisajístico y ambiental, tutelado por las Constituciones Nacional y del Provincia del Neuquén y fija el alcance de las declaraciones de interés patrimonial.</p>

<p><b>Ley N° 2713/10</b></p>	<p><b>Incorpora el enfoque de riesgo en planificación y desarrollo territorial</b></p> <p>Se propone aumentar la seguridad de los asentamientos humanos y proteger el medioambiente mediante la identificación, reducción y control de las condiciones de riesgo, promoviendo la generación de un Sistema de Gestión Integral de Riesgo.</p>
<p><b>Ley N° 1347/82</b></p>	<p><b>Conservación y recuperación de los suelos</b></p> <p>Adhiere al régimen de la Ley Nacional N° 22428, para garantizar la capacidad productiva del suelo que fue como un hito en el uso de incentivos económicos a nivel nacional y en la promoción de marcos regulatorios en las provincias. Tuvo objeto promover y coordinar acciones privadas y públicas con el fin de prevenir y controlar la degradación de las tierras, manifestada por la aparición de la erosión, la salinización y alcalinización en áreas de riego y la desertización en regiones áridas y semiáridas.</p>
<p><b>Ley N° 1890/91</b> <b>Ley N° 2482/04</b></p>	<p><b>Regulación de la Actividad Forestal</b></p> <p>Este plexo normativo establece un régimen de desarrollo y promoción forestal y el uso óptimo, la defensa, el mejoramiento, enriquecimiento, ampliación y aprovechamiento de la riqueza forestal, así como la prevención y lucha contra incendios y manejo del fuego y un régimen de incentivos forestales</p>
<p><b>Ley N° 2272/98</b> Decreto 2935/04</p>	<p><b>Fiscalización y sanidad vegetal</b></p> <p>Adhiere a las normas nacionales de defensa sanitaria de la producción vegetal para garantizar el cumplimiento de las exigencias internacionales sobre sanidad y calidad vegetal, protección de la producción vegetal, la no contaminación y la protección del medio ambiente y la salud humana.</p>
<p><b>Ley N° 1859/90</b> <b>Ley N° 2774/11</b> Decreto 1112/13</p>	<p><b>Régimen agropecuario e industrial para el uso y aplicación de biocidas</b></p> <p>Este plexo normativo regula las acciones relacionadas con plaguicidas y agroquímicos, con el fin de proteger la salud humana, la biota y los recursos naturales evitando la contaminación directa del ambiente o indirecta, a través de las cadenas biológica.</p>

<p><b>Ley N° 2797/12</b> Decreto 2379/15</p>	<p style="text-align: center;"><b>Regula la actividad de Feed Lots</b></p> <p>Regular la actividad dedicada al engorde intensivo de ganado bovino a corral o feedlot con el objeto de proteger la salud humana, los recursos naturales, la producción y sanidad animal y la preservación de la calidad de los alimentos y materias primas de origen animal, contribuyendo a la disminución del impacto ambiental que los mismos puedan generar.</p>
<p><b>Ley N° 2175/96</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Regulación de efluentes gaseosos de la actividad hidrocarburífera.</b></p> <p>Prohíbese y penaliza la emisión de gas en los pozos gasíferos, así como en sus unidades colectoras y/o separadoras con el objetivo de garantizar la preservación del medio ambiente, el resguardo de la salud de la población y la explotación racional del recurso.</p>
<p><b>Ley N° 2183/96</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Régimen de Servidumbres por actividad hidrocarburífera</b></p> <p>Establece indemnización por los perjuicios que se causen en los fundos afectados por estas actividades y el pago por las servidumbres que se constituyan en los mismos. Fija el carácter oneroso de las cesiones de los terrenos de propiedad provincial o municipal, a una concesión.</p>
<p><b>Ley N° 2205/96</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>De elementos carácter peligroso y/o tóxico</b></p> <p>Prohibición de tránsito y permanencia de residuos radiactivos, ampliado a otros químicos o biológicos en correspondencia con la Declaración del 20/6/96, de los legisladores que "Rechazan enérgicamente que la Patagonia sea receptora de cualquier proyecto de instalación de residuos nucleare"</p>
<p><b>Ley N° 2600/08</b> Decreto 1905/09</p>	<p style="text-align: center;"><b>Regula la aptitud ambiental de la actividad hidrocarburífera</b></p> <p>Condiciona las actividades de reconocimiento, exploración, perforación, explotación, almacenamiento y/o transporte de hidrocarburos líquidos o gaseosos a la obtención del "Certificado de aptitud ambiental"</p>

<p><b>Ley N° 2666/09</b></p>	<p><b>Regula acopio de residuos y desechos de las perforaciones</b></p> <p>Implementa el sistema de locación seca y el tratamiento de lodos y cutting en plantas adecuadas, por las empresas que realicen perforaciones vinculadas con las actividades hidrocarburífera y la minera. Obliga a "Estudio de sensibilidad ambiental" para definir zonas capaces de ser utilizadas para acopiar residuos y desechos provenientes de las perforaciones en forma segura y transitoria para su posterior tratamiento y disposición final.</p>
<p><b>Ley N° 2648/09</b></p>	<p><b>Principios y obligaciones para la Gestión Integral de los RSU</b></p> <p>Establece el conjunto de principios y obligaciones básicas para la gestión integral de los residuos sólidos urbanos que se generen, de conformidad con la Ley nacional 25.916, con el fin de proteger el ambiente y la calidad de vida de la población.</p>
<p>Decreto 836/03</p>	<p><b>Establece Normas para la gestión y eliminación de los PCBs</b></p> <p>Régimen para controlar y fiscalizar el manejo y gestión de los PCBs., como así también los tratamientos y descontaminaciones que se realicen de esta sustancia a fin de evitar los perjuicios a la salud de los habitantes y a los recursos naturales.</p>
<p>Decreto 1483/12</p>	<p><b>Normas de Procedimientos para los Reservorios no Convencionales</b></p> <p>Regulación de los procedimientos de exploración y explotación a fin de prevenir, mitigar y minimizar los impactos ambientales que pueden producirse a partir de las perforaciones no convencionales en reservorios tipo de Shale gas, Tight Gas, Shale oil y Tight Oil</p>
<p>Decreto 1485/12</p>	<p><b>Regula Sistemas de Tratamiento de Líquidos Cloacales e Industriales</b></p> <p>Establece condiciones mínimas a los sistemas de tratamiento y efluentes, prohibiendo para los desarrollos de envergadura los sistemas de tratamiento in situ a fin de garantizar la preservación del ambiente. Establece Normas y procedimientos que se incorporan al Decreto 2656/99 como Anexo XV.</p>

<b>Ley N° 902/75</b>	<p><b>Extraccion y movimiento de minerales extraídos del subsuelo</b></p> <p>A partir del Código de procedimientos mineros, este plexo normativo establece un régimen de protección ambiental de la actividad minera, instituye la presentación de Informe de Impacto Ambiental y Declaración de Impacto Ambiental para la actividad y crea un Registro. Se regula la explotación de canteras en tierra fiscal.</p>
<b>Ley N° 2682/09</b>	
Decreto 330/97	
Decreto 3699/97	
Decreto 2711/97	
Decreto 2321/10	
Decreto 2967/14	

En relación a la gestión recurso hídrico, la Ley N° 899, interpreta oficialmente el derecho humano al agua y establece que la 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 publica para su uso común (Arts. 8, 27 y 30). 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 -ni indemnización- de las aguas públicas necesarias para contener o evitar el daño (Art. 10°).

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 inmueble (Arts. 12° a 17°).

Se establece la facultad de intervención de la autoridad de aplicación 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. Esta falencia, hace que la única norma aplicable a estos espacios es el Camino de Sirga del Código Civil y Comercial<sup>23</sup>, que no sólo tiene una franja reducida a 15 mts, 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.

Por otra parte, el Ente Provincial de Agua y Saneamiento (EPAS), creado bajo la figura de organismo descentralizado y autárquico, cumple la misión de *“regular, controlar y garantizar la provisión de agua potable y saneamiento a toda la provincia”*

---

<sup>23</sup> Art. 1974 de la Ley 26.994 Código Civil y Comercial de la Nación.

Existen, además, organismos de cuenca interjurisdiccionales que regulan la calidad y cantidad de los recursos hídricos interprovinciales. En el Río Colorado, el organismo encargado es el COIRCO, integrado por representantes del Estado Nacional y de las provincias de Mendoza, Neuquén, Río Negro, Buenos Aires y La Pampa. Este organismo cuenta desde el año 1997 con una Comisión Técnica Fiscalizadora (CTF) que tiene como función principal el control de las actividades hidrocarburíferas en el área de influencia de la cuenca.

En consonancia con la Ley nacional de Presupuestos Mínimos de Protección de Bosques Nativos N° 26.331, la provincia, a través de la Ley de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos, N° 2780/11, adopta una firme política protectora, aunque la misma no afecta el territorio pues no existen bosques nativos en el ejido de Rincón de los Sauces.

La provincia, es de uno de los territorio más ricos del país en cuanto a biodiversidad y áreas protegidas, entre las que se pueden contar con 4 Parques Nacionales (Nahuel Huapi, Los Arrayanes, Lanín, y Laguna Blanca), 1 Parque Cretácico con bosque petrificado y 1 Parque Universitario; a las que se suman 11 Áreas Naturales Protegidas provinciales creadas por la Ley 2594/08, entre las cuales figura **Auca Mahuida**, creada por Decreto N° 1446/96, localizada a 15 Km al sudeste de la ciudad y parcialmente incluido en el ejido municipal. En orden a las finalidades de este estudio, debe destacarse esta proximidad y pertenencia. El acceso principal se encuentra unos 35 kms. de la ciudad, por la Ruta Provincial N° 6, según se ilustra en el título 1.3.2.2. Patrimonio Natural

Son destacables dos instrumentos que aplica la Ley 2.594/08, de interés para el ordenamiento territorial. Por un lado, se determina inscribir la afectación a la propiedad que implique la normativa como anotación marginal en el Registro de la Propiedad (Art. 14) y por el otro autoriza al Estado a ejercer su derecho de opción preferencial de compra de un inmueble en todos los casos en que el propietario resuelva enajenarlo (Art. 15).

Dentro del agrupamiento de legislación ambiental consignado, además de la de tipo precautorio y proyectivo del ambiente, los recursos y el patrimonio, se destaca otro grupo de normativa orientada a regular el impacto de las acciones humanas sobre el ambiente, especialmente los ocasionados por las actividades productivas. Dentro de éstas, segregamos a las vinculadas a la producción agro-ganadera como las destinadas a la Conservación y recuperación de los suelos (Ley 1347/82); a la Regulación de la Actividad Forestal (Leyes 1890/91 y 2482/04), a la Fiscalización y sanidad vegetal (Ley 2272/98), a la regulación del uso y aplicación de agroquímicos (Leyes 1859/90 y 2774/11) y la regulación de la actividad de los Feed Lots (Ley 2797/12).

El último grupo, está conformado por la legislación que atiende a las actividades extractivas, especialmente las hidrocarburíferas, cuyas determinaciones son consideradas como las más avanzadas en la materia en relación al resto de las provincias. Dentro de ésta, detallamos a la Regulación de efluentes gaseosos de la actividad hidrocarburífera (Ley N° 2175/96); el Régimen de Servidumbres por actividad hidrocarburífera (Ley 2183/96); el uso de elementos carácter peligroso y/o tóxico (Ley 2205/96); la regulación de la aptitud ambiental de la actividad hidrocarburífera (Ley 2600/08); la regulación del acopio de residuos y desechos de las perforaciones hidrocarburíferas (Decreto 1905/09); los Principios y obliga-

ciones para la Gestión Integral de los RSU (Ley 2666/09); las Normas para la gestión y eliminación de los PCB's (Ley 2648/09); las Normas para la gestión y eliminación de los PCBs (Decreto 836/03); la regulación del Tratamiento de Líquidos Cloacales e Industriales (Decreto 1485/12), la regulación de la extracción y movimiento de minerales extraídos del subsuelo (Leyes 902/75 y 2682/09).

Como ejemplo elocuente de este avance se cita al Decreto 1483/2012 que establece las "Normas y Procedimientos para Exploración y Explotación de Reservorios No Convencionales", siendo la única provincia que legisló específicamente sobre estas formas de explotación hidrocarburífera<sup>24</sup>, tal vez por ser la que posee las reservas más importantes. Los puntos más trascendentes de esta norma son:

- Exige a todos los proyectos una Licencia Ambiental antes de comenzar a operar, y la autorización sobre la cantidad de agua a utilizar.
- Prohíbe el uso de aguas subterráneas aptas para el consumo humano e irrigación, tanto en las etapas de perforación como en las de terminación de los pozos.
- Prevé la realización de análisis fisicoquímicos del agua de retorno dentro de las 72 horas, ya sea por parte del concesionario o de la Subsecretaría de Ambiente de Neuquén.
- Exige el tratamiento del agua de retorno (o de *flowback*) para su reutilización y disposición<sup>25</sup>.

#### 4.1.1.3 Legislación y Normativa provincial sobre tierras

Es inconsistente analizar el régimen de tenencia, transferencia y uso del suelo en la provincia sin tomar en cuenta los antecedentes históricos del mismo a partir de las condiciones particulares del territorio, una de cuyas características fue la concentración de la tierra en pocas manos, incrementadas a partir del avance de las fronteras internas por las campañas militares de ocupación de los espacios indígenas, tal y como ocurrió en el caso de la Patagonia

Una de las tareas fundamentales cumplidas por el Estado nacional, consolidado a partir de 1880, fue la de continuar con las prácticas de los anteriores gobiernos de aplicar una política sistemática de transferencia de tierras públicas a manos privadas a través de la donación, la venta o la recompensa por servicios prestados a la Nación.

Las considerables superficies de tierras antes ocupadas por los pueblos originarios pasaron a formar parte del patrimonio fiscal, iniciándose de inmediato el proceso de transferencia a particulares con un claro predominio de las grandes extensiones dedicadas a la ganadería extensiva. Las estructuras de la propiedad y la tenencia evolucionaron a partir de

---

<sup>24</sup> <http://shaleseguro.com/chequenado-com-confirmo-que-neuquen-tiene-la-legislacion-ambiental-mas-exigente-del-pais/>

<sup>25</sup> "No podrá ser vertida sobre cuerpos de agua superficiales (...), ni podrá ser almacenada previa y durante su tratamiento en receptáculos a cielo abierto"

entonces hacia diversas modalidades de acuerdo con la aplicación de las diferentes normas legales, sentando así las bases de las nuevas formas de producción capitalista<sup>26</sup>.

Aún cuando, según la concepción geopolítica de la época, las nuevas fronteras debían asegurarse con la radicación de población, las normas jurídicas, en la mayoría de los casos, facilitaron el acaparamiento de tierras en pocas manos; ya fuera por su propósito manifiesto de proporcionar al Estado recursos para financiar sus déficits crónicos -o las propias campañas militares contra el indio-, sin preocuparse por el destino ulterior de las mismas.

En el caso que nos ocupa, tal proceso de acumulación no se produjo, al menos en sus inicios, comprando tierras a sus anteriores propietarios, sino al Estado, a través de un proceso de expansión de las fronteras que desalojó a la sociedad preexistente y consolidó la propiedad terrateniente sin generar un proceso masivo de aparición de sectores de medianos y pequeños propietarios rurales ni núcleos de población efectivos en las nuevas fronteras, tal y como el discurso oficial parecía sugerir.

Una vez producido el ordenamiento jurídico de los espacios ganados al indio -Ley 1532 de 1884 de creación de los Territorios Nacionales, incluido Neuquén- se garantizaron las condiciones de seguridad necesarias para la implantación de una nueva realidad socio-económica acorde con la incorporación de las tierras conquistadas a las nuevas formas de producción. El Estado nacional puso entonces en práctica las leyes generales y especiales, decretos y resoluciones, relacionadas con la distribución de la tierra pública en los nuevos territorios, ya sea a través de la modalidad de la donación, la venta o el arrendamiento.

Cabe suponer que los nuevos territorios debían asegurar un nivel de rentabilidad que permitiera cubrir lo que el Estado nacional gastaba en el financiamiento de la administración y la defensa y, para ello, la venta de tierras públicas constituía un recurso fiscal por excelencia. Sin embargo, contra lo que se cree, no parecen haber sido las necesidades financieras del Estado los motivos predominantes en el modelo de distribución de la tierra pública en la Patagonia<sup>27</sup>. En las áreas de frontera, por el contrario, aparece muy marcada la preocupación oficial, al menos en el discurso, por asentar población como forma de asegurar la soberanía nacional, en permanente disputa con el Estado chileno. Por ese motivo se recurrió frecuentemente a la aplicación de las leyes de colonización, particularmente la ley N° 817/76, también llamada "Ley Avellaneda", que en principio no implicaba la propiedad del recurso hasta tanto no se cumpliera con las obligaciones de poblar. De todos modos, al ser más significativa la colonización privada que la estatal -de las formas que admitía esta ley-, característica por otro lado común a la aplicación de la norma en todo el país, los resultados derivarían, según luego veremos, en el incumplimiento de las obligaciones de colonizar y, por con-

---

<sup>26</sup> **"Del discurso poblador a la praxis latifundista: la distribución de la tierra pública en la Patagonia"**, BANDIERI, Susana, Mundo Agrario. Revista de estudios rurales, vol. 6, N° 11, 2005. Centro de Estudios Histórico-Rurales, Universidad Nacional de La Plata

<sup>27</sup> Si bien la ley N° 947 de 1878, llamada "Ley del Empréstito" y la ley N° 1628 de "Premios Militares" de 1885, que otorgo tierras a quienes llevaron a cabo la campaña militar, fueron formas significativas de entrega de tierras en las zonas recientemente conquistadas -particularmente en La Pampa-, no fueron dominantes en Neuquén.

siguiente, en nuevas formas de concentración de la propiedad y escaso o nulo poblamiento, al menos con los grupos extranjeros deseados por la estrategia de colonización estatal.

Se otorgaron por esta norma más de 3.000.000 de hectáreas en las áreas fronterizas de la Patagonia, la mayoría de ellas ubicadas en los territorios de Río Negro y Neuquén. Para fines del siglo XIX la mayoría de estas superficies eran todavía campos abiertos en manos de presuntos colonizadores ausentes<sup>28</sup>, ocupados de hecho por ganados criollos de indios, chilenos y mestizos. Esta realidad, vinculada a los negocios especulativos de las elites urbanas porteñas, muy pronto se modificaría a partir de la adquisición de estas tierras por compañías ganaderas constituidas a esos fines, la mayoría de origen extranjero. A veces, estas mismas compañías habían sido beneficiadas por el Estado como concesionarias directas de la ley de colonización. Aunque pusieron de inmediato en producción sus campos, tampoco cumplieron con las obligaciones de poblar.

Posteriormente, en el año 1891, entró en vigencia la Ley de Poblamiento N° 2.875, llamada también "Ley de Liquidación", que anuló las obligaciones de colonizar fijadas por la anterior para los primitivos concesionarios, otorgando a quienes no las habían cumplido la posibilidad de conservar en propiedad la mayor parte de las superficies en concepto de donación o por compra a precios muy bajos, debiendo devolver al Estado un pequeño remanente. A cambio, se obligaban a introducir un determinado capital en mejoras y haciendas. En muchos casos, los antiguos empresarios colonizadores, convertidos ahora en propietarios, aprovecharon las favorables condiciones que ofrecían la pacificación, organización y crecimiento de los Territorios Nacionales para concretar la venta de sus superficies con considerables ganancias. Otros, las pusieron en producción abandonando rápidamente la supuesta intención colonizadora.

Unos años antes, en 1882, se había sancionado la ley nacional N° 1.265, también llamada de "Remate Público", con igual objeto de fomentar el poblamiento de las nuevas tierras de frontera<sup>29</sup>. Esta norma, si bien establecía límites a la posibilidad de adquisición individual, era fácilmente transgredible, convirtiéndose en otro factor de acaparamiento en propiedad. Tampoco esta ley se cumplió en la práctica, dando surgimiento a una cantidad importante de personas encargadas de "simular su cumplimiento". Las ventas totales en remate público superaron en la Patagonia se remataron un total de 1.500.000 Has. en la zona de la confluencia de los ríos Limay y Neuquén.

En el año 1884 la denominada "Ley del Hogar", N° 1.501, para fomentar la creación de colonias agrícola-pastoriles en los territorios nacionales. Estas colonias fracasaron mayoritariamente porque la ley no preveía instrumentos adecuados para garantizar el cumplimiento de sus objetivos y los lotes, de 625 Has. cada uno, eran inadecuados para la práctica de

---

<sup>28</sup> Sobre el resultado de las concesiones a particulares efectuadas por la Ley Avellaneda en el conjunto de los territorios nacionales, un documento oficial muestra que ninguno de los 88 concesionarios de un total de más de 5.000.000 de hectáreas distribuidas había cumplido con las obligaciones estipuladas (**Memoria período administrativo 1922/1928**, Dirección. Gral. de Tierras, Ministerio de Agricultura de Nación, Bs. As., Oucinde, 1928)

<sup>29</sup> Por esta ley se procedió a la venta en remate público de tierras fiscales a \$ 0,20 la hectárea, con una extensión mínima de 2.500 y máxima de 40.000 Has., con obligación de poblar e invertir un pequeño capital. Los remates se llevaban a cabo en la Capital Federal.

la ganadería extensiva, única posible cuando las superficies estaban en tierras de meseta, como siempre ocurría en estos casos. Las insuficientes capacidades productivas de los terrenos y la dependencia de los sectores de comercialización de los productos ganaderos no hicieron más que aumentar las condiciones de marginalidad y pobreza de sus pobladores.

A partir del año 1903 el gobierno nacional encaró una reforma legislativa encabezada por la “Ley de Tierras” N° 4.167, que derogaba a las anteriores, con el objeto de poner en orden la caótica legislación de tierras vigente, que había amparado la especulación y el acaparamiento antes mencionados, obstaculizando el poblamiento efectivo de las nuevas tierras y privando al Estado de un valiosísimo patrimonio, sólo escasamente utilizado para financiar déficits fiscales. Además, se había tomado alguna conciencia de que se carecía de conocimientos ciertos sobre la calidad de las tierras ya cedidas en los Territorios Nacionales. Esta ley pretendía distinguir entre diversas clases de tierras y distintas formas de adjudicación en venta y arrendamiento. Se creaban reservas para pueblos y colonias agrícolas y pastoriles, destinándose el resto de las tierras públicas al arrendamiento o a la venta en remate público.

Desde la sanción de la nueva ley disminuyó la transferencia en propiedad de tierras públicas a particulares y desaparecieron las donaciones directas, cobrando impulso la entrega en arrendamiento con opción a compra de una parte, siempre y cuando se cumplieran las obligaciones previstas, y la venta directa de parcelas de hasta 2.500 ha para uso ganadero. Sin embargo, las condiciones impuestas obligaban a una inversión inicial de capital que impidió, en la práctica, el acceso masivo a la propiedad de la tierra, favoreciendo en definitiva una distribución limitada que terminó en una nueva concentración de la propiedad por efecto de ventas sucesivas de concesiones vecinas entre particulares.

Esta norma exigía completar la exploración, mensura y subdivisión de los terrenos antes de entregarlos, usando un criterio fundamentado en la productividad de cada zona. Sin embargo, su aplicación sirvió fundamentalmente para facilitar que antiguos propietarios aprovecharan para anexar más superficies a las que ya tenían, por lo cual puede afirmarse que el cambio en la modalidad de acceso no derivó en la práctica en efectos distintos. Esta ley de tierras no se derogó hasta el año 1950, aún cuando se evidenciaron algunos cambios importantes durante la administración radical.

A fines del gobierno peronista se sancionó una nueva ley de tierras, la 13.995/50, que puso fin a la larga vigencia de la ley de 1903. Entre otras cuestiones, la ley consideraba al arrendamiento como posible etapa previa a la propiedad -pudiendo realizarse concesiones con o sin opción a compra- e introducía el concepto de “unidad económica de explotación” -unidad mínima, de carácter inembargable, necesaria para una explotación racional- en relación a la calidad del recurso, su ubicación, la infraestructura disponible, etc. Un decreto de 1954 (N° 21.139/54) se refería específicamente a tierras fiscales rurales de la Patagonia, planteando que a los efectos de reactivar la economía se otorgaría la propiedad definitiva de las tierras a quienes, con residencia en la región durante los últimos diez años, las hubieran ocupado y explotado. Esta ley tuvo poco tiempo de vigencia efectiva.

Habiéndose convertido en provincias antes de 1957 todos los territorios nacionales, excepto Tierra del Fuego, quedó a los nuevos gobiernos provinciales la tarea de legislar sobre las tierras públicas que les transfiriera el estado nacional.

En resumen, además de las leyes generales ya mencionadas, se dictaron durante fines del siglo XIX y primeros años del XX, 51 leyes especiales y 7 decretos con el fin de adjudicar tierras en los territorios nacionales, en general como donaciones, sin fomentar realmente el poblamiento. No quedan dudas sobre el afianzamiento de la gran propiedad, puesto que se repartieron más de 15 millones de hectáreas entre 1.826 beneficiarios, muchos de ellos concesionarios por más de una norma legal<sup>30</sup>.

**Tabla 36: Superficie de tierra distribuida en Neuquén, según tenencia, entre 1880 y 1920**

Etapa	Leyes	Propiedad		Arrendamiento	
		N° de Adjudicatarios	Superficie en Has.	N° de Adjudicatarios	Superficie en Has.
18880-1900	817 y 2875	27	1.621.671	23	278.935
	947	1	65.000	-	-
	1628	15	117.325	-	-
	1265	160	1.489.240	-	-
<b>Total 1° Etapa</b>		<b>203</b>	<b>3.293.236</b>	<b>23</b>	<b>278.935</b>
1900-1920	4167	106	277.584	43	412.448
<b>Total 2° Etapa</b>		<b>106</b>		<b>43</b>	412.448
<b>Total 1880-1920</b>		<b>309</b>	<b>3.570.820</b>	<b>66</b>	<b>691.383</b>

**Fuente:** Régimen de acceso al dominio de la tierra en Río Negro y Neuquén, Juan C. Fernández

Neuquén, de hecho, es un territorio que conserva actualmente un altísimo índice de superficie rural fiscal (52,4%)<sup>31</sup>, aún cuando debe tenerse en cuenta que dentro de la misma se encuentra aquella ocupada por Parques Nacionales, por las obras hidroeléctricas y las explotaciones hidrocarburíferas, así como por numerosas reservas indígenas. Descontadas estas superficies, aún queda importante cantidad de tierra, aunque con escasa capacidad para la producción agropecuaria y alejada de los centros poblados.

<sup>30</sup> **Historia de la Patagonia.** BANDIERI, Susana. 2005. Buenos Aires: Sudamericana.

<sup>31</sup> BLANCO, Graciela, ya citado.

Actualmente, el proceso de venta de las tierras fiscales a los particulares se encuentra regulado en la Ley N° 263/61 la que, junto al otros institutos, regulan el acceso al dominio de la tierra fiscal en Neuquén, con incidencia especial en el suelo no urbanizado.

En un plano más general y siguiendo un estudio previo<sup>32</sup> se puede afirmar que, a grandes rasgos, la adquisición de tierra se estructura sobre institutos y procedimientos de nivel nacional, habida cuenta de que constituye la continuación en esta provincia del sistema legal nacional previamente existente cuando era territorio nacional. adquieren la titularidad de los fundos a través de los siguientes institutos típicos en el derecho: 1) compraventa o donación entre privados, 2) prescripción adquisitiva y 3) compraventa al Estado Provincial.

1. **La modificación de la titularidad a través del contrato de compraventa o donación privado y la sucesión.** Un modo básico en el derecho de fondo argentino de adquirir el dominio de una parcela es el contrato de compraventa o donación o la sucesión testamentaria. Este modo de adquisición del dominio resulta aplicable por imperio del Art. 75°, inc. 12 y concordantes de la Constitución Nacional de modo tal que todo titular de un predio resulta habilitado para transferirlo a otro en el modo y condiciones vigentes en el derecho común. No obstante, existen dos particularidades usuales en la región de frontera que afectan este modo:

- La primera particularidad, es que las tierras ubicadas en la zona de seguridad de fronteras regulada por la Ley nacional N° 23.5545, requieren una habilitación nacional previa para su transmisión. La aplicación de esta norma ha entrado en contradicción aparente con el Art. 20° de la CN, cuestionando la validez constitucional del sistema normativo mismo en cuanto impide a extranjeros ejercer el derecho de compraventa en el mismo modo que cualquier nacional.

- La segunda particularidad es que conforme al sistema dominial romanista en el derecho argentino, solo se considera dueño a quien detenta conjuntamente el título y modo, de tal forma que quien solamente detenta el título, pero no la posesión resulta impedida de transferir un derecho real de dominio pleno, con lo cual la legitimación como titular dominial del nuevo comprador, del donatario o del heredero resulta discutible a los efectos del ejercicio de las acciones posesorias o reales. Este punto resulta especialmente relevante en la configuración del ordenamiento territorial patagónico descripto, que produjo una escisión sistemática entre el otorgamiento de títulos y la ocupación efectiva por parte de dichos titulares. En ese marco, ha sido bastante común que hayan sido eventuales sub-adquirentes o herederos quienes hayan pretendido obtener la ocupación efectiva de parcelas pastoriles que habían adquirido de quienes sólo habían detentado el título, pero nunca la posesión, lo que ha generado una particular línea de discusión jurisprudencial. En dicha senda se ha declarado con asiduidad que el nuevo adquirente o heredero carece de legitimación para reivindicar o desalojar a ocupantes del predio, por carecer del carácter de titular dominial.

---

<sup>32</sup> Régimen de acceso al dominio de la tierra pastoril en Río Negro y Neuquén, Juan Carlos Fernández en [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/49723/Documento\\_completo\\_.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/49723/Documento_completo_.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

2. **Modificación de la titularidad a través de la prescripción adquisitiva.** Otra forma de adquirir el dominio es la prescripción adquisitiva. Este modo presenta diversos inconvenientes dependiendo de si el titular registral contra quien se prescribe es un privado o es el Estado.

- En el primer caso, las discusiones más relevantes se centran en un importante número de casos en que los titulares registrales invocan el mantenimiento del *animus domine* aun sin haber ocupado efectivamente la parcela. Se suele invocar la celebración de contratos de servidumbres hidrocarburíferas entre el titular registral y la empresa concesionaria, en virtud del cual se invoca el pago de una determinada suma de dinero en concepto de servidumbres a favor del titular registral como un acto posesorio del titular que enervaría el progreso de la acción de prescripción. En similar sentido, se invoca la realización de actos de donaciones o ventas al Estado de porciones menores de este terreno para habilitar la construcción de caminos, puentes, escuelas, etc.

- La jurisprudencia se ha pronunciado a favor del progreso de la prescripción adquisitiva en casos en los cuales el titular registral solo invoca meros actos contractuales de cobro o pago de pesos como modo de manifestar el dominio.

- Si el titular registral es el Estado se ha dificultado el camino de la prescripción adquisitiva con dos series de argumentos: Uno relacionado con la imposibilidad de prescribir contra el Estado y otro con la dificultad de que el ocupante invoque una ocupación a título de dueño cuando se ha mantenido allí con sucesivos permisos y reconocimientos otorgados desde el mismo Estado, lo que le haría perder el *animus domine*. A pesar de que las leyes de tierras públicas y normas concordantes prescriben la imposibilidad de adquirir el dominio a través de la prescripción adquisitiva, éstas han sido sistemáticamente declaradas inconstitucionales con el argumento de que la prescripción adquisitiva es un instituto del derecho del fondo delegado en su regulación al Estado Nacional en los términos del Art. 75°, inc. 12 de la CN, y habiéndose establecido en el actual Art. 2534 del CCC de la Nación que la prescripción corre contra el Estado, resultarían inconstitucionales las normas provinciales que prevén lo contrario.

- El segundo argumento es que resultaría difícil acreditar una posesión *animus domine* a los efectos prescriptivos por parte de quien siempre ha reconocido en el Estado el dominio del inmueble, requiriéndole permisos y habilitaciones para la ocupación del bien.

3) **Compra al Estado Provincial.** Esta forma de adquirir el dominio de tierras desde el Estado Provincial a los particulares resulta particularmente relevante habida cuenta de que una inmensa mayoría del territorio en la provincia es de propiedad del Estado. Sin embargo los parámetros de este modo legal instituido por la Ley N° 263 y la Constitución provincial consideran, por un lado que la autoridad pública debe propender a la progresiva asignación de la tierra a los particulares a los efectos de cumplir adecuadamente su cometido como funcionario público y por considerar, el mismo sistema que la tierra es un bien de fomento y que por ende no le resultan aplicables los criterios de libre mercado para la determinación del precio de venta y la calificación de quien pueda resultar adquirente.

La importante cantidad de ventas de tierras realizadas en Neuquén las últimas décadas ha generado relevantes discusiones públicas sobre la posibilidad de vender tierras de un especial aptitud paisajística, cultural, económica, etc, así como sobre la calidad de las personas a quienes se venden, generándose incluso procesos penales por supuesta venta irregular de las mismas. En sustento de dichos procesos legales se ha cuestionado el precio y la decisión misma de adjudicar en venta las tierras, más sin embargo quienes sostienen que el imperativo legal de privatizar las tierras no es adecuado, o que no debe vendérselas a precios de fomento o a determinados sujetos, no han instado la modificación de las normas legales o constitucionales pertinentes que postulan el imperativo de adjudicación de las tierras a los particulares y/o la adjudicación con criterios de fomento sin consideración al valor de mercado de las mismas.

Entre las normativas más relevantes en materia de administración del suelo, pueden mencionarse:

<b>Plexo normativo provincial de las políticas de tierra</b>	
<b>Ley Nº 263/61</b>  <b>Decreto 826/64</b>	<b>Código de Tierras fiscales</b>  Declara concepto de que la tierra no debe constituir un bien de renta sino un instrumento de trabajo. Promueve el cumplimiento de la función social de la tierra fiscal mediante su arrendamiento y enajenación en forma progresiva y orgánica a favor de los auténticos trabajadores del campo. Regula la intervención municipal para enajenar la tierra fiscal urbana. Los precios de venta de la misma deberán ser establecidos de acuerdo a los valores medios y sólo por ley de excepción se podrá condonar el precio o establecerlo de fomento
<b>Ley Nº 1306/81</b>	<b>de Tierras Fiscales de Zonas de Frontera.</b>  Adhesión a la Ley nacional Nº 21.900 de adjudicación de tierras fiscales en áreas de frontera. Instituye un sistema normativo, específico y más restrictivo que el Código de tierras, que regula la delimitación, registro, adjudicación, uso y cesión de las tierras fiscales rurales pertenecientes al dominio privado de la Provincia y de sus municipios, y que se encuentran ubicados dentro de las zonas de frontera determinadas por la legislación nacional.
<b>Ley Nº 804/73</b>	<b>Régimen de Expropiaciones</b>  Regula el régimen de declaración de utilidad pública y de expropiación de inmuebles. Las municipalidades no podrán expropiar sin la previa calificación de utilidad pública hecha por el Poder Legislativo. Determina la posibilidad de expropiación del subsuelo, con independencia de la propiedad superficial.

<b>Ley N° 2420/02</b>	<p style="text-align: center;"><b>Cesión gratuita de inmuebles provinciales a municipios</b></p> <p>Desafecta del dominio público de la Provincia la totalidad de los inmuebles identificados como espacios verdes que se encuentran ubicados en los ejidos municipales y ordena su transferencia gratuita a los mismos.</p>
<b>Ley N° 2183/96</b>	<p style="text-align: center;"><b>Régimen de servidumbres hidrocarburíferas</b></p> <p>Obliga a los permisionarios y/o concesionarios hidrocarburíferas a abonar las servidumbres que se constituyan en los mismos y a indemnizar a los propietarios superficiarios de propiedades privadas o fiscales, de los perjuicios que se causen a los fundos afectados por las actividades de aquellos.</p>
<b>Ley N° 1243/10</b>	<p style="text-align: center;"><b>Régimen de Servidumbre por electroducto</b></p> <p>Obliga al Estado o de las empresas concesionarias de servicios públicos de electricidad a indemnización por única vez las servidumbres a los propietarios del predio en los que se constituyan. El monto se determinará teniendo en cuenta el valor de la tierra de la zona donde se encuentre el inmueble gravado, y la aplicación de un coeficiente de restricción que contemple las limitaciones impuestas por la servidumbre.</p>
<b>Decreto 40/03</b>	<p style="text-align: center;"><b>Faculta al municipio a adjudicar la tierra de provincial</b></p> <p>Referido a la tierra de propiedad provincial inscriptas en los ejidos municipales, cuyas autoridades quedan facultadas a percibir cuotas, realizar mensuras y demás actos administrativos.</p>
<b>Decreto 2029/10</b>	<p style="text-align: center;"><b>Programa de puesta en valor Tierras Fiscales</b></p> <p>Instituye el “Programa de puesta en valor Tierras Fiscales para el desarrollo económico de la provincia del Neuquén”, crea el “Banco de Tierras productivas de la provincia del Neuquén” y modifica el Art. 12° del Decreto N° 826/64, reglamentario de la Ley 263/61 en relación a la venta por licitación de inmuebles fiscales.</p>

La política vigente de tierras en la provincia está sustentada en el Plexo normativo encabezado por la Ley N° 263/61 denominado Código de Tierras Fiscales, dictado en los umbrales de la provincialización, completado por las modificaciones introducidas por las Leyes N° 331, 391, 594, 852, 1216, 1306, 1874 y 2308. En su art. 1º, reparando el déficit constitucional apuntado, aunque sólo para el caso de la tierra fiscal, establece “*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*". En el mismo sentido, el Art. 18° declara *"de utilidad pública y susceptibles de expropiación, todas las tierras originariamente fiscales que hubieren pasado a formar parte del patrimonio de personas físicas o jurídicas que se mantengan en infracción a las normas legales o reglamentarias"*

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 navegación (Art. 26°).

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 constituyen un Camino de Ribera que no integra la propiedad privada, por lo cual no pueden enajenarse y son de dominio público con reconocimiento legislativo y jurisprudencial suficiente. Dicha franja costera se garantiza con accesos de dominio público, lo cual se implementa con calles.

La tierra fiscal puede ser: a) adjudicada en venta, b) concesionada en arrendamiento o c) mediante permisos precarios de ocupación.

Varios artículos evidencian la intención de quebrar la tradicional permisividad evidenciada históricamente respecto del no cumplimiento de los cargos o de la facilitación de la transferencias entre privados con resultados especulativos, como por ejemplo el Art. 17° *"Las transmisiones de dominio o los contratos de arrendamiento hechos en violación de lo dispuesto precedentemente, estarán viciados de nulidad absoluta y producirán -de pleno derecho- la retrocesión de dominio al Estado provincial"* . En el mismo sentido opera el Art. 16° que establece que *"Otorgado el título de dominio, el propietario: a) Deberá mantener el establecimiento en grado racional de productividad, realizando una explotación personal y por cuenta propia. y b) No podrá venderlo, arrendarlo o transferir su explotación, **sin expresa autorización del Poder Ejecutivo**"*, frase, ésta última, que relativiza todo.

El Art. 33° establece que *"La posesión o contrato de concesión en venta de solares es intransferible..."*, aunque se relativiza al completar la frase: *"...**salvo expresa y previa autorización de las Municipalidades**"*. En el mismo sentido: *"si presentado el pedido de transferencia no hay un rechazo explícito de la administración pública, se considera aceptada*.

Para la adquisición por venta tienen prioridad *"quienes hayan realizado la explotación [del suelo] personalmente y con residencia efectiva en el predio o en la zona"* y los *"indígenas de la Provincia"*. 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 adjudicación<sup>33</sup>. 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 en la que se detenta el “*corpus*” y el “*animus proprietatis*”, siendo que el Estado reconoce tal posesión, según establece el art. 46°.

Además del Art. 30°, que establece que “*Las Municipalidades quedan facultadas por la presente Ley para enajenar la tierra fiscal urbana*” fijándole ciertas condiciones, otras dos normas complementarias relativas a la tierra urbana, operan significativamente en el ordenamiento urbano al que propende este estudio: Por imperio de la Ley 2420/02 se cede gratuitamente a los municipios los inmuebles fiscales provinciales afectados a espacios verdes que se encuentren dentro de sus ejidos y mediante el Decreto 40/03 se “*Faculta al municipio a adjudicar la tierra de propiedad provincial, percibir cuotas, realizar mensuras, etc.*”

En orden a lo dispuesto por la Ley 2420 citada, las cesiones de espacios verdes localizados dentro de los Ejidos municipales no se cumplen de manera administrativa, sino que se implementan a través de nuevas leyes específicas, como las Leyes 2234/98 y 2407/02, que desafectan del dominio público de provincial espacios verdes en Rincón de los Sauces

#### **4.1.1.4 Legislación y Normativa provincial Territorial**

Respecto a las principales competencias provinciales que tienen vinculación directa o indirectamente con el ordenamiento institucional-territorial, que deberán tenerse en consideración para este estudio contamos con la siguiente normativa.

<b>Plexo normativo provincial de ordenamiento Territorial</b>	
	<b>División departamental del territorio</b>
<b>Decreto PEN del 20/10/1915</b>	Establece reorganización de la división departamental en 16 departamentos, a través de un Decreto Nacional junto a todos los territorios nacionales de la Patagonia. .
	<b>Ley Orgánica Municipal,</b>
<b>Ley N° 53/58</b>	Regula la creación, el funcionamiento y las competencias de los gobiernos locales en armonía con el Capítulo II de la Constitución provincial. Ley modificada por las Leyes 526/66; 585/69; 796/73; 823/73; 2098/95; 2185/96 y 2286/99.
	<b>Fundación de Rincón de Los Sauces</b>
<b>Decreto 2439/71</b>	Dispuesta por el poder ejecutivo provincial luego de producir estu-

<sup>33</sup> Según lo establece el art. 11 del Dto. N° 826/1964 reglamentario de la Ley N° 263.

	dios previos a través del COPADE.
Decreto 2440/71	<b>Fija los límites del ejido y nombra la 1ª Comisión de Fomento</b> No se encuentra el texto en el digesto provincial
<b>Ley N° 1875/91</b>	<b>Ordenamiento Territorial y la planificación</b> Entre las finalidades concretas de esta Ley Marco para la Preservación, Conservación y Mejoramiento del Ambiente, establece, en su Art. 3°: <i>a) El ordenamiento territorial y la planificación de los procesos de urbanización, poblamiento, industrialización, explotación minera y expansión de fronteras productivas en general, en función de los valores del ambiente.</i>
<b>Ley N° 2095/95</b>	<b>Reconoce a RDLS categoría de Municipio de 1ra</b> No se encuentra el texto en el digesto provincial
<b>Ley N° 2154/95</b>	<b>Modifica Limites del Ejido Municipal</b> No se encuentra el texto en el digesto provincial
<b>Ley N° 2295/99</b>	<b>Aprueba la Carta Orgánica Municipal de Rincón de Los Sauces</b> No se encuentra el texto en el digesto provincial
<b>Ley N° 3102/17</b>	<b>Sistema de Planificación</b> Esta es la última modificación vigente al Sistema de planificación, una tradición constitutiva y singular de la provincia hoy gerenciado por la Secretaría de Planificación y Acción para el Desarrollo como continuadora del COPADE (Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo) creado por la Constitución de 1958 y constituido en 1964.

<p><b>Ley N° 2087/94</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Registro de la Propiedad Inmueble</b></p> <p>Reglamenta la aplicación, en Neuquén, de la Ley nacional N° 17.801, y regula el funcionamiento del Registro preexistente destinado a robustecer la seguridad jurídico-inmobiliaria mediante el registro de constitución, transmisión, modificación y extinción de los derechos reales sobre bienes inmuebles, así como las resoluciones judiciales relativas a la capacidad de las personas y las cargas fiscales que pesan sobre los mismos.</p>
<p><b>Ley N° 2217/97</b> Decreto 3382/99</p>	<p style="text-align: center;"><b>Catastro Territorial</b></p> <p>Establece un régimen registral inmobiliario provincial con la finalidad declarada de lograr el ordenamiento territorial. Reconoce en los municipios la aprobación de las modificaciones de los estados parcelarios, limitándose la provincia al contralor técnico y la registración catastral.</p>
<p><b>Ley N° 2697/10</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Declaración de utilidad pública la obra de pavimentación de la Ruta 6</b></p> <p>Inclusión en el Plan Vial 2008/2017 de la Ruta provincial 6 en su actual traza, desde Puesto Hernández hasta su intersección con la Ruta nacional 40, y desde Truquico en la Ruta 40 hasta El Cholar.</p>
<p><b>Ley N° 2818/12</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Proyectos de Desarrollo Urbanístico fuera de los Ejidos Municipales</b></p> <p>Regula la realización de proyectos urbanísticos ubicados fuera de los ejidos municipales, estableciendo pautas con vista a un desarrollo sustentable. Se define de aplicación directa en los espacios sometidos a jurisdicción provincial. Establece, específicamente, que no pueden materializarse sin contar con la evaluación de impacto social y ambiental prevista en la ley 1.875 y la aprobación previa del Poder Ejecutivo Provincial.</p>

La Provincia está dividida en 16 departamentos y cuenta con 57 gobiernos locales que son diferenciados, en función del tamaño de su población, en cuatro categorías: municipios de 1<sup>ra</sup>, 2<sup>da</sup> y 3<sup>ra</sup>, y comisiones de fomento.

Esta división departamental, que permanece sin cambios desde 1915, es una estructura territorial vacía de contenido, ya que no existe una instancia institucional equivalente. Opera como referencia catastral para la segmentación de los datos censales o la departamentalización de ciertas funciones estatales como la justicia. Estos 16 Departamentos y sus

respectivas cabeceras son: **Aluminé** (Aluminé), **Añelo** (Añelo), **Catan Lil** (Las Coloradas), **Chos Malal** (Chos Malal), **Collón Curá** (Piedra del Águila), **Confluencia** (Neuquén), **Huili-ches** (Junín de los Andes), **Lácar** (San Martín de Los Andes), **Loncopué** (Loncopué), **Los Lagos** (Villa La Angostura), **Minas** (Andacollo), **Norquín** (El Huecú), **Pehuénches** (Rincón de los Sauces), **Picún Leufú** (Picún Leufú), **Picunches** (Las Lajas) y **Zapala** (Zapala).

El Plan Estratégico Territorial elaborado por la SSPTIP en su Etapa III (2015) ha fijado 5 microrregiones configuradas siguiendo tres criterios: grandes áreas urbanas y su entorno regional; áreas de articulación urbano-rural; y áreas predominantemente rurales y homogéneas desde el punto de vista productivo. La configuración sintética de los límites regionales de dicho modelo fue adaptada a los límites departamentales, a efectos de permitir la georreferenciación de la información, así como su asociación con los datos censales disponibles. Las 5 microrregiones son: MR Confluencia, MR Noroeste, MR Sur, MR Este y MR Centro.

En la figura siguiente se muestra la distribución de los departamentos según las microrregiones

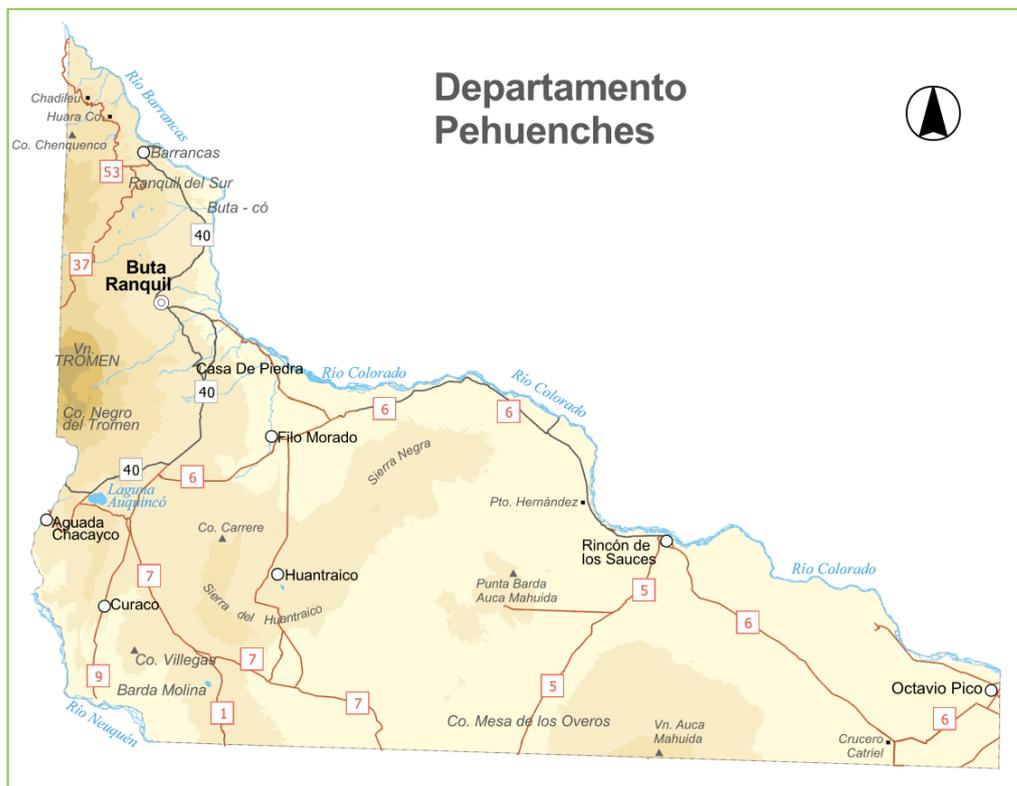
**Figura 55: Microrregiones y departamentos de la Pcia. de Neuquén.**



**Fuente:** Plan Estratégico Territorial Etapa III

Rincón de los Sauces es la cabecera del Departamento Pehuénches concentrando el 79% de su población total en los escasos núcleos de población existentes, conforme se aprecia en mapa siguiente.

**Figura 56: Departamento Pehuénches, Pcia. de Neuquén.**



**Fuente:** Dirección Provincial de Catastro

En relación a la cuestión municipal, muy significativa para nuestro estudio, la Ley Orgánica Municipal, más allá de servir de Regulación para los gobiernos locales que no poseen Carta Orgánica, no aporta muchas más definiciones que las establecidas en la Parte Cuarta de la Constitución Provincial, consignadas previamente. Sin embargo, se puede destacar, en materia territorial, que el requisito único para su conformación -la cantidad de población- es uno de los menos exigentes en la Argentina (500 hab.)<sup>34</sup> aunque la condición para dictar su propia Carta Orgánica es, en Neuquén, un piso de 5.000 hab.

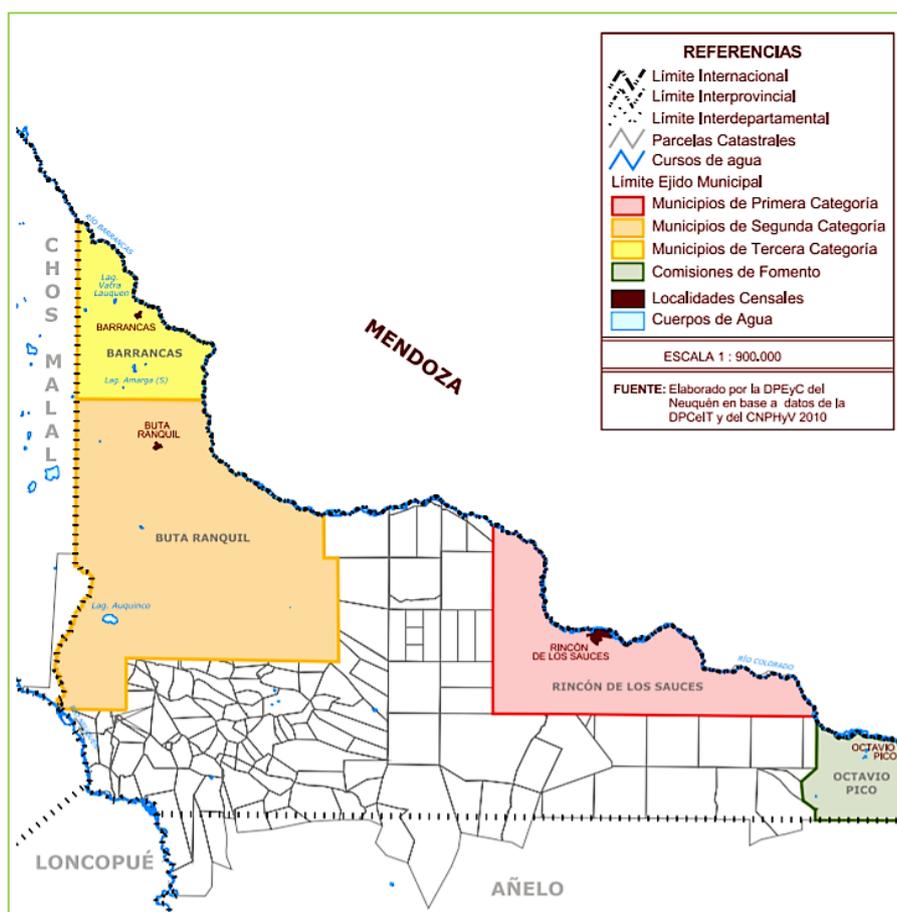
La división del territorio, la creación de municipio y la fijación de sus límites es una competencia de la legislatura provincial. La neuquina es una de las pocas constituciones provinciales que prevé algún tipo de participación de la población del municipio cuando se

<sup>34</sup> “Es riesgoso para la evolución del sistema municipal argentino que la mayor parte de las constituciones establezca mínimos poblacionales tan bajos ...es imprescindible tener especial cuidado en evitar la constitución de nuevos municipios de tamaño inviable lo que requiere aumentar los mínimos poblacionales establecidos en las constituciones. En este sentido es destacable el caso de Santa Fe, que determina un mínimo de 10.000 habitantes”, en **Municipios Argentinos. Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local**, ITURBURU, Mónica Silvana, Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública

tratara de anexiones o segregaciones de superficies.

Respecto de la creación del estatus municipal para Rincón de los Sauces, sobre la margen derecha del Río Colorado, casi en el límite con Mendoza, el poder ejecutivo provincial a través del Decreto N° 2439 del 9 de diciembre de 1971 funda el núcleo de población, luego de producir estudios previos y formular el proyecto de la traza fundacional por parte del COPADE. Este Decreto precede al N° 2440/71 a través del cual se nombró la comisión de fomento y se fijaron los límites de ejido.

**Figura 57: Ejidos municipales del Departamento Pehuénches, Pcia. de Neuquén.**



**Fuente:** Resultados censo 2010 por áreas geográficas, DPEyC, Pcia. de Neuquén, 2013

En cuanto al tamaño, la Carta orgánica incorpora la condición de una superficie de 8.000 hectáreas como máximo del ejido municipal y establece que sus modificaciones deberán ser aprobadas por la Legislatura.

Respecto de la delimitación y extensión del ejido municipal de Rincón de los Sauces, la Ley N° 2095/95 reconoce la categoría de Municipio de 1<sup>ra</sup>, la Ley N° 2154/95 modifica esos límites, alcanzando los 1116,38 km<sup>2</sup> <sup>35</sup>

<sup>35</sup> Por Imperio de las Leyes 2095/95 y 2154/95 comprende la Fracción "A", lote 23; parte fracción "D", lotes 3 - 6 - 7 - 8 - 13 - 14 y 15; y parte de la fracción "C", lotes 10 - 11 - 12 y 13 de la sección XXVII respectivamente, del departamento Pehuénches

Los municipios neuquinos son del tipo “ejidal no colindante”, lo que implica que la mayor parte del territorio provincial no posee autoridades locales lo que permite, en comparación con los de tipo “ejido colindante”, que se realicen actividades marginales a las ciudades asentadas del poder de policía municipal y menosprecia a las poblaciones dispersas que no son atendidas por algún gobierno local, en las que la Provincia ejerce directamente facultades que podrían corresponder a los municipios.

Siendo el suelo y los atributos del territorio un recurso natural e interpretando de manera armónica los art. 77º y 90º de la Constitución, se puede establecer que la planificación territorial es competencia provincial permanente dentro de la planificación para el desarrollo. Ello se explicita en el Art. 3º de la Ley 1875/91, de Preservación, Conservación y Mejoramiento del Ambiente, cuando establece que su finalidad es *“El ordenamiento territorial y la planificación de los procesos de urbanización, poblamiento, industrialización, explotación minera y expansión de fronteras productivas en general, en función de los valores del ambiente”*.

Este mandato planificador estuvo a cargo del COPADE, el que en virtud del Art. 31º de la Ley 3102, el Poder Ejecutivo será asistido en materia de planificación por la Secretaría de Planificación y Acción para el Desarrollo, la que tendrá, dentro de sus competencias, las siguientes funciones:

*“- **Intervenir en la formulación y seguimiento de planes estratégicos** provinciales, regionales y **municipales, actuando como articulador estratégico de los diferentes niveles de organización territorial y productiva** para el adecuado cumplimiento de los mismos.*

*- **Diseñar y proponer**, en coordinación con los organismos competentes en el ámbito nacional, provincial y local, **las estrategias y proyectos** de organización del territorio, de integración territorial provincial, de regionalización, **de desarrollo y ordenamiento urbano, rural y ambiental** y en toda otra estrategia de fuerte impacto territorial.*

*- Entender en todo lo relativo al diseño y actualización permanente de instrumentos y metodologías de planificación, con el fin de coordinar criterios para la elaboración de proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento.*

*- Intervenir en la elaboración de instrumentos de planificación territorial sectoriales y/o transversales, y de infraestructura pública que sean necesarios a los efectos de llevar adelante los programas y proyectos necesarios para contribuir a la ejecución del Plan Estratégico Provincial”*.

Estas prescripciones implican que las acciones del COPADE son colaborativas y orientativas hacia toda la administración incluyendo los municipios, aunque en materia de ordenamiento urbano la Provincia no posee una Ley que establezca presupuesto mínimos en esta materia de competencia municipal exclusiva. Sin embargo, existe una normativa provincial de este tipo para ser aplicada en las tierras no sujetas a la competencia de alguna autoridad municipal: se trata de la Ley N° 2818 de desarrollos urbanísticos, cuya finalidad es regular la generación de núcleos de urbanización en la tierra de jurisdicción provincial rural.

Esta Ley tiene por objeto el “...establecimiento de pautas técnicas y normativas mínimas que permitan asegurar de modo uniforme en toda la Provincia: a) El desarrollo urbanístico sustentable; b) El uso racional del suelo y demás recursos naturales comprometidos en los Proyectos de Desarrollo Urbanístico; c) La preservación del medio ambiente y, d) El respeto de los aspectos paisajísticos y culturales de cada zona”.

Las prescripciones instrumentales son realmente mínimas, dejando un gran espacio de discrecionalidad aun no limitado por la reglamentación que ordenaba dictar. Apenas se prescribe que los proyectos serán sometidos a una Evaluación de Impacto Ambiental y deberán cumplir con la legislación proyectiva de los Bosques Nativos y las Áreas Naturales Protegidas, en el caso que se localicen allí. Algunas de sus disposiciones son interesantes para tomar como antecedente en la codificación urbana futura. Por ejemplo:

- a) Solicitud de póliza de caución de las obras que se comprometan,
- b) Solicitud de Factibilidades de provisión de servicios y de aptitud hidráulica,
- c) Identificación de proyecto con fines de transparencia futura,
- d) Difusión pública del proyecto previa a la resolución del pedido,
- e) Prohibición de publicidad previa y previsión de multas,
- f) Establecimiento de multas diarias por día de mora (astreintes),
- g) Establecimiento de fuerte incremento por reincidencia,
- h) Coordinación con municipios próximos e involucramiento
- i) Establecimiento de radio mínimo de distancia a para proyectos posteriores.

-

- Asimismo, es importante considerar, por reprochables, ciertos aspectos:

- j) La no mención de factibilidades para la eliminación de excretas y RSU,
- k) La ausencia de pago de derechos de construcción
- l) La ausencia de evaluación de plusvalías por transformación de suelo rural a urbano,
- m) Inadecuada aptitud para aplicar la figura de urbanización cerrada,
- n) La imprevisión de factibilidades previas progresivas asociadas a mayores exigencias documentales y de garantías,
- o) Exceso de discrecionalidad en la etapa final del trámite,
- p) Afectación automática al dominio público de las cesiones prometidas,
- q) Voluntarismo al considerar a esta Ley apta para regularizar desarrollos urbanísticos clandestinos.

Las Prescripciones técnicas tanto urbanísticas como constructivas (no existe Código de edificación provincial) son casi nulas porque se desarrollarían en su reglamentación, mediante Decreto. Solo se establecen la cesión obligatoria al dominio público del 10% de la superficie bruta para afectar a espacios públicos circulatorios y la fijación de altos estándares de infraestructura y equipamientos (servicios básicos de suministro de agua potable, energía eléctrica, gas natural, tratamiento de efluentes cloacales, sus obras de nexo con las redes existentes o sistemas alternativos, alumbrado público en calles y un sistema de recolección y disposición final de RSU. No se explicitan indicadores urbanísticos ni obras de pavimentación.

Como componente sustantivo del ordenamiento territorial se ha instituido sendos sistemas de Registro de la Propiedad Inmueble (Ley N° 2087/94) y de Catastro Territorial (Ley N° 2217/97), ambos adherentes de las leyes nacionales específicas y bien desarrollados aunque con fines recaudatorios como lo evidencia su dependencia de este último de la Subsecretaría de Ingresos Públicos. Esta dependencia le reduce los objetivos multifinalitarios que debiera proveer, agravado por administrar también el Sistema de Información Georreferenciado provincial.

En orden al respeto de la autonomía municipal el catastro provincial reconoce en los municipios la aprobación de las modificaciones de los estados parcelarios, limitándose la provincia al contralor técnico y la registración catastral, aunque la facultad, no delegada de esta registración, al ser un objetivo casi excluyente de cualquier tramitación, es un poder que promueve una férrea disciplina centralista y concentradora, muy común para la agrimensura, materia fuertemente corporativa.

Por último, debe destacarse, en orden a las perspectivas de desarrollo local el antecedente de haber Declaración de utilidad pública, mediante la Ley N° 2697/10, de la obra de pavimentación de los tramos faltantes de la Ruta provincial N° 6 Ruta provincial 6 en su actual traza, desde Puesto Hernández hasta El Cholar, incorporando la obra en el Plan Vial 2008/2017, no ejecutado. En el mismo sentido opera el “Memorándum de Entendimiento entre la Pcia. de Neuquén y la región del Biobío por el paso Internacional Pichachén”, priorizado por el Grupo Técnico Mixto desde 2014, al cual se accede a través de la Ruta Provincial 6. A 65 kilómetros de El Cholar, estimándose que en torno a este paso reside aproximadamente un millón de habitantes, asentados a ambos lados de la cordillera de los Andes.

#### **4.1.1.5 Legislación y Normativa provincial socio habitacional**

Al iniciar la década de 1960, las autoridades del Neuquén consideraban que la provincia reunía rasgos de una región subdesarrollada a raíz de la crítica situación socioeconómica de sus habitantes. En base a este diagnóstico se definen los Lineamientos generales para el desarrollo del Neuquén, estableciéndose que para alcanzar “*un desarrollo integral, armónico y equilibrado*” era necesario, entre otros aspectos, la mejora de las condiciones sociales de la población a partir de la atención de las necesidades básicas de salud, educación y vivienda. Desde ese momento y hasta aproximadamente principios de la década de 1990, la consideración del problema habitacional constituyó uno de los pilares de la política social.

El primer organismo estatal ejecutor de acciones directas vinculadas a la cuestión habitacional fue la Comisión Provincial de la Vivienda, creada en 1966 para desempeñarse bajo la dependencia del Ministerio de Asuntos Sociales. Pese a su carácter honorario, le fueron asignadas amplias funciones.

En 1969 la Comisión fue disuelta y en su reemplazo se crea la Dirección General de Vivienda que, bajo dependencia funcional del Ministerio de Bienestar Social, desarrolló prácticamente las mismas tareas que su antecesora con la diferencia de que no lo hizo como organismo honorario.

Siguiendo el derrotero del resto de las provincias a partir de la creación del FONAVI, la Dirección es sustituida por el Instituto Provincial de Vivienda del Neuquén (IPVN)<sup>36</sup>, ente descentralizado que tendrá como fin *“promover la solución integral del problema habitacional en el ámbito de la provincia, mediante la construcción de viviendas, obras de urbanización, de infraestructura, de servicios y equipamientos necesarios a tal fin...”*. Es decir, se puntualiza la tarea del IPVN en la dotación de vivienda y de su respectiva infraestructura, en razón de percibirse ello como *“solución integral”* al problema habitacional. Años más tarde, y posiblemente en lo que intentó ser una adaptación institucional a la rápida evolución urbana de la provincia y sus consecuencias territoriales, el Instituto cambia su denominación a Instituto Provincial de Vivienda y Urbanismo (IPVU)<sup>37</sup> y suma al objetivo inicial el tema de la planificación urbana con sus especificidades regionales y locales. Con el transcurso del tiempo, el IPVU se transformó en un importante componente del esquema de la política social provincial, no solo por su papel en el diseño, implementación y adjudicación de los planes provinciales de vivienda, sino también por su carácter de ejecutor de la política habitacional nacional en el ámbito neuquino.

<b>Plexo normativo provincial de las políticas socio habitacionales</b>	
<b>Ley N° 1.043/77</b>	<p><b>Crea el Instituto Provincial de la Vivienda (IPV)</b></p> <p>Tras la creación del FONAVI, se reemplaza la Dirección General de Vivienda por el IPV, organismo autárquico que tendrá competencia y capacidad para realizar todos los actos administrativos que sean necesarios para: <i>“promover la solución integral del problema habitacional en el ámbito de la Provincia, mediante la construcción de viviendas; obras de urbanización; de Infraestructura; de servicios y equipamientos necesarios a tal fin y de conformidad con los lineamientos que sobre la materia formulen los gobiernos nacional y provincial....2 Adhiere a la Ley nacional N° 21.581</i></p>
<b>Ley N° 1.537/84</b>	<p><b>Crea el Instituto Provincial de Vivienda y Urbanismo (IPVU)</b></p> <p>Con un criterio más amplio se reconvierte al IPV con el objeto de: <i>“...proveer soluciones y atender las necesidades de los sectores en situación de desamparo, a fin de permitir su acceso a la vivienda; regularizar la situación dominial de las viviendas adjudicadas y a adjudicar por parte del IPVU”</i>.</p>
<b>Decreto 301/87</b>	<b>Sistema de Recupero Financiero</b>

<sup>36</sup> A través de la Ley N° 1.043/77

<sup>37</sup> A través de la Ley N° 2.043/93

	Orientado a equilibrar el déficit crónico en el recupero de las viviendas adjudicadas. Establece los incentivos de radicación de la población aplicándose un plan de pago preferencial a las viviendas construidas fuera de Confluencia.
<b>Ley N° 1.903/91</b>	<p align="center"><b>Crea el Fondo para la Vivienda Neuquina (FOVINEU)</b></p> <p>Sus recursos serán destinados a la construcción de viviendas económicas para familias de recursos insuficientes; la construcción de viviendas regidas por programas que contemplen formas mixtas de financiación y programas de desarrollo comunitario, tales como arreglos de techos, ampliación y/o mejoramientos de viviendas, albergue de personas desamparadas y ejecución de obras de urbanización, de infraestructura de servicios, de equipamientos.</p>
<b>Ley N° 2.043/93</b>	<p align="center"><b>de Regularización de Viviendas del IPVU</b></p> <p>Autorízase al Instituto Provincial de Vivienda y Urbanismo del Neuquén, a la enajenación y administración de todas las viviendas construidas por la institución, con la finalidad de regularizar la situación de sus adjudicatarios y ocupantes, facilitando el pago del valor actual de las viviendas, terrenos y su transferencia dominial, en su forma legal.</p>
<b>Ley N° 2.021/93</b>	<p align="center"><b>Viviendas institucionales</b></p> <p>Dispone mediante una operatoria para vender en plazos cortos las viviendas ejecutadas del estado destinadas a la satisfacción de necesidades de los funcionarios de la administración pública a sus legítimos poseedores, recuperar mediante desalojo a los que no cumplen con los requisitos y vender las viviendas recuperadas en subasta pública.</p>
<b>Ley N° 2.143/95</b>	<p align="center"><b>Recrea el Fondo Provincial de la Vivienda</b></p> <p>Incorporando los recursos del Fondo nacional de la Vivienda. Adhiere a la Ley nacional 24.464 que crea el Sistema Federal de la Vivienda</p>

<p><b>Ley N° 2.189/96</b></p>	<p align="center"><b>Descuento Automático de cuotas de viviendas construidas por el IPVU</b></p> <p>Crea un Régimen Especial de cobro con descuento del 10% para viviendas oficiales a adjudicar y adjudicadas, para agentes públicos aplicándose sobre los haberes de los agentes a través de los recibos de sueldos.</p>
<p><b>Ley N° 2.191/96</b></p>	<p align="center"><b>Régimen especial de escrituración hipotecarias</b></p> <p>Establece un régimen especial a fin de facilitar la escrituración hipotecaria, por los saldos de precio de lotes y viviendas, sean fiscales o privadas, destinadas exclusivamente a la habilitación única y permanente de personas individuales o grupos familiares.</p>
<p><b>Ley N° 2.370/01</b></p>	<p align="center"><b>Titulización de Hipotecas</b></p> <p>Faculta al IPVU a convenir con el Banco Hipotecario SA la cesión de los créditos hipotecarios correspondientes a las viviendas construidas por el mismo dentro de la operatoria "Titulización De Hipotecas Módulo I-Gobiernos Provinciales", afectando en garantía del endeudamiento autorizado los fondos del FONAVI - Recupero, Ley 24.464.</p>
<p><b>Ley N° 2.394/02</b></p>	<p align="center"><b>Suspende los procesos de ejecución de sentencias ejecutorias</b></p> <p>Suspende, con carácter transitorio, en plazos que fueron prorrogados por las leyes 2846, 2903 y 2992, los procesos de ejecución de sentencias de procesos de ejecución hipotecaria para viviendas únicas de uso permanente del titular o de su grupo familiar.</p>
<p><b>Ley N° 2.382/02</b></p>	<p align="center"><b>Facilita litigar sin gastos a titulares de crédito hipotecario del BHN</b></p> <p>Otorga el beneficio de litigar sin gastos en sus presentaciones ante la justicia en cualquier planteo vinculado al crédito hipotecario, al inmueble, su valuación y/o trámite de ejecución, ya sea en el carácter de actor o demandado a los deudores de créditos hipotecarios sobre inmuebles con vivienda única, financiada con fondos estatales, otorgados con finalidades y objeto social.</p>

<p><b>Ley N° 2.460/04</b></p>	<p><b>Crea la Agencia de Desarrollo Urbano Sustentable (ADUS)</b></p> <p>Este nuevo ente autárquico subsume al IPVU y al FOVINEU, formulará las políticas y gerenciará el sistema de la vivienda. Crea un régimen especial obligatorio de descuento automático de cuotas sobre el financiamiento de créditos otorgados por el estado a agentes públicos, municipales y provinciales, siendo obligatorio también para los beneficiarios con relación de dependencia en el sector privado y organismos nacionales. Invita a los municipios a adherir.</p>
<p><b>DECRETO 639/05</b></p>	<p><b>Reglamentación de la ley 2460</b></p> <p>Su objetivo es implementar adecuadamente Ley. Los créditos para la vivienda propia y única serán destinados a cubrir alguna de las demandas: Adquisición de viviendas nuevas o usadas que no excedan los 90 m<sup>2</sup>, Construcción de viviendas que no excedan los 90 m<sup>2</sup>, Terminación de vivienda propia que no exceda los 90 m<sup>2</sup>, Ampliación de vivienda propia, hasta los 90 m<sup>2</sup> (total) y Refacción de vivienda propia hasta 90 m<sup>2</sup>. Habilita como agente financiero al BPN S.A.</p>
<p><b>Ley N° 2.612/08</b></p>	<p><b>Crea Fiduciaria Neuquina S.A.</b></p> <p>Constituye la sociedad "Fiduciaria Neuquina S.A.", cuyo capital social se integra en un 90% por la Provincia; en un 5% por Hidrocarburos del Neuquén S.A. y en un 5% por Corporación Forestal Neuquina S.A. Tendrá por finalidad la administración y disposición, en carácter de fiduciario, del patrimonio que integren los fondos fiduciarios a crearse. No percibirá comisiones por su actividad relacionada con fideicomisos públicos y se la exime del pago de impuestos provinciales.</p>

<p><b>Ley N° 2.638/08</b></p>	<p align="center"><b>Sistema integral de soluciones habitacionales</b></p> <p>Reformula objetivos de la política habitacional incorporando en la participación de los Municipios y otros actores sociales y la promoción de cambios en los valores y conductas sociales tendientes a generar aptitudes solidarias y establece nueva programática: (Registro único de solicitantes, de lotes sociales y de mejoramientos, Regularización dominial de terrenos fiscales, privados, asentamientos o planes realizados por el Estado, Recupero y regularización de la cartera de morosos, Mejoramiento y ampliación de viviendas, Vivienda por esfuerzo propio y ayuda mutua, Banco de tierras.</p>
<p><b>Ley N° 2.639/08</b></p>	<p align="center"><b>Registro único provincial de vivienda y hábitat</b></p> <p>En orden a los dispuesto en la Ley 2638, se crea este registro único de inscripción permanente como banco de datos que funcionará bajo la órbita del IPVU, incorporando de oficio, a todos los inscriptos en los registro previos y a todos los registros de los municipios que adhieran a la presente ley.</p>
<p><b>Ley N° 2.660/09</b></p>	<p align="center"><b>Régimen de regularización dominial para ocupantes</b></p> <p>Establece un régimen de regularización dominial para los ocupantes que acrediten la posesión pública, pacífica y continua de lotes privados destinados como único fin a vivienda única y permanente, de grupo familiar durante los últimos 10 años. Amplia el beneficio a los conyugues, herederos y convivientes del ocupante original que ejerzan la ocupación no constituirá impedimento la existencia de deudas tributarias, impositivas o de tasas.</p>
<p><b>Ley N° 2.771/11</b></p>	<p align="center"><b>Instituye el “Plan Provincial Techo Digno Neuquino”</b></p> <p>Instituido con el objeto de proveer solucione conjuntas a los problemas de acceso al lote, a la vivienda y al trabajo genuino con la participación en la planificación, gestión, desarrollo e implementación de la Federación de Cooperativas de Viviendas, Trabajo y Consumo Neuquinas Limitada, la Asociación Civil de Constructoras Pymes y la Seccional local de UOCRA.</p>

<p><b>Ley N° 2.828/12</b></p>	<p><b>Recupero de saldos deudores y regularización dominial del IPVU</b></p> <p>Su objetivo es Regularizar el dominio de las viviendas adjudicadas por el IPVU que no se encuentren ocupadas y la deuda existente por viviendas adjudicadas, Garantizar que la asignación de los fondos recuperados cumpla con los fines previstos en las leyes nacionales y provinciales, Incorporar a los municipios como sujetos activos asignándoles una porción del recupero obtenido. Crea el Fondo Fiduciario Provincial para Vivienda Social y el el Fondo Fiduciario para Vivienda Social en Municipios integrantes. Serán administrados por la Fiduciaria Neuquina S.A. Habilita como agente financiero al BPN S.A.</p>
-------------------------------	---

La provincia del Neuquén no ha sido una excepción respecto a la tendencia generalizada de construir vivienda pública en los principales centros urbanos. Este rasgo de la política habitacional se manifiesta desde sus inicios pese a que, hacia fines de la década de 1960, el déficit era un problema extensivo a todo el territorio provincial y afectaba tanto a áreas urbanas como rurales: La población urbana de la provincia, pasó de un 37 % en 1960 a un 66 % en 1970, concentrándose principalmente en la ciudad de Neuquén, sin embargo, en 13 de los 16 departamentos el problema de la vivienda se centraba en las zonas rurales. Pese a estas evidencias, la política de vivienda subsiguiente estuvo destinada a atender las necesidades habitacionales de las áreas urbanas.<sup>38</sup>

De este modo, el Estado provincial mediante su inversión en planes habitacionales, ha sido el principal protagonista en la construcción y expansión de las áreas urbanas. En ese sentido, el IPVU ha tenido una responsabilidad fundamental, al habersele asignado desde su creación el deber de estudiar la localización de los conjuntos habitacionales, aspecto que se enfatizó a partir de 1984 cuando se redefinen sus objetivos: *“procurar la solución integral del problema habitacional y de la planificación urbana en el ámbito de la provincia, con sus particularidades por región y localidad (...) mediante la definición de una política global (...) a través de una planificación con participación a corto, mediano y largo plazo, que regule y ordene el desarrollo de los asentamientos urbanos y rurales en lo referente a uso de suelo, infraestructura, servicios, equipamiento y vivienda”* (Ley N° 1537/84).

La imagen siguiente ejemplifica el nivel de precariedad de de las urbanizaciones del IPVU, agravadas en la mayoría de los casos cuando se localizan a grandes distancias de los equipamientos y el transporte público.

---

<sup>38</sup> **Los contornos de la política de vivienda en Neuquén, antes y ahora**, PEREZ, Gabriela, Revista Universitaria de Geografía, vol. 14, núm. 1-2, 2005, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca.

**Figura 58 Imagen de barrio construido por el IPVU**



**Fuente:** Producción propia, octubre/2018

Sin embargo, en la práctica tales propósitos solo se cumplieron parcialmente debido a que se adjudicaron conjuntos habitacionales sin atender su inserción en el tejido urbano, emplazados en áreas no adecuadas, carentes de espacios verdes, con infraestructura sanitaria y educativa extremadamente insuficiente en relación al número de habitantes a residir o con características constructivas inapropiadas según la región o el grupo familiar beneficiado. En consecuencia, junto a la posibilidad de acceder a una vivienda propia numerosos planes también representaron situaciones de “vulnerabilidad social y espacial” para sus habitantes.

En 1992 se produce un punto de inflexión en la política nacional de vivienda al suscribirse, entre la Nación y las provincias, el Acuerdo Interestadual, más tarde ratificado por el Pacto Fiscal Federal. A partir de ese momento, los recursos del FONAVI son descentralizados, autorizándose su transferencia directa a las provincias según los porcentajes acordados por la Secretaría de Vivienda. A partir de allí la Nación renuncia a la determinación de cupos y prioridades y traspasa la absoluta responsabilidad a las provincias en el otorgamiento de las aptitudes técnicas y financieras, como también en la administración de los fondos provenientes del recupero de las inversiones. Posteriormente, la Ley 24.464/95 se constituye en el nuevo marco que regla al FONAVI. Con ella se crea el Sistema Federal de la Vivienda, que reafirma la federalización de los recursos.

Hasta la década de 1990 inclusive, Neuquén se encontraba entre las jurisdicciones del país con más bajo nivel de retorno de las inversiones habitacionales, exhibiendo sólo un 10% de cancelación de deudas de las viviendas construidas por planes. Esta situación, era producto básicamente de la desorganización imperante, desde larga data, en el subsistema público provincial de la vivienda y de la arraigada “cultura del no pago” de una amplia franja de adjudicatarios.

Con la intención de revertir tal desequilibrio, a fines de 1987 se dicta el Decreto 301/87 aprobando el “Sistema de Recupero Financiero de Viviendas Financiadas con Recursos Provinciales”, la primera de una serie de acciones en este sentido, que contemplaba distintos plazos y cuotas de pago según las operatorias y su localización. Posteriormente se crea el Régimen Especial de Descuento Automático de cuotas de viviendas construidas por el IPVU (Ley N° 2189/96). Con ello, el objetivo de recupero financiero trasciende a los planes desarrollados con recursos provinciales, siendo obligatorio el descuento para las viviendas a adjudicar y optativo para las adjudicadas.

Estas iniciativas no produjeron efecto sino a partir de 2001, cuando una modificación en el Régimen Especial estableció el descuento automático obligatorio también para las viviendas adjudicadas (Ley 2370/01), lo que permitió al IPVU iniciar el cobro de deudas totales o parciales de viviendas entregadas a sus beneficiarios durante las décadas del 70 y 80. La aplicación de este mecanismo suscitó reacciones opuestas. Algunos sectores de la sociedad se manifestaron a favor del inicio del cobro de las deudas. En cambio, alrededor del 80 % de los intendentes no adhirió al Régimen Especial, imposibilitando que se realice el descuento a los empleados municipales. Un complemento fundamental de ese Régimen Especial fue la decisión de ajustar el registro oficial de adjudicatarios originales con uno de los actuales moradores de las viviendas, debido a que se estima que un 50 % de las mismas se halla en situación de tenencia irregular<sup>39</sup>. A partir de estas acciones, el IPVU ha logrado el inicio del cobro de las cuotas correspondientes a un 30 % de las viviendas adjudicadas, con lo cual, los ingresos en concepto de recupero comienzan a exhibir una tendencia creciente: \$ 2.9 millones en 2001, \$ 7.3 millones en 2002 y \$ 7.9 millones en 2003. Esto ha permitido a la provincia, no sólo pasar al grupo de las jurisdicciones con mayor nivel de recupero financiero habitacional, sino también ocupar el primer lugar entre ellas a raíz del incremento mencionado<sup>40</sup>.

A partir de estas decisiones de la década del 90 se produjeron una serie de cambios, algunos positivos y otros negativos. Entre los favorables cabe mencionar, la apertura del esquema de provisión de vivienda pública hacia instancias menores de gestión en sintonía con la tendencia descentralizadora impulsada por la Nación. Neuquén pone en marcha a partir de 1993 los programas de obra delegada por convenio con municipios y comisiones de fomento, especialmente en el interior neuquino, transfiriendo recursos financieros propios y del FONAVI. Desde entonces, la mayoría de los municipios ha estado desarrollando programas de obra delegada. No obstante, la reforma anunciada se circunscribió básicamente a la descentralización de los recursos financieros.

Este aspecto, aunque necesario para que los municipios efectivicen su autonomía, resultó insuficiente para producir la aspirada transformación del enfoque de la política habitacional. La debilidad de los gobiernos locales, especialmente en los centros intermedios y pequeños, no sólo se manifiesta en la insuficiencia de recursos financieros y económicos,

---

<sup>39</sup> En este sentido, se señala la existencia de procedimientos prohibidos como ventas, alquileres y el paso de posesión del inmueble entre compatriotas en el caso de adjudicatarios chilenos.

<sup>40</sup> Informe anual de la Auditoría de la Nación, 2004.

sino también en las limitaciones que presentan el modo de funcionamiento y de gestión de los municipios y sus recursos humanos<sup>41</sup>.

Neuquén no constituye una excepción a este rasgo institucional, con el agravante que el Estado provincial parece asociar descentralización con “desentendimiento” asumiendo, en consecuencia, una actitud de indiferencia ante las limitaciones técnicas y administrativas locales. De este modo, los municipios y comisiones de fomento neuquinos aún están imposibilitados de ejercer una verdadera autonomía en materia habitacional que les permita implementar una política acorde a las necesidades concretas de la población.

Asimismo, la descentralización del FONAVI a las provincias de la responsabilidad en la administración de los recursos financieros posibilitó su empleo en situaciones no permitidas anteriormente, lo que facultó a la provincia a destinar parte de los fondos nacionales a la construcción de viviendas indígenas en tierras cuya propiedad pertenece al conjunto de la comunidad aborígen, permitiendo que la comunidad determine la adjudicación de las mismas. La provincia construyó entre 1977 y 1994 un total de 38.739 viviendas y en el período 1995-2004 un total de 5.667 unidades<sup>42</sup>. Estos datos reflejan que la caída que viene experimentando la construcción pública de vivienda es el cambio más relevante de signo negativo. El repliegue estatal en la atención del problema habitacional es un proceso que comienza a insinuarse en la década de los '90 y se profundiza a partir del año 2000.

Desde el punto de vista económico, este aspecto de la política provincial de vivienda, sumado a los momentos de crisis de la construcción privada, ha desencadenado por un lado la desaceleración y baja del nivel de actividad de la industria de la construcción. Por el otro, el incremento del desempleo de mano de obra y equipos ligados a la actividad.

Desde la perspectiva de la dotación de vivienda social, el repliegue estatal modificó sustancialmente los alcances y destinatarios de la política habitacional. Comienzan a tener mayor presencia las respuestas asistenciales y focalizadas. Éstas buscan compensar los efectos de la crisis y la exclusión en los grupos poblacionales más vulnerables, localizados en áreas territoriales “calientes” en cuanto a conflictos manifiestos o potenciales, con el propósito de “controlar el orden” más que consumir un derecho. Se trata de respuestas que, a partir de los '90, pierden su tradicional atributo de acciones estatales residuales, aunque en el caso que nos ocupa, ello no ocurre por el grado de cobertura poblacional que implican, sino por la importancia que el IPVU le otorga a este tipo de operatorias<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> “El desarrollo local. Un desafío contemporáneo”, AROCENA, José, Nueva Sociedad. 2005, Caracas.

<sup>42</sup> “El Estado de la provincia del Neuquén, sus políticas públicas: un ejemplo de mediación”, TARANDA, Demetrio y OCAÑA, Mónica., en “Estado, capital y régimen económico”. El Espejo, 1993, Neuquén.

<sup>43</sup> A título de ejemplo, intervenciones estatales desarrolladas en este marco fueron:

**-Planes para población en situación de extrema precariedad socio-habitacional.** Parten de relevamientos realizados por el IPVU durante 1996, en los cuales se detectan pobladores y familias viviendo en estas condiciones localizados en zonas periféricas de centros urbanos, en zonas rurales y en asentamientos indígenas. Con financiamiento de BID y del recupero del IPVU, contemplaron la inclusión de beneficiarios que no estaban en condiciones de afrontar la devolución de los costos, por lo cual asumieron el carácter de subsidio no reintegrable. La aplicación de estos planes se realizó en dos modalidades: I) Solución del hábitat por autogestión, y II) Mejoramiento habitacional para demanda dispersa,

**-Programa Provincial de Ayuda Habitacional.** Surge de relevamientos realizados durante el año 2001 y fue ideado con el propósito de atender la ampliación, refacción o mejora de viviendas familiares deficitarias localizadas en zonas urbanas y

Tras 26 años de actividad -con aciertos y desaciertos- centrada en la construcción de viviendas sociales, la nueva gestión del gobierno provincial limitó sus funciones, subordinándolo a una Agencia de Desarrollo Urbano Sustentable (ADUS) creada mediante Ley N° 2.460/04.

Entre el conjunto de facultades y funciones a desempeñar, la ADUS priorizará el otorgamiento de créditos individuales -con la asistencia del Banco de la provincia como agente financiero- para la construcción, mejora y ampliación de viviendas. En ningún caso los proyectos a financiar podrán exceder los 90 m<sup>2</sup> cubiertos a valores del mercado local. Se señala que tal fin deberá alcanzarse en armonía con el desarrollo urbano de las distintas localidades y en procura de “mantener el concepto de sustentabilidad del desarrollo habitacional y urbano en el largo plazo”. No obstante, es importante destacar que, el alcance de la sustentabilidad queda reducido a condiciones de viabilidad económica<sup>44</sup>, Es decir, no se considera necesario en términos de sustentabilidad la concreción de acciones que contribuyan a un desarrollo habitacional y urbano más saludable, más seguro, con equidad para todos los sectores de la sociedad en el acceso a la tierra, la vivienda, la ciudad y sus servicios.

El ADUS, a partir de la serie de normativas dictadas a posteriori<sup>45</sup> administra la totalidad de los fondos destinados a la construcción de viviendas en la provincia mientras que el IPVU ha perdido su rol protagónico en el subsistema público provincial de la vivienda, quedando sus funciones restringidas a la atención de la población de escasos recursos o en situación de desamparo. De este modo, los lineamientos rectores de la política provincial pasaron a focalizarse en la atención de los sectores poblacionales de ingresos medios, argumentándose que la mayoría de las operatorias implementadas en los años anteriores no consideró las necesidades habitacionales de este segmento.

Cabe consignar que esta etapa marcada por concepciones neoliberales de ajuste estructural (gestión provincial 1999-2007) convive, a partir del 2004, con el pasaje a modelo de desarrollo heterodoxo productivo inclusivo que se caracteriza por el retorno del Estado ejerciendo un rol central en cuestiones socioeconómicas. Esta nueva centralidad del Estado deviene de su reposicionamiento como herramienta de desarrollo y bienestar social, mediante la revalorización de sus capacidades de regulación, orientación y ejecución de políticas económicas y sociales activas. En ese marco se iniciaron transformaciones en la política de vivienda desde una perspectiva neokeynesiana sobre la base de estructurar una política federal de vivienda ofensiva como medida esencialmente contra cíclica que permitiese, junto con la atención del déficit habitacional, la reactivación de la economía y la generación -por unidad de inversión- de la mayor cantidad de empleos directos e indirectos.

---

suburbanas, sobre lote propio o en proceso de regularización, contemplan la provisión de materiales, mano de obra y asistencia técnica en caso de ser necesaria. Se financia con recursos provenientes del recupero del IPVU y, al igual que en el caso anterior, contempla situaciones de excepción en las cuales las inversiones adquieren la forma de subsidios no reintegrables.

<sup>44</sup> Se considera que para lograr la viabilidad económica es suficiente la aplicación de políticas que articulen “las aspiraciones de la sociedad y promuevan la vinculación de la renta generada por el sector y el aporte del Estado para el financiamiento de soluciones habitacionales en forma permanente”. Ley 2460, art.2º, inciso d)

<sup>45</sup> Leyes N° 2.460/04, 2.612/08, 2.638/08, 2.639/08 y Decreto 639/05.

El rol promotor y articulador de una política nacional activa de vivienda se desarrolló a través de un conjunto de instrumentos operativos bajo el formato de programas federales que contempló la continuidad de algunos programas preexistentes y la creación de otros, todo ello bajo el paradigma de la recentralización de la política habitacional. Devino de la implementación de un amplio abanico de nuevos programas y subprogramas que se estructuraron en torno a la construcción de viviendas, el mejoramiento del parque habitacional existente, la regulación dominial y el mejoramiento barrial. Si bien, en términos generales, características de los mismos reflejan cierta continuidad de rasgos de las políticas habitacionales implementadas en décadas anteriores, algunos marcan un quiebre con lógicas pasadas<sup>46</sup>.

La magnitud de la inversión pública destinada a los programas federales es otro elemento distintivo de la política federal de vivienda. Ello fue posible a partir de una estrategia de reordenamiento y jerarquización financiera del sistema nacional de la vivienda, desarrollada sobre la base de aportes significativos provenientes, en principio, del Tesoro Nacional y, posteriormente, también de ANSES.

Desde el punto de vista del tipo de respuesta habitacional, la PFV mantuvo las dos concepciones desarrolladas en periodos anteriores a 2003. Por un lado continuó con programas de construcción de unidades nuevas bajo la visión de la vivienda como objeto o bien físico acabado, constitutivo de un conjunto habitacional y de tipología seriada, representados por el Programa Federal de Construcción de Viviendas I y II<sup>47</sup>, a la par que desarrolló acciones no convencionales orientadas a cubrir el déficit cualitativo a partir de una concepción de la vivienda como un conjunto de bienes y servicios desagregados y progresivos. En referencia a esta segunda línea de acciones cabe señalar que el impulso a programas destinados a atender el déficit cualitativo comienza en 1993, representando desde esa fecha y hasta 2005 el 13% del total de las soluciones habitacionales del país. A partir de la PFV y sus distintos subprogramas, la participación de este tipo de respuesta se fue incrementando al punto de alcanzar en 2011 el 36,8% del total.

La provincia del Neuquén suscribió a seis programas federales de vivienda durante el ciclo político abierto en el año 2003, entre los cuales figuran el Programa Federal de Construcción de Viviendas I y II (este último también denominado "Programa Federal Plurianual", correspondientes a la primera concepción y los Subprogramas Federales de Mejoramiento de Viviendas "Mejor Vivir", de "Solidaridad Habitacional", de "Emergencia Habitacional" y

---

<sup>46</sup> Un ejemplo fue la implementación del Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas "Mejor Vivir", el primero de envergadura que aborda el déficit habitacional cualitativo tanto a escala de la vivienda familiar como de reacondicionamiento de espacios comunes de complejos habitacionales, contribuyendo a mejorar la calidad de los típicos conjuntos masivos surgidos a partir de los años '70. Otro caso es el Programa Federal de Integración Sociocomunitaria (ex Programa Federal de Emergencia Habitacional) que introdujo innovaciones organizativas y productivas a partir de tener como objetivo esencial la integración de cooperativas de trabajo y la participación de organizaciones de base, con el propósito de vincular la producción habitacional con la inserción laboral de desocupados y sectores en situación de pobreza.

<sup>47</sup> Provocando gran expectativa en sectores sociales, políticos y empresariales pues su orientación a la producción masiva de vivienda económica "llave en mano" a cargo de empresas constructoras representó una suerte de retorno a la política habitacional de "primera generación" de los años '70 y '80", de **"Interrogantes sobre la sustentabilidad de la política habitacional argentina"**, FERNÁNDEZ WAGNER Raúl, Seminario Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Hábitat Popular, 2006, Córdoba.

“Techo Digno”. Su producción global concluida de todos estos programas en la provincia alcanzó un total de 5.056 nuevas viviendas y 610 soluciones habitacionales durante el periodo 2003-2014.

Los dos primeros correspondientes a la concepción más tradicional fueron los que tuvieron el mayor desarrollo, representando en conjunto el 88 % de las obras. Tal guarismo pone, a diferencia de lo ocurrido en otras jurisdicciones del país, en un plano de relatividad el impacto que tuvo en la provincia la diversidad de operatorias surgida a partir de la PFV. El porcentaje de hogares atendidos por respuestas no tradicionales respecto del total de los hogares atendidos para la provincia del Neuquén es de 4,68 %, algo más de dos puntos por debajo del valor de referencia a nivel nacional (7 %) para 2011<sup>48</sup>. Esto es coherente con las diferencias conceptuales en materia ideológico entre los dos niveles de gobierno.

En relación a la dimensión territorial, considerando la distribución geográfica de los cupos en términos absolutos se observa que el patrón territorial de la política de vivienda profundizó el perfil de alta concentración en una parcialidad del territorio provincial iniciado a partir de la década de 1970: el departamento Confluencia centralizó la mayor proporción de soluciones provenientes de los programas con el 82,2% de las obras del FONAVI Reactivación I y II, el 74,5% de las correspondientes al PFCV y Plurianual y el 63,2% del programa Mejor Vivir, determinando una marcada primacía urbana de la inversión nacional en la capital provincial.

Para el resto de las jurisdicciones departamentales, la distribución de las obras recayó prácticamente en localidades cabecera de departamento, concentrándose en cuatro de ellas el 59% de los trabajos destinados al “interior” neuquino (San Martín de los Andes, Rincón de los Sauces, Zapala y Villa La Angostura). Pero llevando el análisis a la proporción de hogares beneficiados por departamentos de la provincia, resulta que Rincón de los Sauces se inscribe entre los que registraron valores menores al 15% del total de familias alcanzadas por una respuesta habitacional del IPVU frente a un promedio de entre 15%-30% de los hogares en Añelo, Ñorquín, Aluminé, Catán Lil, Collón Cura y Los Lagos<sup>49</sup>.

Los rangos indicados para la provincia del Neuquén son similares a los registrados en las restantes provincias patagónicas, colocando al área por fuera de los valores mayores alcanzados en otras zonas del país (Norte Grande Argentino y Cuyo: rangos entre 30,01 %-45 % y 45,01 %-60 % para ambos casos).

---

<sup>48</sup> “La recentralización de la política nacional de vivienda y sus efectos socio territoriales. El caso de los Programas Federales de Vivienda en la provincia del Neuquén”; PÉREZ, Alejandra y PEREZ, Gabriela Ana, V Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales, 16 al 18 de noviembre de 2016, Mendoza.

<sup>49</sup> PÉREZ, Alejandra y PEREZ, Gabriela Ana, Ídem.

## 4.1.2 Normativa Municipal

### 4.1.2.1 Carta Orgánica

Fue materia de interpretación<sup>50</sup> y discusión entre los constitucionalistas argentinos hasta 1994 si los municipios eran autárquicos o eran autónomos, año en que la reforma de la constitución argentina la reconoce expresamente y obliga a las provincias a hacer lo propio. A pesar de que algunas provincias lo hicieran antes de esa fecha<sup>51</sup>, A partir de 1957 las provincias argentinas comenzaron a reconocer expresamente en sus constituciones la autonomía de sus municipios, incluyendo, en la mayoría de los casos su facultad constituyente, para darse sus propias cartas orgánicas.

Cabe acotar que la asociación entre Autonomía municipal y la existencia de Carta Orgánica no es unívoca. La primera existe potencialmente por imperio del Art. 123° de la Constitución Nacional, se torna efectiva con la inclusión del concepto en la Constitución provincial correspondiente a pesar de contarse con Carta Orgánica. Pero, lo más trascendente, conviene apuntar respecto de que la autonomía meramente normativa -aun cuando se cuente con Carta Orgánica- no asegura la autonomía plena en la gestión municipal, que requiere que se den otras condiciones, especialmente de tipo financiero, que permita el ejercicio efectivo de esa autonomía.<sup>52</sup>

Neuquén hizo su reforma constitucional, post reforma nacional, en el año 1996 aunque la constitución original del año 1957 ya establecía la autonomía municipal y la posibilidad de que los municipios de 1<sup>ra</sup> categoría pudieran dictar su carta orgánica. Por lo que la serie de cartas orgánicas dictadas hasta el presente comienza con la de Plaza Huincul (1988) y sigue con San Martín de los Andes (1989) a principios de la última redemocratización del país, luego de las distintas dictaduras militares lo asolaran. Le siguieron las cartas orgánicas de Zapala (1994), Neuquén (1995), Plottier (1995), Chos Malal (1995), Cutral Co (1995), Centenario (1996), Junín de los Andes (1998), **Rincón de los Sauces (1998)**, San Patricio del Chañar (2004), Villa la Angostura (2009).

El ejercicio del poder constituyente supone la existencia de un estado de madurez política y social que haga concluir a la voluntad colectiva de una sociedad, en la necesidad de darse un orden jurídico e institucional singular, en el marco de las limitaciones<sup>53</sup> impuestas por los textos constitucionales de rango superior. Este tipo de decisiones sociales, que determina un cuerpo político como es una comunidad, no son producto de individualidades, sino que responden a procesos de evolución que se dan dentro de un cierto tiempo y deriva-

---

<sup>50</sup> La sentencia del 21 de marzo de 1989 de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina (Caso Rivademar) interpretó que los municipios eran constitucionalmente autónomos,

<sup>51</sup> El primer municipio en dictar una carta orgánica fue el de la ciudad de Santiago del Estero en 1961 y el segundo fue el de Chilecito en 1987

<sup>52</sup> **“Autonomía y decisiones en el ámbito municipal**. IPARRAGUIRRE, E.R.; LLORENTE METILLO, M.M.; GRZONA, R.J. V Jornadas de Sociología de la UNLP, 10, 11 y 12 de diciembre de 2008, La Plata, Argentina. Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.6151/ev.6151.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.6151/ev.6151.pdf)

<sup>53</sup> La validez y eficacia de una carta orgánica municipal se encuentra condicionada al cumplimiento de las condiciones de forma (modo de ejercer el poder constituyente municipal) y fondo (condiciones materiales contenido de las cartas orgánicas impuesto por constituyente provincial)

dos de un convencimiento de qué se quiere para esa comunidad.

Estas cartas cuyo objetivo es organizar al estado municipal, plasman asimismo el ideario, principios y compromisos sociales de cada comunidad, llegando muchas veces a pecar de formular proposiciones voluntaristas o utópicas acerca de qué quieren los ciudadanos para su ciudad, como muchos Planes Estratégicos de la década del '90, caracterizados por una "...una exacerbación del deseo"<sup>54</sup>.

Vamos al análisis de la Carta Orgánica de Rincón de los Sauces, dictada por una Convención Municipal Constituyente<sup>55</sup> que se reunió y formuló el texto en el año 2008, enviándolo luego a la Legislatura neuquina para su validación. La misma efectuó observaciones a la Convención Municipal mediante Resolución 595/99, las que fueron aceptadas por esta, lo que derivó en la Ley 2295/99.

En los primeros títulos declarativos, se expresan la voluntad de los constituyentes en una serie de principios y compromisos<sup>56</sup>, de los cuales se pueden destacar en orden al interés del estudio a los siguientes:

- Propender a la participación efectiva [de la municipalidad] en la formulación y elaboración de los planes generales y toda acción del Gobierno Provincial o Nacional, que afecte de un modo u otro los intereses de la comunidad (inciso b, Art. 7),
- Contribuir a fomentar los medios necesarios para la preservación del medio ambiente y del sistema ecológico, a través de una adecuada legislación que salvaguarde los intereses de la comunidad y la eficiencia de la actividad económica, logrando un equilibrio entre el medio natural y el creado (inc. c, Art. 7)
- Promover la industrialización de los desechos reciclables. (inc. g, Art. 8)
- Promover los estudios para aumentar y mejorar el recurso hídrico, con el fin de obtener fuentes alternativas para uso humano, forestal y agrario. (inc. h, Art. 8)

---

<sup>54</sup> "Revisión crítica de Planes Estratégicos desarrollados en la Argentina en los noventa", GARAY, Alfredo.

<sup>55</sup> Es llamativo que la iniciativa fue tomada en momentos en que no gobernaba el partido político hegemónico en la provincia y el municipio (MPN) sino su opositor (PJ).

<sup>56</sup> Dentro de las declaraciones establecidas como intencionalidad figuran: Establecer sólidas relaciones con la Nación, la Provincia, otros Municipios..., Asumir y ejercer las responsabilidades que resulten de una real y efectiva descentralización de los Poderes Provinciales y Nacionales, en aras de consolidar un federalismo integrador, Promover la acción cooperativa y mutualista y las asociaciones de fomento para fortificar una estructura social justa, Promover y fomentar la organización de instituciones deportivas, culturales y recreativas, propendiendo a afianzar el arraigo definitivo de todos sus habitantes, Fomentar la acción educativa y de promoción social en los periodos de lactancia, minoridad y adolescencia, con el fin de asegurar un crecimiento armónico e integral de la población, Promover la protección de las personas de la tercera edad, Favorecer la integración de la niñez desprotegida y del discapacitado con miras a la educación y salida laboral, Promover el estudio de fuentes alternativas de energía, no contaminante, Arbitrarse todos los medios económicos y sociales necesarios con el fin de contener y adaptar a los jóvenes al medio de vida en que comienzan a transitar, Disponer de los medios para brindar a la ancianidad la atención adecuada a sus necesidades, especialmente a aquellos carentes de recursos, propender a garantizar el derecho a la salud integral municipalidad, Propender en a realizar convenios con las empresas que se radiquen, para que empleen mano de obra local, Promover la protección del consumidor con el fin de evitar abusos que atenten contra la salud, Prever la creación de delegaciones barriales con el fin de brindar mayores y mejores servicios a todos los habitantes.

- Promover el embellecimiento de la ciudad, contemplándose el desarrollo de los espacios verdes y la preservación del patrimonio histórico cultural, . (inc. i, Art. 8)

Asimismo, establece prohibiciones/condicionamientos y obligaciones de manera taxativa:

- Prohíbe la instalación de repositorios nucleares en el Ejido de la ciudad (Art. 1)
- Garantiza la efectiva prestación de los servicios públicos que le competen. Será su función esencial de la Municipalidad, (Art. 2)
- Obligación de un piso de 2/3 de los votos de los concejales para la desafectación de un bien del dominio público (Art. 5).
- Determina la localización de la Administración Central municipal en el antiguo casco urbano (Art. 4)

Por último, la parte declarativa establece derechos:

- Al uso y goce de los bienes públicos municipales que fueran destinados a utilidad común, esparcimiento, educación, comodidad general y preservación de la calidad de vida, con sujeción a las disposiciones reglamentarias pertinentes (Art. 4)
- A la protección integral a todo minusválido, por parte del municipio (Art. 12)
- A la educación de todos los habitantes del suelo rinconense (Art. 14)
- Al acceso a la vivienda digna de todos los habitantes. (Art. 8)

De los TITULOS III y IV, dedicados a la organización política del gobierno municipal y a formatear su estructura orgánica, podemos destacar en orden a los fines de este estudio:

- Un artículo destaca especialmente una de las competencias del CD: “*Dictar la ordenanza del **planeamiento urbano y desarrollo orgánico e integral de la ciudad**, garantizando su inserción armónica en el contexto de la provincia y los rasgos sociales, culturales, económicos y geográficos locales*” (Art. 64), y “*Ordenar la realización de estadísticas y censos municipales*” (Art. 75, inc. w), mientras que otro, entre las atribuciones y deberes del Intendente, destaca entre las 7 áreas que tendrá a su cargo destaca la materia de **Planeamiento** (Art. 75, inc. a).
- En esta Carta Orgánica se pone en evidencia una debilidad común a todas las reglamentaciones referidas a la organización institucional referida a las capacidades técnicas de ciertos cargos de responsabilidad política integrantes del DE: Mientras que para los nombramientos del Juez de Faltas se requiere título de abogado y habilitación matricular y para el Contador General del Municipio se requiere título de Contador Público y habilitación matricular, no se requiere ninguna formación profesional para asumir la responsabilidad de las carteras de Obras y servicios Públicos y Planeamiento Urbano, competencias exclusivas de la profesión de Arquitecto.
- Se establecen mayorías especiales de dos tercios (2/3) en el CD para “*Enajenar bienes inmuebles municipales, Eximir de gravámenes municipales y para Solicitar préstamos a entidades financieras si exceden el 10% del presupuesto municipal*” (Art.74)

- Es destacable la fijación en la Carta orgánica de un duro tope en materia de gasto en RRHH: *“La planta de personal de la Administración Pública municipal no debe exceder en ningún caso un número equivalente al uno por ciento (1%) de la población, según último censo nacional, provincial y/o municipal legal”* (Art. 112).

El TITULO V, a pesar de su nombre (¡Acción Social!), se ocupa de la descripción de las políticas públicas municipales, a saber:

- La Municipalidad promoverá el desarrollo humano, económico y equilibrado, que evite y compense las desigualdades zonales dentro de su ejido” (Art. 118)
- Se destaca el abordaje de la política de hábitat en línea con el concepto de “derecho a la ciudad: *“El municipio reconocerá el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado, para ello arbitrará, con el gobierno provincial y nacional, programas para su concreción, asegurando su distribución equitativa y respetando los usos, costumbres y aplicando tecnología apropiada, con especial atención a los sectores de menores recursos. Promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados”* (Art. 123).

El TITULO VI, se destaca el Ambiente y el desarrollo Sustentable, a saber:

- *“El municipio preservará el medio ambiente, controlará todas las actividades que dentro de su jurisdicción se realicen, reglamentando cada una de ellas”* (Art. 131); *“La Municipalidad ... realizará el planeamiento integral del ejido, asegurando un ambiente sano y equilibrado para satisfacer las necesidades actuales del hombre, sin comprometer las de las generaciones futuras, haciendo un uso racional de los recursos naturales y preservando el patrimonio cultural y social. Garantizará la participación comunitaria en el proceso de planificación El municipio protegerá y rescatará las tierras posibles de sistematizar y de las que se pruebe condiciones agroecológicas aptas para el cultivo y producción agropecuaria y forestal. Propenderá a que en esas zonas no se construyan obras que pudieran afectar las reservas que deben ser destinadas a proyectos productivos de recursos renovables”* (Art. 135); *“La Municipalidad realizará el planeamiento ambiental y el desarrollo sustentable, a cargo de un organismo integrado por miembros de primer nivel del gabinete, teniendo en cuenta el ordenamiento urbano y rural para asegurar la integración económica del ejido en la región, la Provincia y la Nación”* (Art. 137) y *“Lo expuesto en el artículo anterior se regirá de acuerdo a los siguientes principios: 1) Armonizar el espacio territorial para consolidar las inversiones, 2) Prever y controlar todo tipo de contaminación con el fin de recuperar el equilibrio ambiental y así lograr una verdadera protección de la salud pública, 3) Facilitar el desenvolvimiento de las personas con discapacidades, evitando barreras urbanas, 4) Fomentar emprendimientos productivos teniendo en cuenta lo regido en el tema de evaluación previa de impacto ambiental y 5) Serán de libre acceso y circulación las riberas de los ríos, con fines recreativos de acuerdo a la legislación vigente”* (Art. 138).
- En la misma materia establece, adecuadamente, su proyección territorial: *“La Municipalidad promoverá convenios interjurisdiccionales, a fin de: 1) Preservar su ejido de efectos no deseados, ocasionados por actividades situadas fuera de éste y evitar provocarlos en*

*otras jurisdicciones, 2) Establecer normas de cooperación con el fin de proteger, conservar y recuperar el medio ambiente, 3) Fomentar políticas comunes de desarrollo de carácter local y regional, con el fin de divulgar el desarrollo sustentable y lo inherente a su mejoramiento, 4) Garantizar la participación comunitaria con carácter regional para: a) Planificar conjuntamente la generación productiva y b) Asegurar el desarrollo, la protección del ambiente y la realización de obras de interés común” (Art. 136)*

- Desde la perspectiva de la protección ambiental se establece: *“La Municipalidad deberá realizar el control de la producción, circulación, almacenamiento, distribución y disposición final de sustancias peligrosas, contaminantes o tóxicas. Será inexcusable la responsabilidad de las personas físicas o jurídicas por los efectos perjudiciales, conforme a las leyes vigentes en la materia. Por lo tanto, queda prohibido en el ejido municipal: a) El depósito de residuos originados en otras jurisdicciones y/o dentro del mismo ejido, de tipo radioactivo, tóxico, peligroso o susceptibles de serlo, b) La fabricación, importación, tenencia o uso de armas nucleares, biológicas o químicas y la realización de ensayos y experimentos de la misma índole” (Art. 140); “Declárase al municipio “Área de Protección Especial”, a los efectos de preservar el ambiente, bienes y personas de la acción aluvional y de las variaciones de los caudales hídricos erogados por las futuras represas. La Municipalidad coordinará con los organismos competentes, provinciales y nacionales, los programas, planes y proyectos y ejecutará las obras y acciones que le corresponda, incluyendo como parte del régimen ambiental, políticas que garanticen y promuevan: 1) La captación, tratamiento y distribución del agua de acuerdo con sus diferentes usos, aplicando criterios racionales y tecnologías apropiadas, 2) La generación y preservación de espacios verdes con fines productivos, recreativos y de protección del suelo contra la erosión, 3) La difusión pública del conocimiento científico-técnico respecto a tipos de agua, suelos, subsuelo y especies vegetales, de acuerdo con sus usos y destinos y 4) La capacitación de quienes intervengan en el uso y manejo del agua” (Art. 141).*

El TITULO VII establece una serie de herramientas propias de la apertura participativa que habilitan a su evaluación para aplicar específicamente al ordenamiento urbano-ambiental:

- COMISIONES VECINALES: *“Se garantiza el derecho de los vecinos a asociarse a través de las comisiones vecinales que... “exigen ser reconocidas jurídica y constitucionalmente” (Art. 141), “Se reconoce el derecho de las comisiones vecinales, como así el de las demás asociaciones intermedias, a la legítima participación y representación social” (Art. 142) y “El municipio es el ámbito propio de origen y desarrollo de las comisiones vecinales, representando los intereses de sus barrios y zonas rurales y se las considera como organismos auxiliares del mismo” (Art. 143).*
- CONSULTA POPULAR: *“El Concejo Deliberante, por sí o a iniciativa del Departamento Ejecutivo, podrá convocar al electorado a consulta popular no vinculante, en relación a temas fundamentales del accionar municipal” (Art. 147).*

- INICIATIVA POPULAR. *“Los electores de la Municipalidad de Rincón de los Sauces tendrán el derecho de iniciativa popular para solicitar la sanción, modificación o derogación de ordenanzas, la que deberá estar avalada por el diez por ciento (10%) del electorado municipal”* (Art. 148)
- REFERÉNDUM POPULAR: *“El Concejo Deliberante podrá someter ad referéndum facultativo un proyecto de ordenanza con la aprobación de los dos tercios (2/3) de la totalidad de sus miembros”* (Art. 151) y *“El Concejo Deliberante convocará ad referéndum obligatorio en los siguientes supuestos: a) Ordenanzas referidas a las concesiones de servicios públicos por plazos superiores a los diez (10) años y/o sus respectivas prórrogas por igual plazo y b) Ordenanzas referidas a la municipalización de servicios públicos”* (Art. 152).

Luego del TITULO VIII (Régimen Electoral) llegamos al TITULO IX que trata el Régimen Económico, destacando los aspectos vinculados a los temas pertinentes a este estudio.

- El Art. 172 establece que *“Son recursos municipales los provenientes de las siguientes fuentes: ...c) Contribución por mejoras que revaloricen inmuebles ubicados dentro del ejido. Venta o locación de bienes, d) Venta o locación de bienes, e) El producido por concesiones para la explotación de servicios públicos...,”*
- Artículo 173 establece los Principios tributarios, que puede justificar la captación de Plusvalías generadas por otras acciones municipales distintas al cobro de por contribución por mejoras: *“La tributación se basará en los principios de legalidad, igualdad, equidad, precisión, progresividad, simplicidad, conveniencia, solidaridad, irretroactividad y no confiscatoriedad. La facultad de imposición es exclusiva respecto de personas, cosas o formas de actividad lucrativa sujetas a jurisdicción esencialmente municipal y concurrente con la del fisco provincial o nacional cuando no fueren incompatibles”*
- En orden a estos principios, se establece que *“No se podrá gravar la construcción, ampliación o reforma de la vivienda única ni la introducción de artículos de primera necesidad”* (Art. 173).

En el mismo TITULO se aborda LA ORGANIZACIÓN Y PROYECCION DE LA ECONOMIA, en coherencia con la concepción desarrollista imperante en la provincia al momento de de su constitución y no tanto en los tiempos en que se sancionó la carta orgánica:

- *“El municipio podrá acordar con el gobierno provincial y nacional que no se graven impositivamente las inversiones de capital relacionadas con las investigaciones científicas, industrias y las que ofrezcan la minería en general. Este beneficio no incluirá la producción de materia prima, la que, por derecho, se consagra en esta Carta Orgánica como un recurso natural genuino. Asimismo, se podría acordar la eximición de obligaciones impositivas a las inversiones de capital, tendientes al desarrollo de las actividades agropecuarias, como así las donaciones de beneficio público social justificado, y otras industrias productivas, cuando así lo determinen las autoridades competentes”* (Art. 179).
- *“La promoción del desarrollo económico y construcción de la obra pública en jurisdicción municipal, propenderá y responderá a una planificación integral, contemplando relacio-*

*nes de interdependencia en los intereses locales y regionales, coordinando con los Estados provincial y nacional, políticas de desarrollo regionales, provinciales y nacionales, para lo que deberá existir el acuerdo previo mediante la firma del pacto respectivo entre los intervinientes, pudiéndose firmar convenios con otros municipios y reparticiones autárquicas, a fines de beneficios recíprocos y en todos los casos se realizarán ad referendum del Concejo Deliberante” (Art. 180).*

- “Crease un área dependiente del Ejecutivo Municipal denominada “Área de Desarrollo y Reconversión Económica”, destinada a fomentar el desarrollo de la actividad económica local, la radicación de industrias y la implementación de nuevas alternativas productivas en pos de lograr una reconversión de las riquezas de Rincón de los Sauces” (Art. 181).
- “Crease un área dependiente del Ejecutivo Municipal denominada “Area de Desarrollo y Reconversión Económica”, destinada a fomentar el desarrollo de la actividad económica local, la radicación de industrias y la implementación de nuevas alternativas productivas en pos de lograr una reconversión de las riquezas de Rincón de los Sauces” (Art. 181), cuyas funciones y obligaciones son: Crear el Consejo para el Desarrollo (Art. 182) y un Fondo para el Desarrollo (Art. 183).

Dentro del mismo TITULO, también está incorporado la temática de las TIERRAS FISCALES, la que merece su destaque en orden a la incidencia del mismo en el objetivo de este estudio:

- El Art. 187 establece que: *“El Concejo Deliberante dictará una ordenanza que reglamentará la ocupación y el uso de las tierras fiscales del municipio” y “Promoverá la explotación y utilización agropecuaria agrícola y forestal, parcelando las mismas en unidades económicas y las asignará a quienes acrediten condiciones de arraigo y trabajo, iniciativas de progreso social e inversiones de capital para garantizar su adjudicación”.*
- El Art. 188 determina que *“Todos los tenedores de tierras fiscales destinadas para la producción, como así los propietarios de tierras que se encuentren dentro del ejido municipal, están obligados a hacer producir sus tierras a través de la actividad agropecuaria, forestal y turística, mediante emprendimientos orientados por el Consejo para el Desarrollo local. Quedarán exentos del pago de tasas y derechos municipales por el tiempo que la reglamentación determine”.*
- El Art. 189 se ocupa del poder expropiatorio, el que no es conferido en exclusividad al municipio en ningún supuesto sino como iniciador: *“El Concejo Deliberante podrá solicitar la expropiación de tierras declaradas de utilidad pública mediante ordenanza, para lo cual deberá gestionar ante la Honorable Legislatura Provincial su expropiación en los siguientes casos: a) Abandono, carencia de mejoras destacables con relación a su categorización, inhabitado y/o sin explotar, b) Los destinados a obtener rentas por locación y/o explotación por terceros y c) Los que estén en poder de toda persona física o jurídica, que no cumplan con las ordenanzas de tenencia y/ o explotación racional de las tierras (canteras de arena, arcilla, cascajo, pedregullo, etc.)”.*

#### **4.1.2.2 Ordenanzas**

A los fines de este estudio se han considerado las ordenanzas dictadas en la etapa institucional posterior al año 1984, las únicas contenidas en el Digesto Municipal<sup>57</sup>.

Un análisis cuali-cuantitativo de las normas dictadas en este período nos muestra una abundante producción de ordenanzas (2234), con un incremento notable de la actividad legisferante a partir los 2 mandatos del actual intendente (107 ordenanzas/año contra 54 ordenanzas/año).

De las cuestiones que nos interesan a los fines del desarrollo urbano promovido por este estudio, se destacan las ordenanzas referidas al Suelo, al Ordenamiento urbano, al Hábitat y a los Recursos Naturales, alcanzado todas estas juntas la cifra de 413 ordenanzas, representando el 18,5% del total.

Por las características fundacionales de este núcleo urbano, más de la mitad de estas ordenanzas seleccionadas (251) están dedicadas a regular la administración del suelo que, en razón de su pertenencia original a la provincia, debe dar respuesta al prolongado proceso de transferencia de dominio, primero al municipio y luego a los privados que fueron atraídos para residir y/o producir en el mismo. Cabe destacar que se aprecia un fuerte impulso en el abordaje del suelo a partir del año 2002, en los períodos en que gobierna el partido político hegemónico a nivel provincial.

Entre los años 1984 y 1995<sup>58</sup>, las tres administraciones que gobernaron la ciudad como Municipio de 2da, conformadas por Intendente y 7 concejales, promulgaron el plexo normativo básico para la organización de la administración municipal, hasta entonces a cargo Comisiones de Fomento o delegados de gobiernos militares, acompañando el proceso de crecimiento de un poblado que pasó en esos años de 2.500 a 5.000 habitantes, aproximadamente. La normativa de esta etapa posee una muy baja calidad técnico-jurídica en sus formas y un ligero abordaje de las principales políticas públicas locales. Son escasas y elementales las ordenanzas que abordan las problemáticas del ordenamiento territorial, del ambiente o de la cuestión habitacional, supeditada esta última a las escasas iniciativas promovidas por la provincia. Mucha de esta legislación está superada por ordenanzas posteriores que las derogaron.

A partir de la declaración de municipio de 1ra categoría en 1995, se incrementa la producción de ordenanzas a fin de autonomizarse de la legislación que regía de manera general hasta entonces de manera subsidiaria (Ley 53/58 Orgánica municipal, ampliando la normatividad a mayor cantidad de temáticas, culminando esta labor legisferante con el dictado de la Carta Orgánica propia en el año 1998. La Convención Municipal Constituyente que sesionó ese año permitió discutir a fondo el modelo de desarrollo para la comunidad local y

---

<sup>57</sup> En 1983 se concretan las primeras elecciones democráticas para elegir al primer intendente municipal y a 7 concejales, correspondiente a un municipio de 2da categoría. En el año 1995, por imperio de la Ley 2095, el municipio de Rincón de los Sauces se convierte a Municipio de 1º Categoría y a partir de ese momento se reinicia la numeración de las ordenanzas.

<sup>58</sup> En rigor, esa etapa institucional se inicia el 10 de diciembre de 1983, fecha que se ha adoptado como corte para el cálculo.

redactar una programática amplia y bien formulada, como se ha descripto antes.

A partir del 2000, con una gestión renovada, se formulan y aprueban Normativas sustantivas en materia de Ordenamiento Territorial, política de tierras y protección ambiental, aunque muchas de ellas contienen diversas inconsistencias desde el punto de vista formal y de contenidos, como se detallará más adelante.

En el cuadro siguiente, se muestra la producción de normativa local:

**Tabla 37: Aprobación de ordenanzas según categoría, desde la elección de autoridades.**

Año	Mandato	Cantidad de ordenanzas				
		Totales	Suelo	Ordenamiento Urbano	Hábitat	Recursos naturales
		por año	por año	por año	por año	por año
1984	Enrique Alfredo Gajewski (MPN)	41	2	5	1	
1985		34		2	1	
1986		28	1	2	1	
1987		44	3	2	1	
1988	José Aurelio Rodríguez (MPN)	73	6	4		
1989		30	4	1		1
1990		85	6			
1991		42	2			1
1992	Eduardo Ismael García (PJ)	53	5	1	2	
1993		52	3	2	3	
1994		41	3	2	1	
1995		43	1	3	2	
1996	Carlos Macchi <sup>1</sup> (PJ)	28	2	2		1
1997		45	1	3	3	2
1998		48	6	2	3	1
1999		37	3		1	
2000	Diego Omar Rueda (MPN)	69	1	6	1	1
2001		104	4	2	2	
2002		69	12	2	1	1
2003		54	12	1	1	
2004	Diego Omar Rueda (MPN)	106	33	1	4	3
2005		57	15	1		1
2006		55	9			2
2007		60	12	1		
2008	Hugo Wernli (PJ)	44	4	2		3
2009		56	8	2	1	
2010		42	7	1	1	

2011		80	8			
2012	Marcelo	140	7	3	2	2
2013	Esteban	96	10	5	2	1
2014	Rucci	126	17	5	1	2
2015	(MPN)	119	8	5	5	3
2016	Marcelo	103	12	4		1
2017	Esteban	75	12	2	17	
2018	Rucci	55 <sup>2</sup>	12	4		1
2019	(MPN)					
		<b>2234</b>	<b>251</b>	<b>78</b>	<b>57</b>	<b>27</b>

Notas:

1. No completa su mandato x fallecimiento
2. Computadas hasta la Ordenanza N° 2015 del 1/8/2018

**Fuente:** Elaboración propia en base al Digesto municipal

### ***Ordenanzas referidas al Suelo***

Este abundante conjunto de ordenanzas dedicadas a la adquisición, registración y adjudicación del suelo (251 ordenanzas) demuestra la trascendencia histórica de esta política así como la evolución de la misma, con innumerables idas y vueltas durante los 35 años analizados. La gran mayoría de estas ordenanzas son instrumentales y referidas a casos específicos, poniendo de manifiesto la escasa delegación de competencias al Departamento Ejecutivo Municipal (DEM) mediante un plexo normativo que evite tantas intervenciones puntuales por parte del Honorable Concejo Deliberante (HCD), como por ejemplo la aprobación de mensuras. Este celo institucional se evidencia en otras temáticas y parece ser parte de la cultura política consolidada.

En este grupo tenemos Ordenanzas que “reservan” o “afectan” parcelas para fines específicos declarados, aunque sin instrumentos registrales evidentes que lo garanticen. También están las que desafectan espacios públicos (espacios Verdes, Calles y Ochavas) para posibilitar reparcelamientos orientados al uso institucional o para enajenar posteriormente a privados, poniendo en evidencia la carencia de un proyecto de estructura parcelaria previo.

Asimismo, en este largo período hay ordenanzas que enajenan tierra a través de verbos diversos como “donar”, “adjudicar”, “vender”, “arrendar”, “ceder” “otorgar” o “entregar temporalmente”, lo que, junto a otras definiciones, demuestran la asistematicidad de los procedimientos aplicados.

Menos imprecisas son las ordenanzas de actualización de los valores de venta del suelo o la aceptación de la transferencia de dominio de suelo provincial a la municipalidad, en orden a implementar ello dictado por la legislación de fondo o las cesiones gratuitas de suelo a la provincia para la instalación de equipamientos provinciales.

Entre tanta normativa, destacamos aquellas vigentes que estructuran el régimen vi-

gente de administración y adjudicación de suelo:

<b>Plexo normativo municipal de política de suelo</b>	
<b>Norma</b>	<b>Principales contenidos</b>
	<b>Programa básico de actuación en tierras</b>
<b>Ord. 406/96</b>	Asume la necesidad de impulsar los mecanismos de colaboración con la provincia para la transferencia del dominio de la tierra provincial incluida en el ejido municipal determinado por la Ley 2095/95. Promueve la regularización dominial de la tierra ya cedida a pobladores y empresas y establece un convenio tipo para la adquisición de suelo urbano por parte de privados. Da destino a los fondos a recaudarse
<b>Ord. 756/02</b>	<b>Establece procedimientos administrativos para entrega de tierra</b>
<b>Ord. 866/04</b>	<b>Establece modalidades de recupero de las deudas x pago de tierras</b>
	<b>Establece programa de 100 lotes</b>
<b>Ord. 867/04</b> <b>Ord. 922/05</b>	Faculta al DEM a ofrecer en venta pública cien lotes a \$30/m <sup>2</sup> , estableciendo forma de pago que será determinante como criterio de selección con el objeto de recuadar mejor. La Venta es con cargo de edificación en plazos previstos.
	<b>Planes de pago a adjudicatarios de tierras</b>
<b>Ord. 1104/07</b>	Autoriza al DEM a otorgar planes de pago a todos los adjudicatarios de tierras que lo soliciten según la modalidad establecida en el Anexo II de la Ordenanza N° 867/04
	<b>de Regularización</b>
<b>Ord. 1334/12</b>	Registro de ocupantes. Genera un mecanismo de multas a los ocupantes de lotes, y registro en un padrón que supondría una antesala al proceso de regularización dominial.
	<b>de Régimen de Tierras</b>
<b>Ord. 1373/12</b>	Establece en general los destinos y formas de asignación del suelo, requisitos para solicitarlo, y penalidades por el uso no conforme a lo estipulado

<b>Ord. 1403/12</b>	<p style="text-align: center;"><b>Establece programa de venta a desarrolladores</b></p> <p>Autoriza la venta a empresas, mutuales y cooperativas estableciendo un valor único por m<sup>2</sup> de \$ 10. Se autoriza la venta de partes indivisas de fracciones mayores, es decir sin mensura. Queda como facultad del Ejecutivo. Establece obligación de construir la infraestructura en dos años.</p>
<b>Ord. 1607/14</b>	<p style="text-align: center;"><b>Aprueba operatoria barrio Ayres de León</b></p> <p>Ratifica una de las ventas en virtud de Ord 1403/12, para el desarrollo privado del barrio Ayres de León. En 2016 se prorroga el plazo de la obligación de hacer. Se identifica otra ordenanza que ratifica venta para el desarrollo privado Rincón de Luz</p>
<b>Ord. 1744/15</b>	<p style="text-align: center;"><b>Operatoria barrio Llanquihue</b></p> <p>Fija condiciones para la venta en operatoria municipal del barrio Llanquihue (267 lotes). Establece mecanismo de compra por licitación con una base de \$50.000 por parcela y una tasa de interés mensual para los pagos del 2% mensual. Recientemente se suspende el cobro de cuotas por el retraso en la provisión de infraestructura. A la fecha de este informe no ha sido provista aún.</p>

### **Ordenanzas referidas al Ordenamiento Urbano**

El segundo grupo de ordenanzas de sumo interés para el estudio es el conjunto de antecedentes en materia de Ordenamiento urbano, cuestión que estuvo debilitada como política hasta entrado el nuevo siglo. Hasta la sanción del Código de Planeamiento Urbano Rural Ambiental en 2005, la ciudad no contó con más instrumentos que las reglamentaciones de ciertos usos comerciales o productivos, un reglamento de construcciones extremadamente pobre y muchas ordenanzas que fueron estableciendo una serie de proyectos emblemáticos que fijaron una agenda que, lentamente, se iría satisfaciendo (redes de agua y cloacas, pavimentación de núcleo fundacional, toponimia de calles y barrios, equipamientos recreativos) y otras que no terminan de concretarse (Terminal de ómnibus, Costanera, Forestación urbana o Planta de Tratamiento de Residuos Especiales).

Entre los instrumentos dispuestos por otras ordenanzas deben destacarse el mecanismo de financiamiento establecido en la Ord. 1132/08 como Contribución por Mejoras, la constitución de los Consejos Vecinales (Ord. 1161/08) y la disposición de un censo de población, hogares y vivienda (Ord. 1990/18)

Respecto del Código, su nombre es equívoco pues no plantea ninguna planificación ni se ocupa del área rural, salvo cuando aparece como categoría de territorio. Se puede clasifi-

car como un código de zonificación, superador de los déficits normativos previos, pero inadecuado e insuficiente para enfrentar los desafíos que se le presentan a la ciudad. Haciendo una comparación con instrumentos semejantes se puede afirmar que es copia amputada del código vigente en la ciudad de Neuquén en el tiempo en que se redactó. Por su organización y redacción puede inferirse que resultado de una iniciativa interna, sin consultoría especializada.

Sin embargo, el propio texto del Código no es lo más preocupante sino la comprensión de los alcances y compromisos que implica esta herramienta por parte de las autoridades. Es sintomático que, haya recibido 5 modificaciones parciales (Ord. 1219/09, 1474/13, 1714/15, 1849/16 y 1898/17) y 16831683se hayan dictado 7 ordenanzas de excepciones antijurídicas a sus disposiciones (Ord. 1616/14, 1622/14, 1704/15, 1732/15, 1877/16 y 2004/18), lo que nos coloca frente al desafío de prever el comportamiento de los instrumentos que se deben redactar en orden a cumplir con la encomienda de este estudio.

<b>Plexo normativo municipal de Ordenamiento Urbano</b>	
<b>Norma</b>	<b>Principales contenidos</b>
<b>Ord. 574/00</b>	<b>Reglamento para Instalaciones sanitarias domiciliarias</b>
<b>Ord. 959/05</b>	<b>Aprueba el Código de Planeamiento Urbano Rural Ambiental</b> Establece un marco regulatorio para la localización de usos, aprovechamiento edilicio, morfología urbana e indicadores urbanísticos.
<b>Ord. 1132/08</b>	<b>Establece la Contribución por Mejoras</b> Configura un completo régimen para la ejecución de obra pública de infraestructura con previsión de procedimientos participativos y obligación de cobro compulsivo a cargo de los frentistas beneficiados.
<b>Ord. 1161/08</b>	<b>Creación de Comisiones Vecinales</b>
<b>Ord. 1385/12</b>	<b>Aprueba el Código de Edificación</b> Establece un marco regulatorio para la edificación, con patrones técnicos de seguridad y habitabilidad, formula procedimientos y faltas. Ha sufrido pocas modificaciones.
<b>Ord. 1425/12</b>	<b>Marco regulatorio servicio público de agua</b>
<b>Ord. 1823/16</b>	<b>Aprueba proyecto ejecutivo del Plan Director de red de agua</b>

<b>Ord. 1824/16</b>	<b>Aprueba proyecto ejecutivo del Plan Director de red cloacal</b>
<b>Ord. 1990/18</b>	<p style="text-align: center;"><b>Censo de población</b></p> <p>Dispone la realización de un censo de población, hogares y viviendas en el ejido urbano y rural</p>

, El municipio cuenta con una organización funcional expresada en una estructura jerárquica municipal se compone de 8 Secretarías, una con rango especial de Jefatura de Gabinete y siete otras que atienden sus especificidades temáticas: Secretaria de Des. Social y R.R.H.H.; Planificación de Obras y Servicios Públicos; Obras y Servicios Públicos; Economía Hacienda y Finanzas Públicas; Gobierno; Coordinación y Control de Gestión: Secretaría de Desarrollo Territorial, cuyo organigrama completo pone en evidencia una cierta fortaleza en la materia considerando la escala del municipio, destacándose un desagregado razonable de oficinas dependientes y competencias vinculadas.

A lo efectos de este proyecto nos interesa revisar aquellas partes del organigrama que atienden las cuestiones centrales del planeamiento y gestión urbana. A saber:

Esta organización de la gestión urbana da cuenta de una cierta confusión de las competencias de las partes a partir de sus nombres, así como una desarticulación de sus componentes. Sin embargo, el análisis histórico de su evolución y el relevamiento de los recursos disponibles en estas áreas (RRHH especializados, equipamiento informático, cantidad de personal técnico, etc.) en relación a las demandas, da cuenta de una fuerte vocación de fortalecer técnicamente la gestión.

La Secretaría de Planificación de Obras y Servicios Públicos posee un buen desarrollo organizacional con 3 subsecretarías, una de las cuales es la Oficina Técnica dependiente de la Secretaria de Planificación de Obras y Servicios Públicos, tal vez la más dinámica junto a la Secretaria de Desarrollo Territorial, también cuenta con un desarrollo semejante. La Oficina Técnica sólo contaba en 2011 con un Maestro Mayor de Obra y una Arquitecta al inicio de la gestión del actual intendente, mientras que a la fecha cuenta con un plantel de cinco Ingenieros Civiles, dos Arquitectas, un Maestro Mayor de Obras, dos Técnicos electromecánicos y una Secretaria administrativa.

La Subsecretaría de Desarrollo Territorial, dependiente de la secretaría homónima, se despliega organizacionalmente bien, contando con una Dirección de Tierras, con un sector Notarial, uno de Inspecciones y otro de Archivo, una Dirección de Legales y una Coordinación de Usurpaciones. Sin embargo, posee debilidades que se reflejan en una cierta ineficacia, que no debe confundirse con ineficiencia ya que se atienden los servicios con alto grado de compromiso personal de los funcionarios y al impulso en la calidad y cantidad de reglamentaciones promovidas desde el 2011 (computan más del 30% de la totalidad de ordenanzas dictadas en la materia desde 1984, cuando asumió el 1er intendente). Esta ineficacia

se pone en evidencia en el escaso cumplimiento de las metas programadas en materia de regularización del suelo urbano, a pesar de los esfuerzos, lo que induce a pensar que el problema es el modelo de la gestión. Una de las mayores inconsistencias evidenciadas es la carencia de un Agrimensor en la Dirección de Catastro de ella dependiente.

Entre las inconsistencias, algunas formales y otras estructurales, encontradas de la organización institucional se pueden destacar:

- Duplicación de la temática Obra Pública y Servicios Públicos en el nombre de dos secretarías (la de Obras y Servicios públicos entiende específicamente la gestión de los servicios como gestión de los RSU, la forestación, la atención de los espacios verdes y el saneamiento ciertos servicios en la ejecución de obras por administración y la de planificación de la Obra Pública se ocupa de formular todos los proyectos ejecutivos de la obra pública y de supervisar su ejecución, a través de la citada oficina técnica, que posee rango de Subsecretaría)
- La Secretaría que denota en su nombre la planificación (y que gestiona desde esa perspectiva) no tiene jurisdicción sobre el área abocada al planeamiento urbano, dependiente de la Secretaria de Desarrollo Territorial como Subsecretaria de Planeamiento y urbanismo)
- Esta última dependencia no posee jurisdicción directa sobre la Dirección de Catastro ni sobre la Dirección de Obras Particulares, que está en la Secretaria de Planificación de Obras Públicas, lo que le resta coherencia y eficacia a su labor. Una y otra son esenciales para poder implementar políticas que no divorcien la planificación de la gestión.
- La Subsecretaria de Planeamiento y urbanismo, si bien esta encabeza por personalidad idóneo, carece de personal técnico especializado y técnico auxiliar que permita afrontar las demandas que le competen.
- La Dirección de Obras Particulares, la cual regula todo lo que se refiere a obras privadas, depende de la Secretaria de Planificación de la Obra Pública sin poseer competencias de fiscalización ni personal técnico auxiliar. Su titular atiende a los profesionales, visa los planos e inspección las obras privadas sin facultades de dictar órdenes.
- La Subsecretaría de Medio Ambiente (un nombre propio de un paradigma en desuso) posee una sola dirección, a pesar de entender en cuestiones claves y complejas como los problemas y riesgos descritos en el diagnóstico. A pesar del relativo reconocimiento de su importancia por depender directamente del Intendente, está muy debilitada en orden a los desafíos que enfrenta por carecer de capacidades técnicas, presupuesto y personal especializado.
- La habilitación y fiscalización de las actividades urbanas, incluyendo las inspecciones de obras privadas está concentrada en la Subsecretaría de Policía Municipal, dependiente de la Secretaría de Coordinación y Control de Gestión, fuertemente signada por el perfil de las inspecciones de comercios y de operativos de tránsito, lo que no contribuye a la especificidad que debiera poseer la fiscalización urbanística ni a la necesaria articulación con la gestión urbana.

- Las áreas de la gestión económico-contable pertenecientes a la Secretaría de Economía Hacienda y Finanzas Públicas (es la más nutrida en subsecretarías, con 8), posee menos debilidades, aunque carecen también de personal y/o líneas de actuación que atiendan la proposición y recaudación de recursos producidos por el desarrollo urbano, como la captación de plusvalías, por estar sumidas en la obtención de recursos de tipo más tradicionales como el impuesto inmobiliario, los derechos de seguridad e higiene, la coparticipación y el cobro por la prestación de servicios.
- La escasez de espacio de trabajo y la ausencia de equipamiento informático son debilidades concomitantes, aunque haya iniciativas en curso para mejorar el estándar, como la inauguración de la nueva sede municipal, edificio que, igualmente, no contendrá a ninguna de las áreas analizadas aquí.
- La mayor cantidad de Subsecretarías que de Direcciones evidencia que el nivel de jerarquía de las áreas no se corresponde tanto con criterios de rango funcional sino con la posibilidad de mejorar las retribuciones de ciertos funcionarios calificados.

## **5. Entrevistas con informantes claves (Tareas 7 y 8)**

### **5.1 Presentación**

Con el objeto de relevar la opinión de los actores clave de los sectores económicos, sociales, políticos y culturales y sumar aportes para el diseño del Plan de Ordenamiento Territorial, se implementó una Encuesta a referentes calificados de la sociedad local. La idea es nutrir los espacios de participación y debate, en el marco del proceso de diseño del POT, con la sistematización de las opiniones de estos actores clave.

### **5.2 Desarrollo metodológico**

El estudio se realizó en el marco de la siguiente ficha técnica:

- Muestra: intencionada de 32 casos, que fueron seleccionados en función de los siguientes criterios: i) residencia y actuación en Rincón De Los Sauces; ii) ser referente en el sector de pertenencia, es decir tener un conocimiento y responsabilidad sobre el área de incumbencia; y iii) demostrar interés en participar del estudio.
- Cuestionario: se utilizó un cuestionario organizado en tres ejes temáticos: i) condiciones y ofertas de la ciudad; ii) el Plan de Ordenamiento Territorial; y iii) Las perspectivas de desarrollo. El enfoque del relevamiento apunta a indagar las percepciones y opiniones de los actores clave, a través de preguntas estructuradas, semiestructuradas y abiertas.
- Trabajo de campo: las tareas de campo fueron compartidas entre el equipo técnico municipal y el equipo de consultores, con la guía y supervisión de éstos últimos. En primer término se estableció un mapeo de los sectores presentes en la sociedad local; en segundo lugar se nominó a actores clave en cada uno de los sectores para luego contactarlos, y en tercer lugar se les aplicó el cuestionario de manera presencial.
- Diseño de la matriz y carga de datos: el equipo de consultores diseñó la matriz de carga de datos y el equipo técnico municipal con la colaboración del equipo de consultores, registraron los datos en la matriz.
- Procesamiento y análisis: esta tarea estuvo a cargo del equipo de consultores.

### **5.3 Análisis de los resultados**

### 5.3.1 Perfil de los actores

Los actores entrevistados representaron la mayoría de los sectores previstos con excepción de transporte, medios de comunicación y ciencia y tecnología.

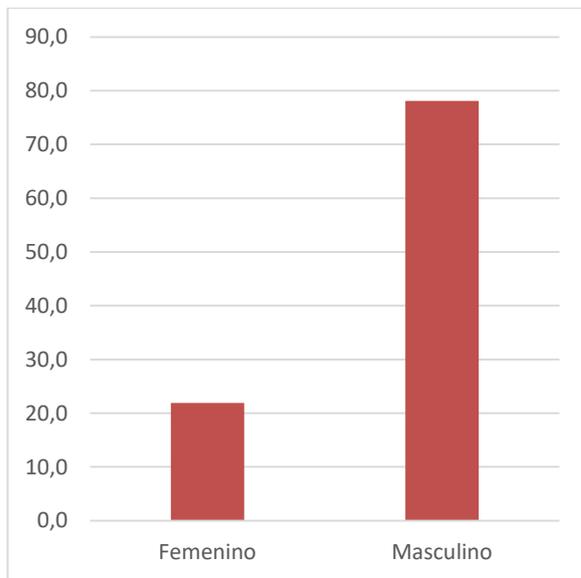
**Tabla 38. Referentes entrevistados según sector de pertenencia.**

Sector	A	
	ctor	%
Gobierno	1	,13
Política	1	,13
Pobladores relevantes	2	,33
Productivo	2	,33
Servicios públicos	2	,33
Transporte	1	,13
Comercio y finanzas	3	,40
Inmobiliario	5	5,63
Gremial	3	,40
Educación, salud y acción social	2	,33
Cultura, ocio y deporte	5	5,63
Organizaciones comunitarias	3	,40
Culto	1	,13
Poder Judicial	1	,13
Total	32	100,0

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta a actores clave del Estado y la sociedad civil local. Año 2018.

La mayoría de los referentes entrevistados pertenecen al sexo masculino (78,1%), lo que implica una sobre representación con respecto a los datos de proyección de población que para el 2018 indica que los varones serían el 56% del total. Si bien no se pueden extrapolar los datos de la muestra al colectivo de la “clase dirigente local” el indicador (21,9% de mujeres) constituye un indicio de la disparidad de género.

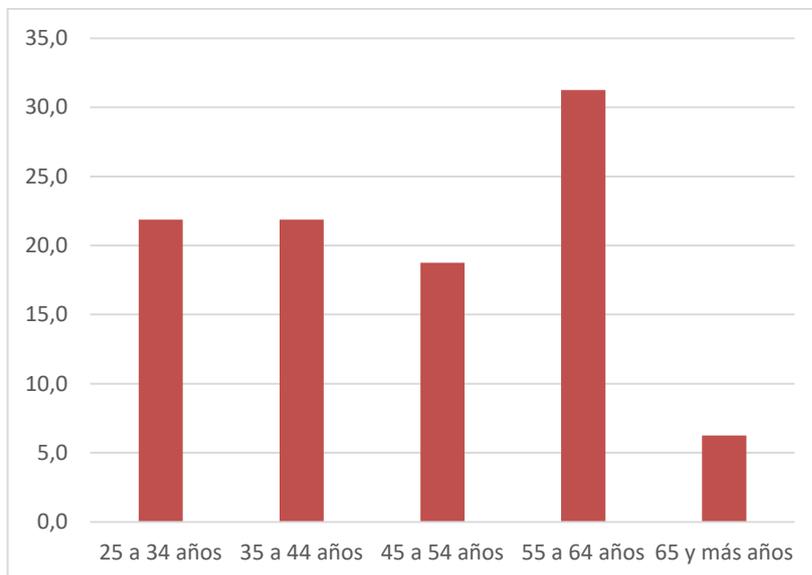
**Gráfico 27. Referentes según sexo.**



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta a actores clave del Estado y la sociedad civil local. Año 2018.

Con respecto a la edad, la distribución es relativamente pareja entre los distintos segmentos, aunque si se compara con los parámetros de proyección de población 2018, se observa una marcada sub representación de los jóvenes de 25 a 34 años (22% vs. 40%) y una sobre representación muy significativa de los adultos de 55 a 64 años (31% vs. 10%).

**Gráfico 28. Referentes según edad.**

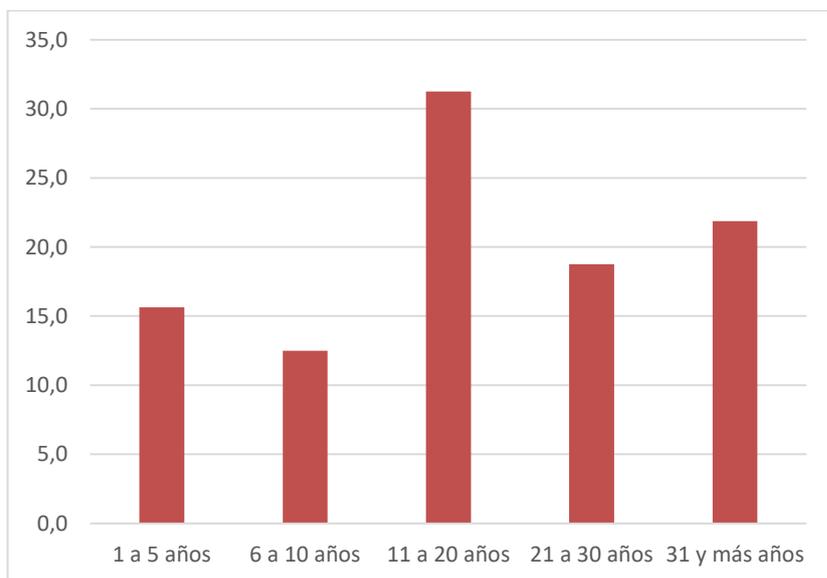


Fuente: Idem Gráfico 27

Con respecto al tiempo de residencia la mayoría de la dirigencia consultada vive en Rincón De Los Sauces desde hace 11 años o más, lo cual les daría una perspectiva cierta de los procesos por los que transcurrió la ciudad en su desarrollo urbano y social. No obs-

tante, existe un segmento de prácticamente un tercio que viven desde hace 10 años o menos, lo cual refleja un incipiente compromiso de los nuevos residentes con las principales actividades de la sociedad civil.

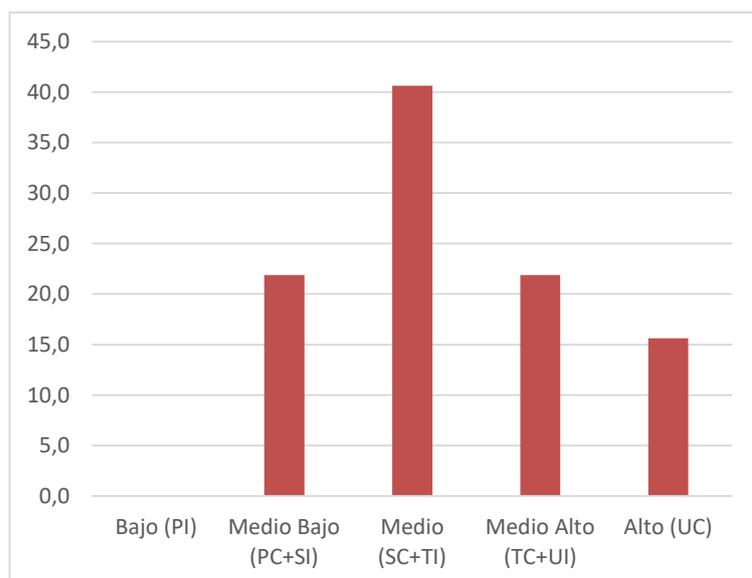
**Gráfico 29. Referentes según tiempo de residencia.**



Fuente: Idem Gráfico 27

En términos generales, el nivel educativo de los referentes entrevistados es relativamente elevado dado que el segmento tipificado como medio alto (terciario completo y universitario incompleto) y alto (universitario completo) constituye el 39% de la muestra, mientras que este indicador aplicado a la población ocupada era del 13% (Censo 2010). Esto señala una alta calificación, en términos relativos, de la porción de la dirigencia local consultada.

**Gráfico 30. Referentes según máximo nivel de educación formal alcanzado.**



Fuente: Idem Gráfico 27

### 5.3.2 Valoración de la ciudad

La valoración de la ciudad se indagó a partir de solicitar la opinión de los referentes respecto a dos ejes, por un lado, las condiciones naturales, culturales y sociales; y por otro lado las ofertas actuales o potenciales en las dimensiones urbana, económica, social y regional.

Con respecto al ambiente, se consultó sobre las condiciones naturales (“posee una elevada calidad ambiental”), en este sentido se destaca la postura intermedia (44%), aunque con una tendencia muy marcada hacia un visión crítica (41% en desacuerdo). Por otro lado se preguntó respecto a la acción del hombre sobre el ambiente (“el ambiente está degradado por la acción humana”) a lo cual una significativa mayoría respondió afirmativamente (78%).

En cuanto a los atractivos turísticos (algo que suele vincularse al ambiente), la opinión mayoritaria es positiva (56%), con lo cual seguramente se están valorando cuestiones vinculadas al acervo cultural. Sin embargo, una porción significativa, se distribuye entre los que tienen un posicionamiento intermedio (22%) y los que francamente están consideran que no existen atractivos turísticos en el ejido municipal (22%).

En relación al aparato productivo de bienes y servicios; los referentes muestran consenso en algunos aspectos y disenso en otros. En el primer caso, valoran significativamente las oportunidades de desarrollo que ofrece la ciudad (69%) y en menor medida la disponibilidad y versatilidad de los recursos humanos (53%). En el segundo caso, aparece una controversia respecto a las actividades productivas tradicionales (44% de acuerdo vs. 31% en

desacuerdo, con 25% intermedio); tal vez la explicación este en que para algunos dirigentes la actividad petrolera convencional este en declinación y para otros no.

La incidencia económica sobre Rincón De Los Sauces que se le atribuye a Añelo es determinante para la mitad de los entrevistados. No obstante, cerca de un tercio, se ubica en las antípodas de esta opinión. Tal vez aquí se esté prefigurando una dualidad entre los que ven un proceso que comenzó en Añelo y en algún momento va a derramar sobre la localidad; y los que perciben una competencia entre las dos ciudades y apuntarían a que se debería impulsar un proceso de desarrollo autónomo.

En cuanto a los servicios públicos, la mayoría (53%) de los entrevistados lo considera deficitario, lo cual no se condice que los niveles de cobertura registrados hacia 2010 en agua y gas, y en menor medida en cloacas, tal vez la dificultad este en la calidad de provisión del servicio y en que la extensión de las redes no ha acompañado a la expansión demográfica de los últimos ocho años. No obstante, existe un segmento (44%) que se reparte entre una posición intermedia y otra favorable respecto a la prestación de los servicios.

La identidad local es un rasgo destacado para los referentes consultados (59%), este dato llama la atención dado que la impresión es que las sociedades integradas por una mayoría de migrantes presentan debilidades en este aspecto.

En este aspecto se podría decir que se trata de un agrupamiento de personas que en su mayoría tienen varios años de residencia en la localidad y que su cualidad de referentes le agrega un interés especial por Rincón De Los Sauces. Es un dato a tener en cuenta ya que está bastante instalado que las zonas petroleras están habitadas por gente de paso que reside con la idea de acumular capital para un posterior retorno a sus lugares de origen.

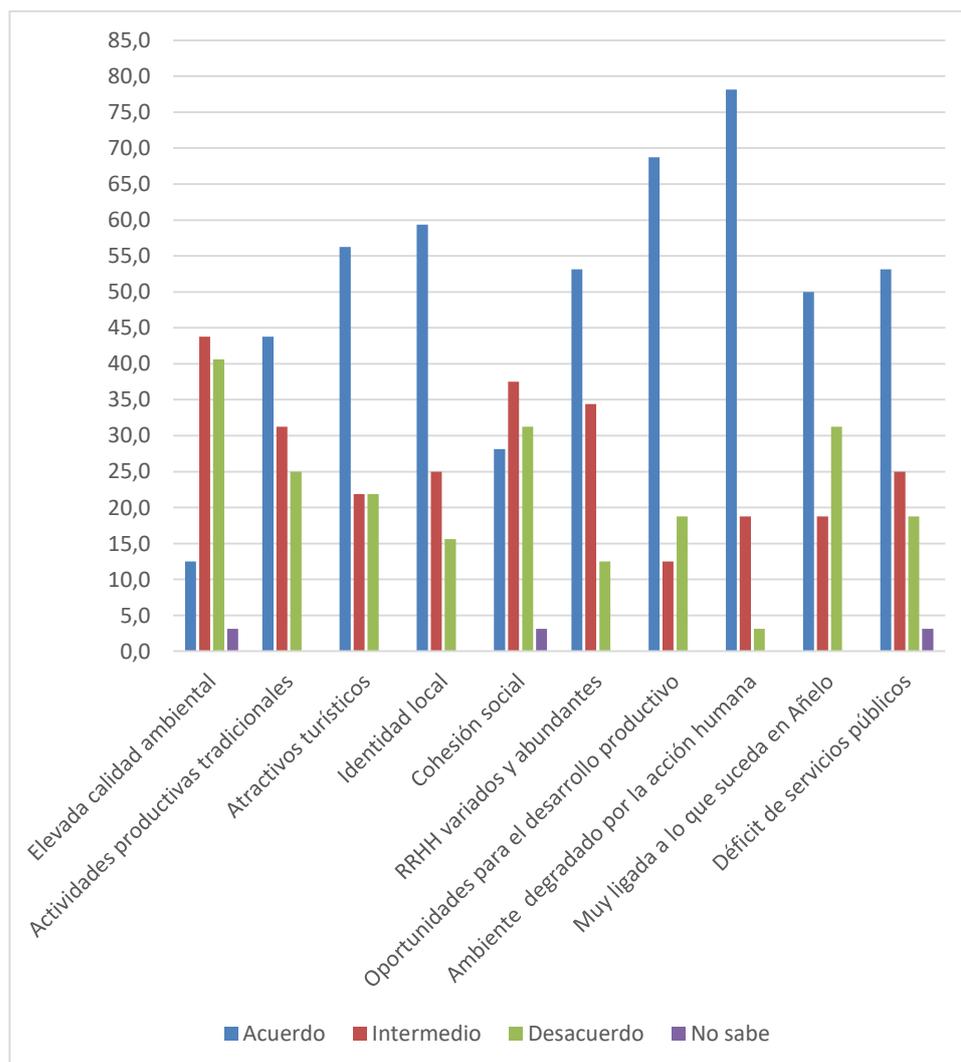
En contraste, respecto a la cohesión social alcanzada por la comunidad, existen opiniones totalmente divergentes que prácticamente divide por tercios a los entrevistados (28% / 38% / 31%, acuerdo, intermedio y desacuerdo respectivamente). Esto significa, que para un segmento significativo existen rasgos que fragmentan la sociedad generando diferencias marcadas (petroleros vs. no petroleros, nativos vs. venidos podrían ser algunos de los clivajes principales).

Los posicionamientos diversos en torno a la identidad y la cohesión, estarían indicando por un lado que no alcanza con el arraigo para obtener niveles altos de integración social; y por otro lado la presencia de ciertos conflictos que provocan fragmentaciones en la sociedad.

En términos generales, el índice<sup>59</sup> de condiciones naturales, sociales, económicas y culturales, muestra un posicionamiento crítico de los referentes consultados ya que el 78% se ubican en los niveles bajo y medio bajo.

La mirada por sector ratifica lo observado a nivel general. El valor promedio es del 42%, y el comportamiento general es relativamente homogéneo. Por encima del promedio se ubican tres sectores (comercio y finanzas, transporte y gobierno) y por debajo otros tres (culto, gremial y poder judicial).

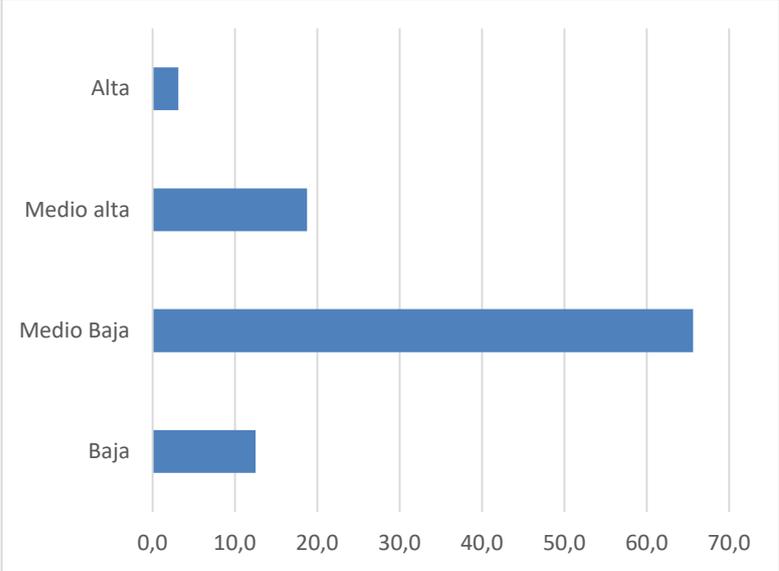
**Gráfico 31. Referentes según valoración de las condiciones naturales, culturales y sociales de Rincón De Los Sauces.**



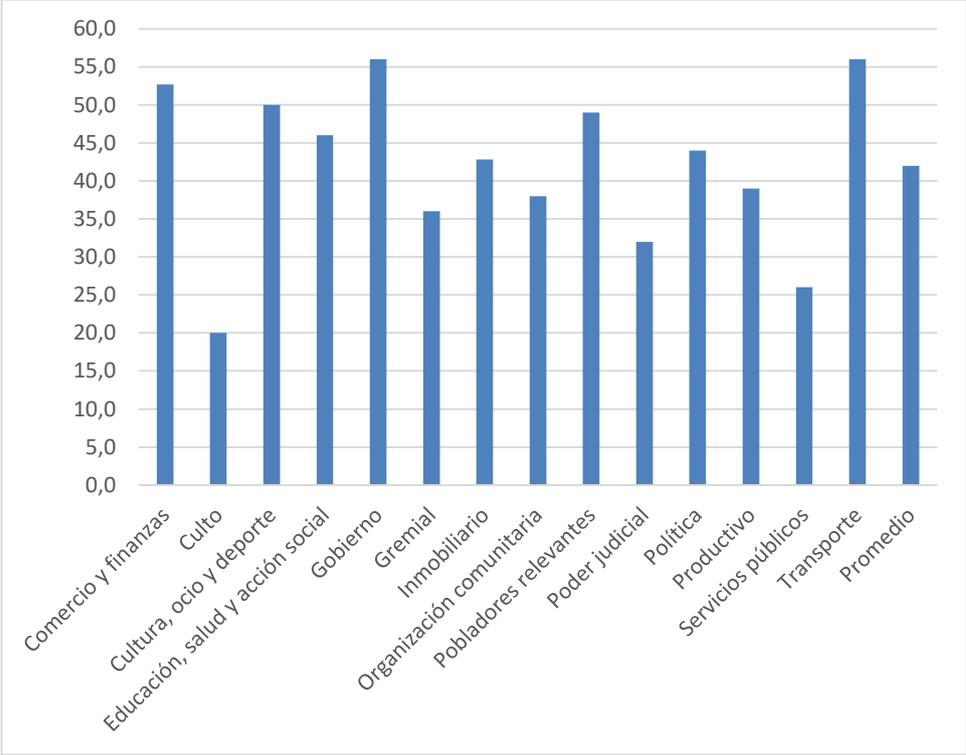
Fuente: Idem Gráfico 27

<sup>59</sup> El índice es una medida resumen que se expresa en porcentaje y varía entre 0 y 100. Para su lectura se la transforma en una variable ordinal con cuatro categorías: Baja (0% a 25%), Media Baja (25,1% a 50%), Media Alta (50,1% a 75%) y Alta (75,1% a 100%).

**Gráfico 32. Índice de condiciones naturales, culturales y sociales favorables de Rincón De Los Sauces según nivel.**



**Gráfico 33. Índice de condiciones naturales, culturales y sociales favorables de Rincón De Los Sauces por sector.**



Fuente: Idem Gráfico 27

### *Destacado*

- *Las características más valoradas son: oportunidades para el desarrollo productivo, identidad local, y la variedad y cantidad de los recursos humanos.*
- *Las características menos valoradas son: el ambiente, en particular la intervención humana sobre él, y el déficit de los servicios públicos*
- *Las características más controversiales son: la cohesión social, la conservación de las actividades productivas tradicionales y la incidencia de la vinculación con Añelo.*

### **5.3.3 Las ofertas de la ciudad**

La indagación sobre la calidad de las ofertas de la ciudad se planteó considerar varias dimensiones (subdivididas en 19 ofertas / atributos), la primera urbana (si bien lo urbano es un paraguas transversal y es el eje principal del estudio, en este caso se lo utiliza en un sentido más restringido), la segunda productiva de bienes y servicios, la tercera social, y la última regional.

Al interior de la dimensión urbana, las características indagadas presentan cuestionamientos de diverso grado.

La calidad urbana, si bien es valorada positivamente por un segmento de la muestra (34%), una proporción mayoritaria piensa que presenta inconvenientes de diversa intensidad (regular 41% y negativa 25%). Es evidente que la falta de arbolado, el estado de los cañadones y el escaso mobiliario, entre otras cuestiones dan una imagen general de deterioro o de postergación que es captada por una parte significativa de los referentes.

El patrimonio ambiental (como ya se observó en el caso de las condiciones), presenta valoraciones heterogéneas que fragmentan en tercios la opinión de los referentes entrevistados, sin embargo priman (66%) las visiones críticas. Entre otros aspectos, a favor puede incidir, el río Colorado y la reserva Auca Mahuida; y en contra debe influenciar, el riesgo que conlleva la explotación petrolera.

La variedad y calidad de los terrenos y las viviendas, se presenta para la mayoría con algunos rasgos desfavorables (regular 56% y negativo 16%). Tal vez en esto incida, por un lado la postergada consolidación del área urbanizada y una tipología de vivienda que en su mayoría se aleja de los estándares de belleza instalados en el imaginario de la sociedad.

Asimismo, puede pesar en esta opinión las dificultades de acceso a la vivienda que se identificaron en el diagnóstico.

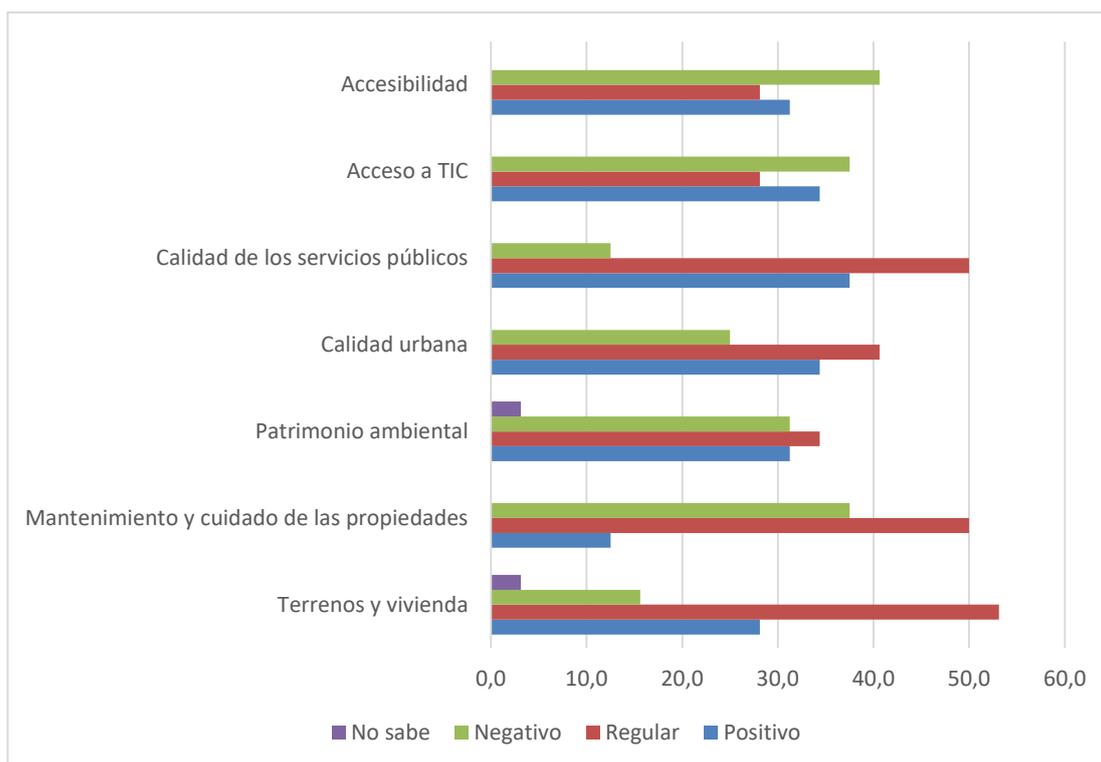
Emparentado con la característica descrita, el mantenimiento y cuidado de las propiedades, también es cuestionada por la mayoría (50% regular y 37% negativo). En este sentido, pueden estar incidiendo dos factores, por un lado el hecho de estar en una situación donde el habitar no se consolida y está latente la posibilidad de emigrar; y por otro lado, la alta valoración que se le da en esta ciudad (pero también en la región) a la posesión y mantenimiento del automóvil, orienta los recursos familiares preferentemente a estos bienes.

En relación a la calidad de los servicios públicos, para la mayoría de los actores consultados su evaluación es regular (50%), aunque casi algo más de un tercio la considera satisfactoria. Es posible que por un lado no se hayan sostenido los altos niveles de cobertura verificados en 2010 y por otro lado, que la calidad de la prestación se haya deteriorado en virtud de la obsolescencia de las instalaciones existentes.

La accesibilidad tanto física (vialidades) como virtual (internet, telefonía móvil), es percibida (en espejo) por la mayoría como un problema (40% negativo y 28% regular). La ciudad se encuentra con problemas de conectividad real con las otras localidades de la provincia y con vías únicas de acceso en mal estado. Se reclama con insistencia el tratamiento de la Ruta 6 y la mejora de la Ruta 5.

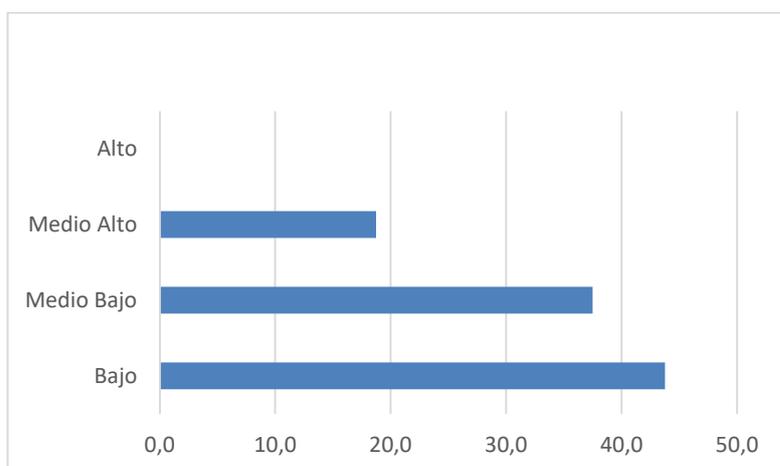
Observando el comportamiento del índice, es evidente que la mayoría de las opiniones se reúnen en torno a la clasificación medio baja y baja (81%). Si bien esta situación señala una rémora en las políticas públicas urbanas locales y provinciales, a la vez destaca la pertinencia y oportunidad de la formulación y puesta en marcha del Plan de Ordenamiento Territorial.

**Gráfico 34. Calidad de las ofertas urbanas.**



Fuente: Idem Gráfico 27

**Gráfico 35. Índice de calidad de las ofertas urbanas.**



Fuente: Idem Gráfico 27

Indudablemente la cuestión productiva aparece como una debilidad al menos en los aspectos indagados en la encuesta. Sólo en la oferta comercial (53%) y en menor medida en las oportunidades de empleo (44%), se congregan valoraciones positivas y aun así, existe un conjunto de actores que señalan ciertos reparos (la consideración “regular” es 34% y 41% respectivamente) y aunque más reducido otro agrupamiento las percibe decididamente como negativas (13% y 16%).

Efectivamente, la ciudad carece de un centro comercial consolidado y destacado lo que ocasiona que en muchos casos las compras importantes por su cualidad y/o cantidad se hagan en Neuquén.

En relación al mercado de trabajo, las reservas de los entrevistados parecen coincidir con los datos relevados en el diagnóstico que establecieron en nivel de desempleo del 12% en 2017. No obstante, existe en el imaginario colectivo, la idea que RDLS, es una tierra de oportunidades, hecho que se sustenta básicamente en su pertenencia al área de Vaca Muerta.

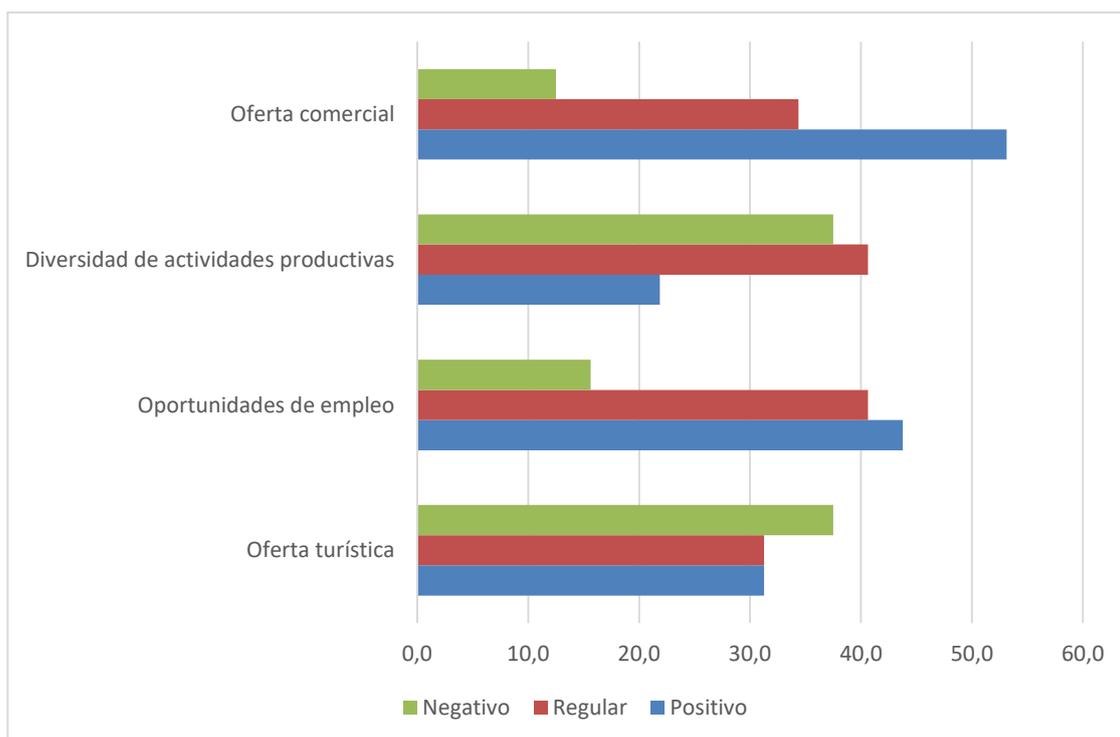
La ausencia de diversidad en las actividades productivas es claramente un problema para la mayoría de los actores consultados aunque en distinto grado atenuado en algunos (41%) y elevado en otros (38%). Es evidente que la declinación de la producción de petróleo convencional y la postergada llegada de la explotación no convencional genera preocupación en la gente. En este sentido, es indudable que la actividad petrolera es rentable, pero es igualmente real que es volátil (depende del precio internacional) y que a su retiro deja un territorio arrasado. Por otro lado, no se vislumbran con claridad alternativas económicas viables.

Finalmente la valoración sobre la oferta turística genera la máxima dispersión en los referentes consultados que se dividen por tercios entre la consideran positiva, regular o negativa. Es difícil con los elementos disponibles explicar este comportamiento. A modo de conjetura se puede mencionar que los que tienen una visión favorable, ponen el acento en la potencialidad de generar productos turísticos presumiblemente atractivos; en tanto que los pesimistas ponen énfasis en la falta de infraestructura y de políticas públicas orientadas a aprovechar las oportunidades existentes.

En términos generales, el índice muestra un comportamiento levemente mejor al registrado por las ofertas urbanas, pero las opiniones críticas superan claramente a las favorables (81% vs. 19%).

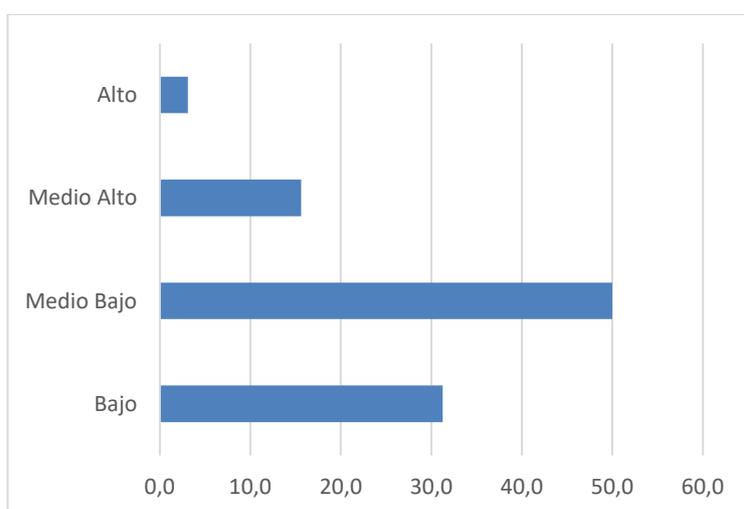
Si bien, el gobierno local tiene pocos caminos para incidir en el curso económica; existen áreas que se podrían fortalecer, entre ellas las más importante vinculada al POT, es por un lado su propia implementación generaría una dinámica productiva significativa (por ejemplo la venta de suelo mayorista y minorista, el acondicionamiento de las cárcavas); por otro lado la concreción del Parque Industrial, brindaría un soporte imprescindible para los sectores de servicios vinculados a la explotación petrolera directa e indirectamente.

**Gráfico 36. Calidad de las ofertas económicas.**



Fuente: Idem Gráfico 27

**Gráfico 37. Índice de Calidad de las ofertas económicas.**



Fuente: Idem Gráfico 27

Desde el punto de vista social, existen dos aspectos que destacan por su calificación positiva, el patrimonio histórico y cultural, y la educación (66% en ambos casos). En el primer caso, se pone en valor la existencia de un yacimiento paleontológico de una riqueza notable, cuya explotación es apenas incipiente. En el segundo caso, se destaca la calidad

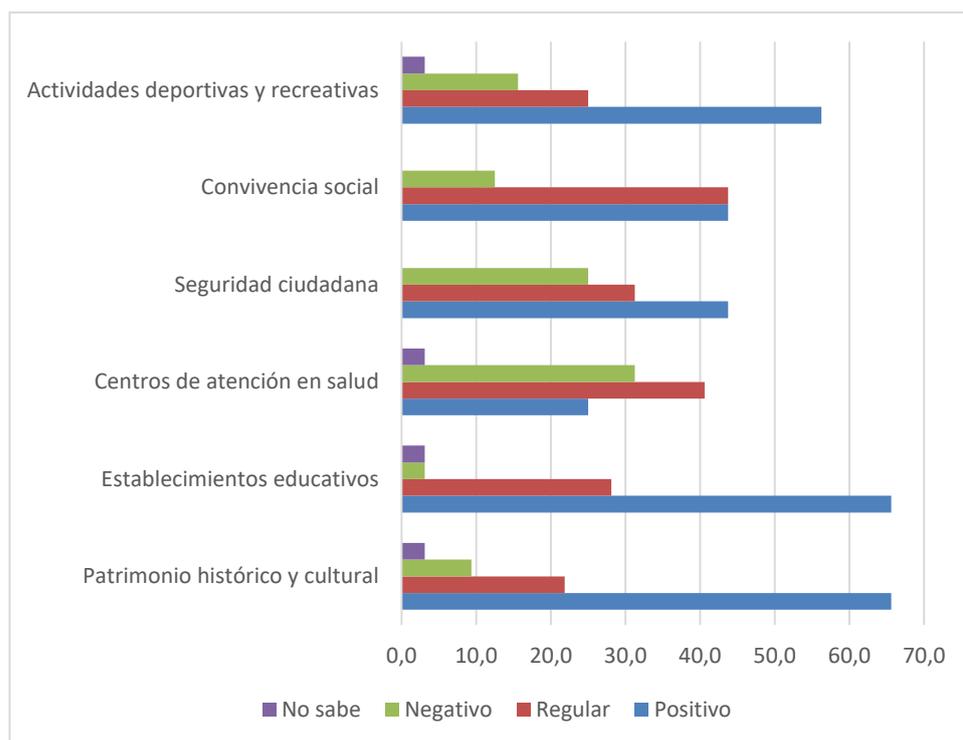
del servicio educativo, a pesar que el diagnóstico mostró algunas debilidades en la cobertura en los tres niveles (inicial, primario y medio).

Un segundo bloque de ofertas, representada por las actividades deportivas y recreativas, seguridad ciudadana y la convivencia social, muestran un nivel de reconocimiento satisfactorio por un segmento considerable de los entrevistados (56% y 44% respectivamente); aunque un agrupamiento igualmente significativo, señala grados de dificultad intermedios (25%, 31% y 44%) o acentuados (16%, 25% y 13%). Está claro que la seguridad ciudadana y la convivencia social, ofrecen flancos débiles. En el primer caso, no se cuenta con datos de diagnóstico como para conjeturar cuáles serían los factores que están incidiendo, aunque es evidente que la inseguridad es una problemática extendida en términos territoriales y sociales. En el segundo aspecto, se ratifica lo que había aparecido al indagar sobre las condiciones de la ciudad.

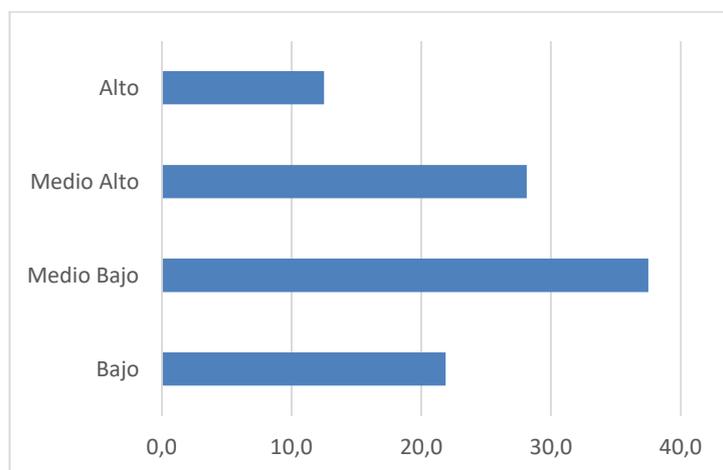
Finalmente la salud, muestra una tendencia crítica en los referentes consultados que la perciben con inconvenientes de magnitud variable (72%). Esto muestra un correlato con lo que surge de los datos de diagnóstico, cuyos indicadores de equipamiento son deficitarios, tanto a nivel de atención primaria (haría falta al menos un CAP adicional), como en el segundo nivel de atención donde se registra la cantidad de 1,2 camas por cada 1000 habitantes, está muy lejos de la media provincial (2,9).

En términos globales, las ofertas sociales se ubican por encima de las urbanas y las económicas en la consideración de los referentes consultados, las opiniones favorables concentran el 41% de las respuestas, en tanto que las desfavorables el 59%.

**Gráfico 38. Calidad de las ofertas sociales.**



**Gráfico 39. Índice de calidad de las ofertas sociales.**

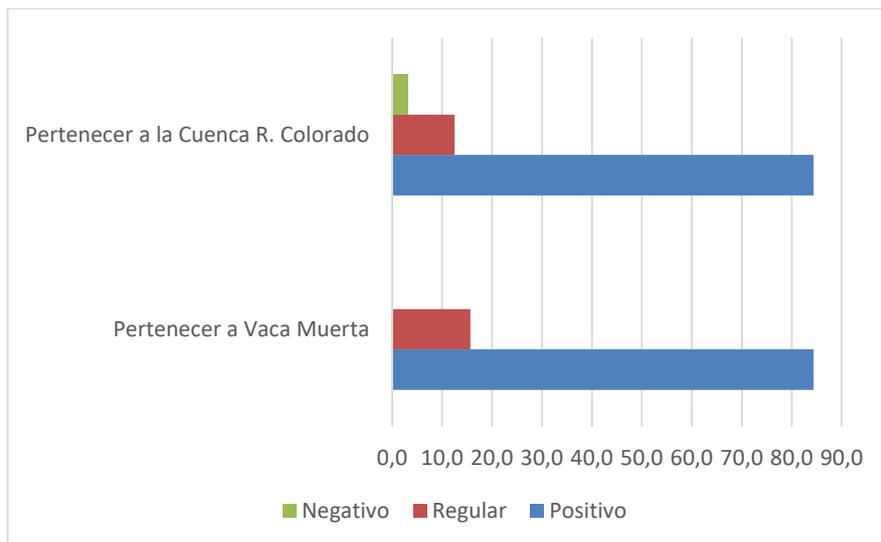


Fuente: Idem Gráfico 27

Desde el punto de vista del contexto regional, tanto situarse dentro del área de Vaca Muerta, como pertenecer a la cuenca del Río Colorado; es valorado positivamente por una abrumadora mayoría de los actores clave consultados (84% en ambos casos). En el primer caso se entiende que genere una gran expectativa en términos de posibilidades de desarrollo (la situación se va analizar en detalle más adelante); en cambio en el segundo, resulta un poco más sorprendente dado que es una ciudad que en cierta medida le da la espalda al río.

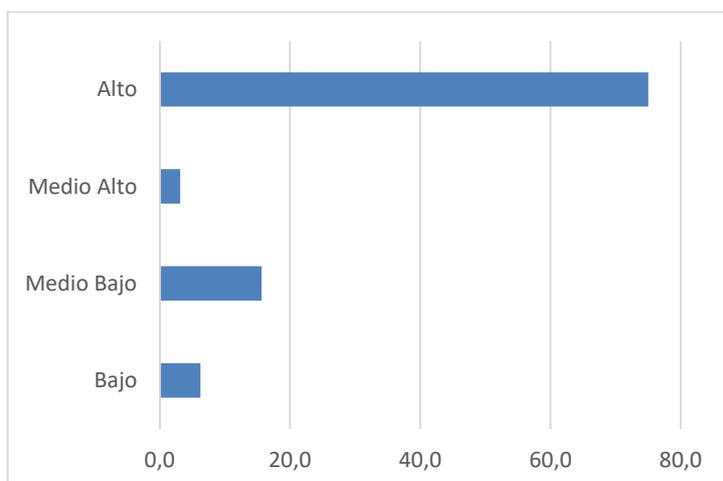
En este sentido, tal vez se esté pensando en la potencialidad que brinda esta localización, en términos de paisaje y de recurso para la producción.

**Gráfico 40. Calidad de las ofertas regionales.**



Fuente: Idem Gráfico 27

**Gráfico 41. Índice de calidad de las ofertas regionales.**

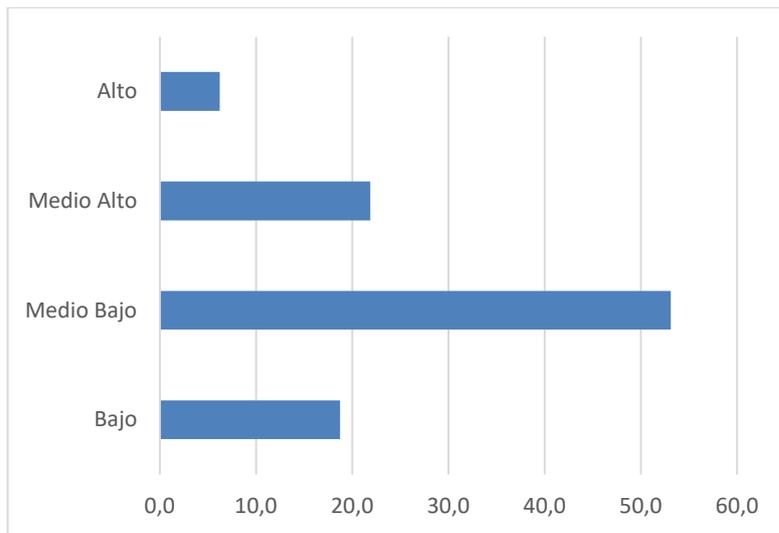


Fuente: Idem Gráfico 27

El posicionamiento de los entrevistados en términos ordinales divide a los que señalan una tendencia a la baja en las ofertas, que son mayoría (72%), respecto de aquellos que ven una realidad más alentadora (28%).

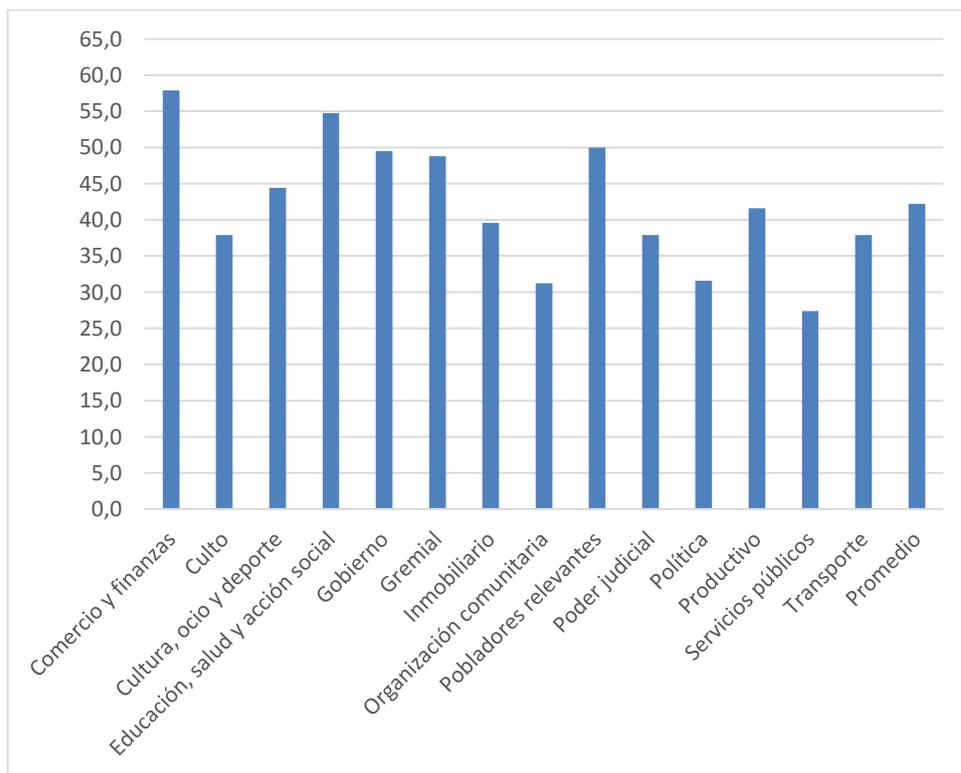
Asimismo, el índice consolidado de calidad de las ofertas registra un valor promedio de la muestra un 42,2%. Por encima de la media se ubican los sectores comercio y finanzas, educación y pobladores relevantes y por debajo de la media, se encuentran los sectores organización comunitaria, político y culto.

**Gráfico 42. Índice consolidado de calidad de las ofertas urbanas, económicas, sociales y regionales.**



Fuente: Idem Gráfico 27

**Gráfico 43. Índice de calidad de las ofertas de Rincón De Los Sauces por sector.**



Fuente: Idem Gráfico 27

Finalmente, los referentes construyeron dos rankings, de los atributos considerados positivos y negativos, con el objeto de destacar los más importantes.

Entre los atributos positivos ordenados, los que recibieron más adhesiones en cada una de las posiciones fueron:

1º Pertener al área de Vaca Muerta (43,8%)

2º Patrimonio histórico y cultural (18,8%)

3º Oportunidades de empleo / Oferta comercial (12,5%)

**Tabla 39: Ranking de atributos valorados como positivos**

Oferta	R anking 1º	R anking 2º	R anking 3º
Pertener al Area Vaca Muerta	4 3,8	1 2,5	
Pertener a la cuenca del Río Colorado	2 1,9	6 ,3	6 ,3
Establecimientos educativos	1 5,6		9 ,4
Seguridad ciudadana	6 ,3	3 ,1	6 ,3
Variedad y calidad de terrenos y vivienda	3 ,1	6 ,3	6 ,3
Calidad de los servicios públicos	3 ,1	3 ,1	6 ,3
Oportunidades de empleo	3 ,1	6 ,3	1 2,5
Actividades deportivas y recreativas	3 ,1	9 ,4	6 ,3
Patrimonio histórico y cultural		1 8,8	3 ,1
Convivencia social		1 2,5	3 ,1
Calidad urbana		6 ,3	
Patrimonio ambiental		3 ,1	3 ,1
Centros de atención en salud		3 ,1	3 ,1
Acceso a TIC		3 ,1	
Oferta comercial		3 ,1	1 2,5
Mantenimiento y cuidado de las propiedades		0 ,0	3 ,1
Diversidad de actividades productivas		0 ,0	3 ,1
No contesta	0 ,0	3 ,1	1 5,6
	1 00,0	1 00,0	1 00,0

Fuente: Idem Cuadro 30

Entre los atributos negativos quedaron:

1º Mantenimiento y cuidado de las propiedades (15,6%)

2º Atención de la salud (18,8%)

3º Seguridad ciudadana (12,5%)

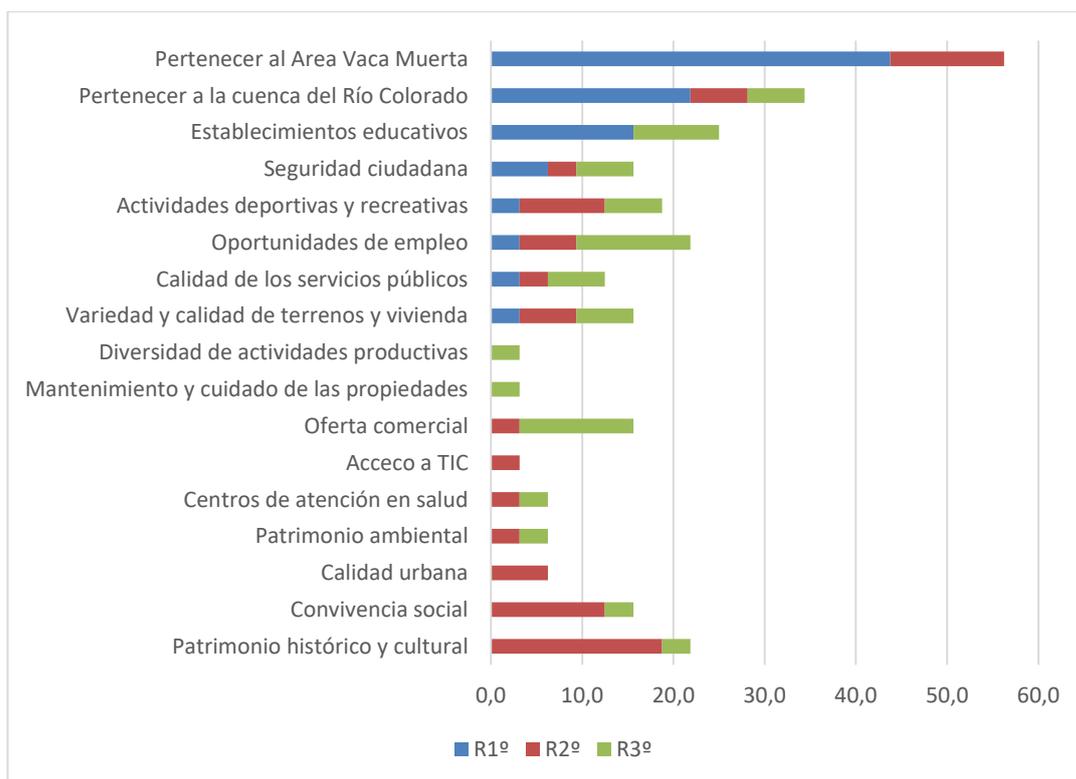
**Tabla 40: Ranking de atributos considerados como negativos**

Oferta	R anking 1º	R anking 2º	R anking 3º
Mantenimiento y cuidado de las propiedades	5,6	1	9
Variedad y calidad de la oferta turística	2,5	1	6
Accesibilidad	2,5	1	9
Oportunidades de empleo	2,5	1	3
Patrimonio ambiental	,4	9	3
Establecimientos educativos	,3	6	6
Centros de atención en salud	,3	6	1
Calidad urbana	,1	3	8,8
Calidad de los servicios públicos	,1	3	6
Seguridad ciudadana	,1	3	6
Convivencia social	,1	3	6
Diversidad de actividades productivas	,1	3	9
Estar en la cuenca del Río Colorado	,1	3	9
Acceso a TIC		5,6	1
Actividades deportivas y recreativas		,1	3
Pertenecer al Area Vaca Muerta			3
Oferta comercial		,1	3
No contesta	,3	6	1
<b>Total</b>	<b>00,0</b>	<b>00,0</b>	<b>00,0</b>

Fuente: Idem Cuadro 30

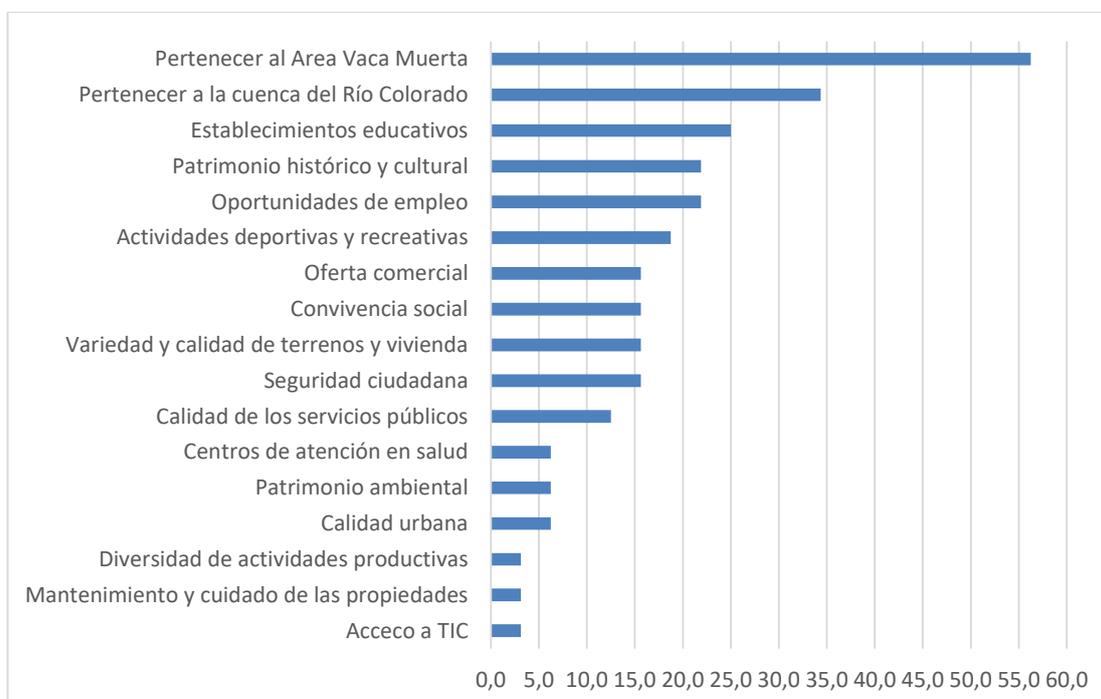
Una de las cuestiones que se destaca es la gran heterogeneidad en las elecciones, dado que se nominaron 17 atributos como positivos y 18 como negativos (sobre 19 puestos en consideración). La mayoría de los atributos (a excepción de tres) están nominados como positivos y como negativos aunque con distinto énfasis en cada caso.

**Gráfico 44. Ranking de atributos valorados positivo en las ubicaciones 1º, 2º y 3º.**



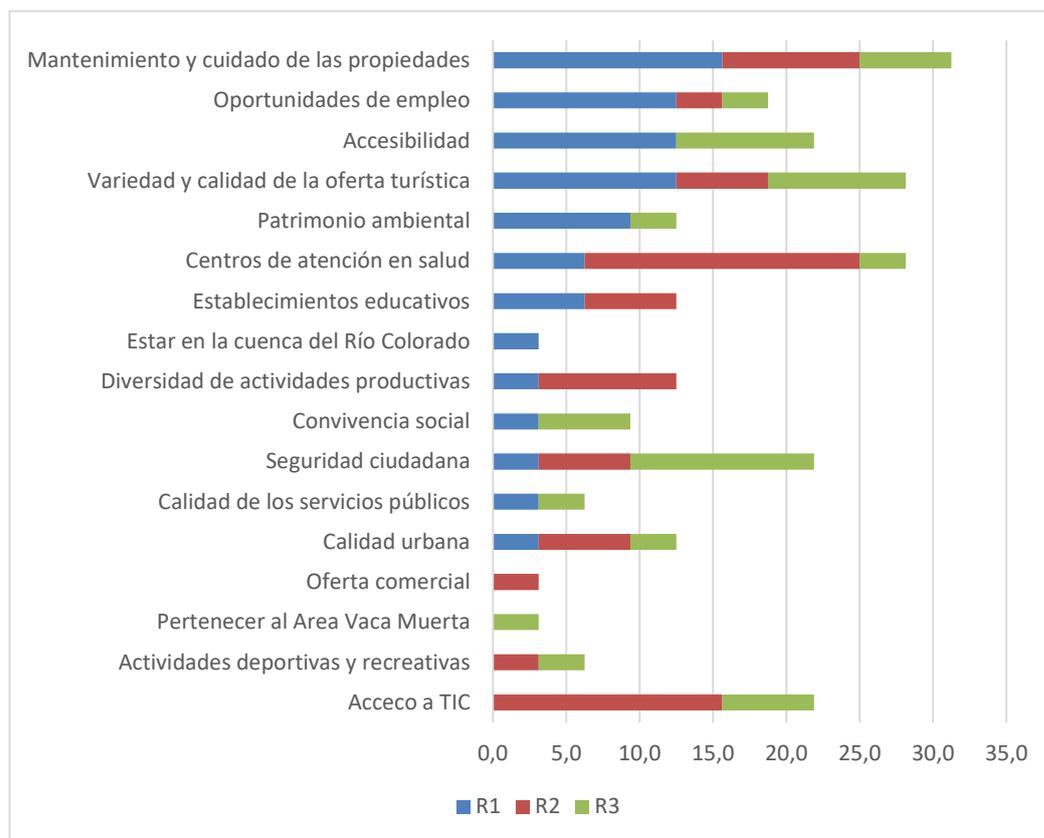
Fuente: Idem Gráfico 27

**Gráfico 45. Ranking de atributos valorados positivo en las ubicaciones 1º, 2º y 3º. Índice de cobertura**



Fuente: Idem Gráfico 27

**Gráfico 46. Ranking de atributos considerados negativo en las ubicaciones 1º, 2º y 3º.**



Fuente: Idem Gráfico 27

**Gráfico 47. Ranking de atributos considerados negativo en las ubicaciones 1º, 2º y 3º. Índice de cobertura**



Fuente: Idem Gráfico 27

### *Destacado*

- *La calidad urbana calificada en sentido genérico, presenta problemas para una parte considerable de los actores consultados, que en lo particular se expresa en el estado de las viviendas, el déficit de los servicios públicos, el patrimonio ambiental y la accesibilidad física y virtual.*
- *El sistema productivo de bienes y servicios es valorado en algunos aspectos, como la oferta comercial y las oportunidades de empleo; cuestionado en otros, como la falta de diversidad en las actividades económicas; y en el caso del turismo se generan posturas controversiales que dividen las opiniones por tercios entre las consideraciones positiva, regular y negativa.*
- *Entre las prestaciones sociales, la oferta educativa y la deportiva y recreativa, son las que concitan más opiniones favorables. Un segundo bloque, con mayoría de valoraciones positivas está constituido por la seguridad ciudadana y la convivencia social, aunque ambos atributos despiertan cuestionamiento de distinto grado en una proporción significativa de los referentes entrevistados. Por último, los servicios de salud, reúnen más objeciones que ponderaciones.*
- *El contexto regional, representado por la pertenencia al área Vaca Muerta y a la cuenca del Río Colorado, son los atributos que generan el mayor consenso entre los actores entrevistados, junto con el ya mencionado patrimonio histórico - cultural.*
- *Finalmente los referentes consultados construyeron dos rankings, uno entre las ofertas que valoraron como positivas; Pertenecer al área de Vaca Muerta, Patrimonio histórico y cultural, Oportunidades de empleo / Oferta comercial*
- *Y otro, entre las ofertas que estimaron como negativas: 1º Mantenimiento y cuidado de las propiedades, Atención de la salud y Seguridad ciudadana*
- *Una característica genérica fue la dispersión de la asignación de atributos en ambos rankings ya que fueron mencionados 17 y 18 sobre los 19 puestos en consideración.*

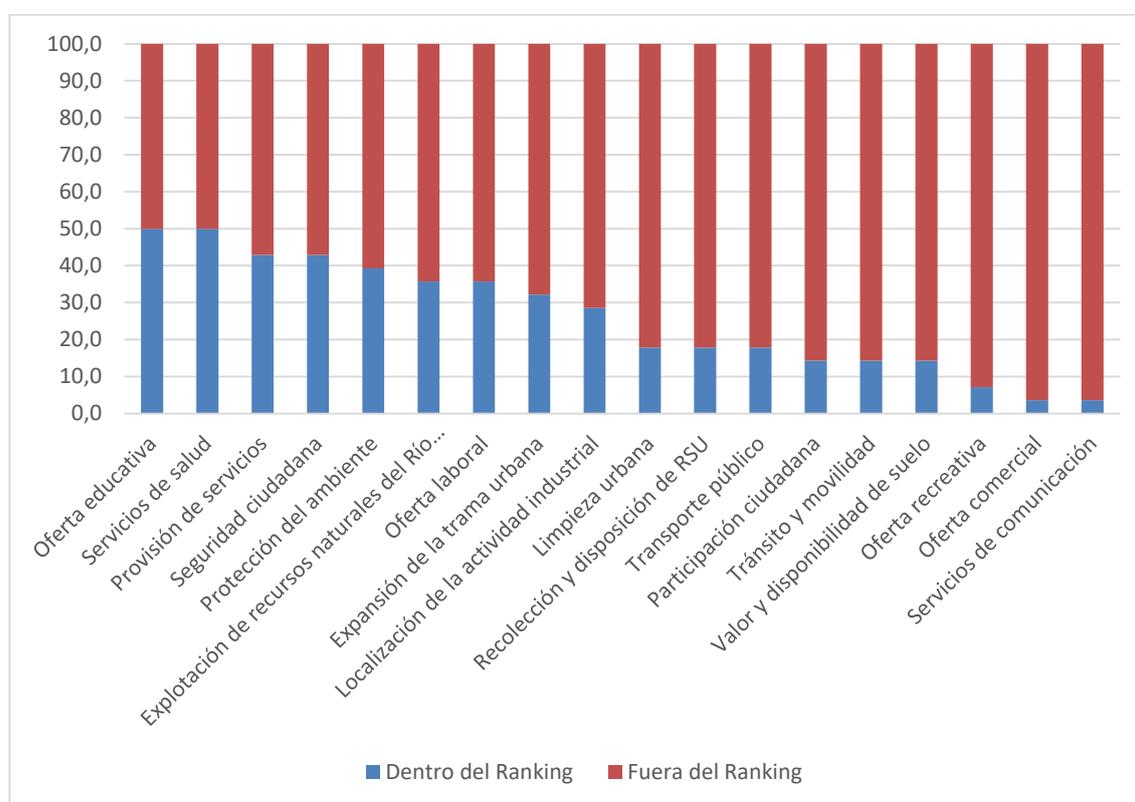
### 5.3.4 El Plan de ordenamiento territorial

#### 5.3.4.1 Temas prioritarios

En relación al Plan de Ordenamiento Territorial (POT), se le solicitó a los referentes consultados que entre 18 temas posibles establecieran un ranking de cinco posiciones en función de su importancia, oportunidad y urgencia para el desarrollo de Rincón De Los Sauces.

Independientemente de su posición en el ranking, los cinco temas más posicionados son: salud (53%), educación (50%), seguridad ciudadana (43,8%), provisión de servicios de agua, cloacas, gas y electricidad (37,5%), y protección del ambiente (37,5%).

Gráfico 48. Temas posicionados en el Ranking.



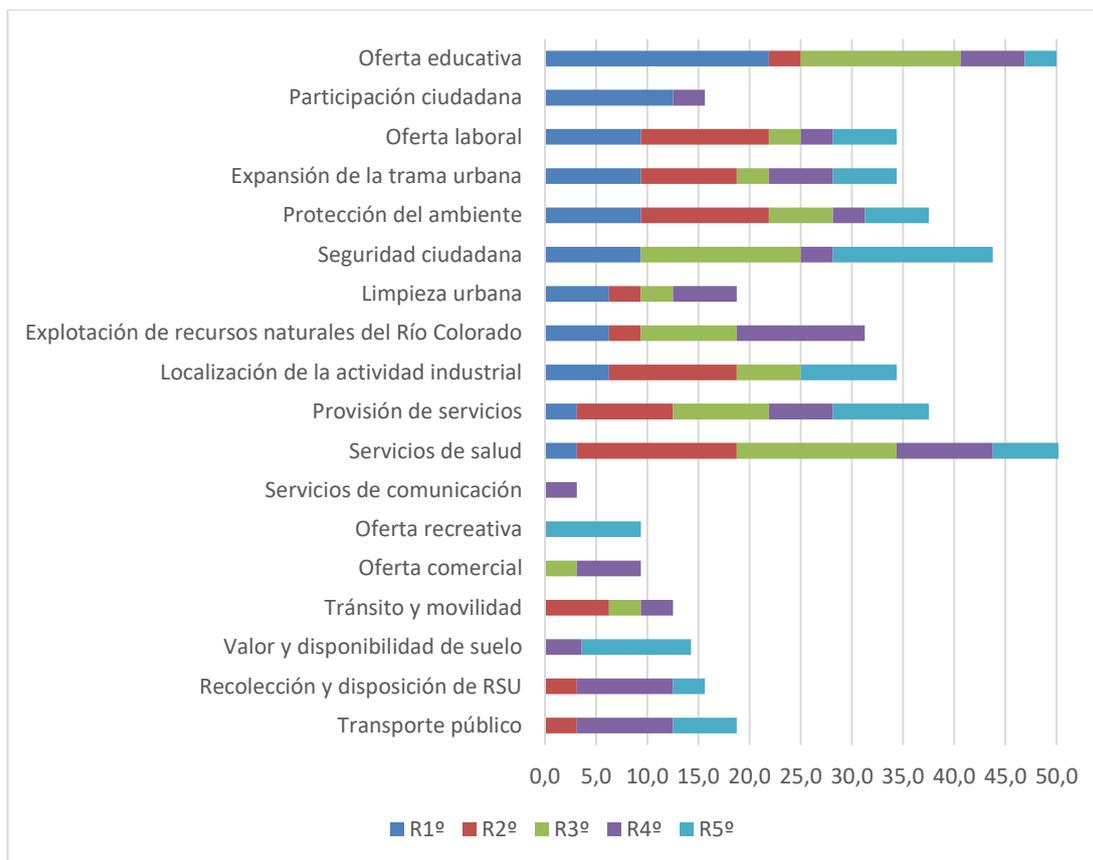
Fuente: Idem Gráfico 27

Queda claro observando el ranking que los temas posicionados en los primeros lugares que tres de ellos, no son los esenciales sobre los que incide un POT, si bien es cierto que un sentido amplio repercute en todas las actividades de la sociedad y debería estar articulado con todas las políticas públicas en función de transversalidad.

Por otro lado, aspectos fundamentales sobre los que el POT va a tener una incidencia significativa, como la expansión urbana y las políticas de suelo, aparecen muy relegados en la consideración de los referentes.

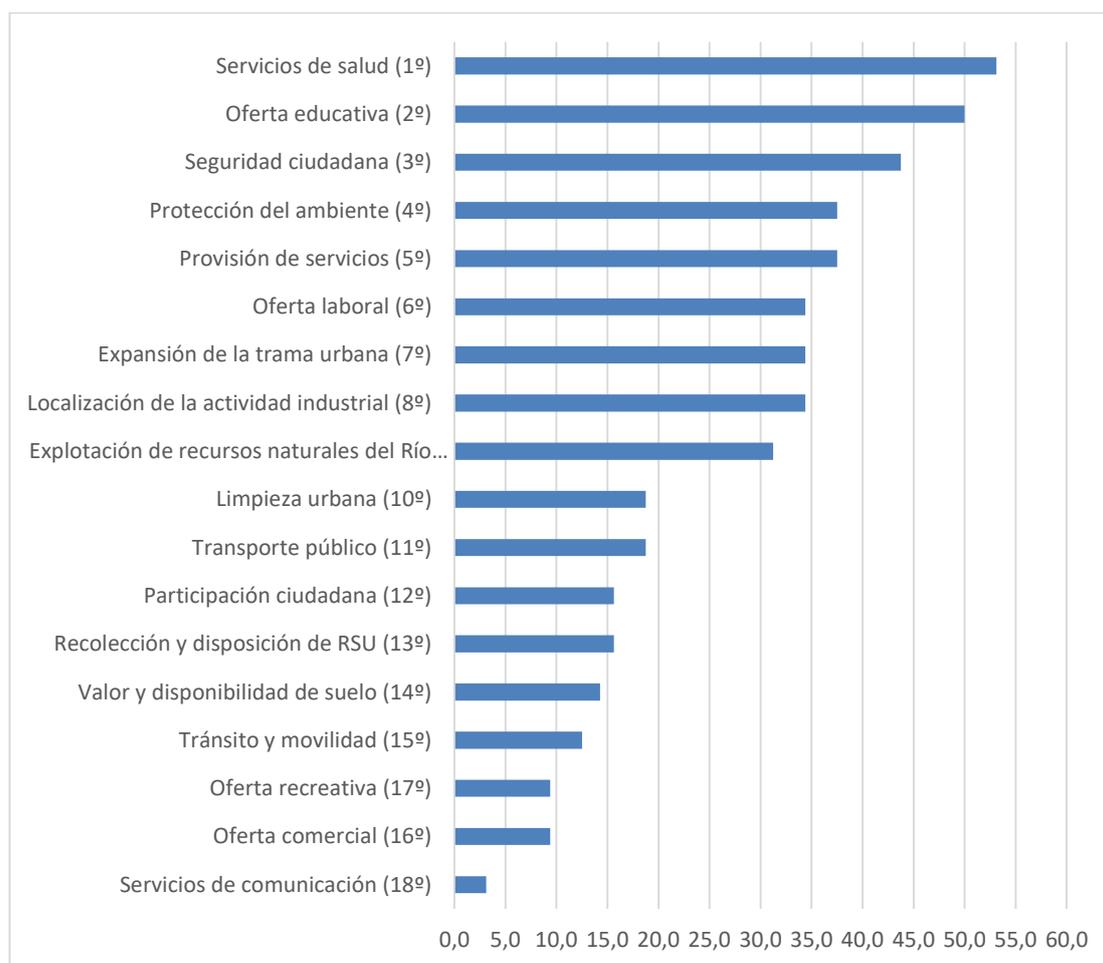
Esta circunstancia de desacople entre las expectativas de los referentes y la pertinencia de incidencia del POT, debe ser trabajada por el gobierno local a través de campañas de divulgación del Plan y de la creación de un ámbito de participación con las organizaciones de la sociedad civil.

**Gráfico 49. Temas posicionados en el Ranking según ubicación.**



Fuente: Idem Gráfico 27

**Gráfico 50. Ranking de temas.**



Fuente: Idem Gráfico 27

Tema	1º	2º	3º	4º	5º	Valor índice cobertura
Servicios de salud (1º)	,1	5,6	5,6	,4	,4	53,1
Oferta educativa (2º)	1,9	,1	5,6	,3	,1	50,0
Seguridad ciudadana (3º)	,4	,0	5,6	,1	5,6	43,8
Protección del ambiente (4º)	,4	2,5	,3	,1	,3	37,5
Provisión de servicios (5º)	,1	,4	,4	,3	,4	37,5
Expansión de la trama urbana (7º)	,4	,4	,1	,3	,3	34,4
Localización de la actividad industrial (8º)	,3	2,5	,3	,0	,4	34,4
Oferta laboral (6º)	,4	2,5	,1	,1	,3	34,4
Explotación de recursos naturales del Río Colorado (9º)	,3	,1	,4	2,5	,0	31,3
Limpieza urbana (10º)	,3	,1	,1	,3	,0	18,8

Transporte público (11º)	,0	,1	,0	,4	,3	8	18,
Participación ciudadana (12º)	2,5	,0	,0	,1	,0	6	15,
Recolección y disposición de RSU (13º)	,0	,1	,0	,4	,1	6	15,
Valor y disponibilidad de suelo (14º)	,0	,0	,0	,6	0,7	3	14,
Tránsito y movilidad (15º)	,0	,3	,1	,1	,0	5	12,
Oferta comercial (16º)	,0	,0	,1	,3	,0		9,4
Oferta recreativa (17º)	,0	,0	,0	,0	,4		9,4
Servicios de comunicación (18º)	,0	,0	,0	,1	,0		3,1

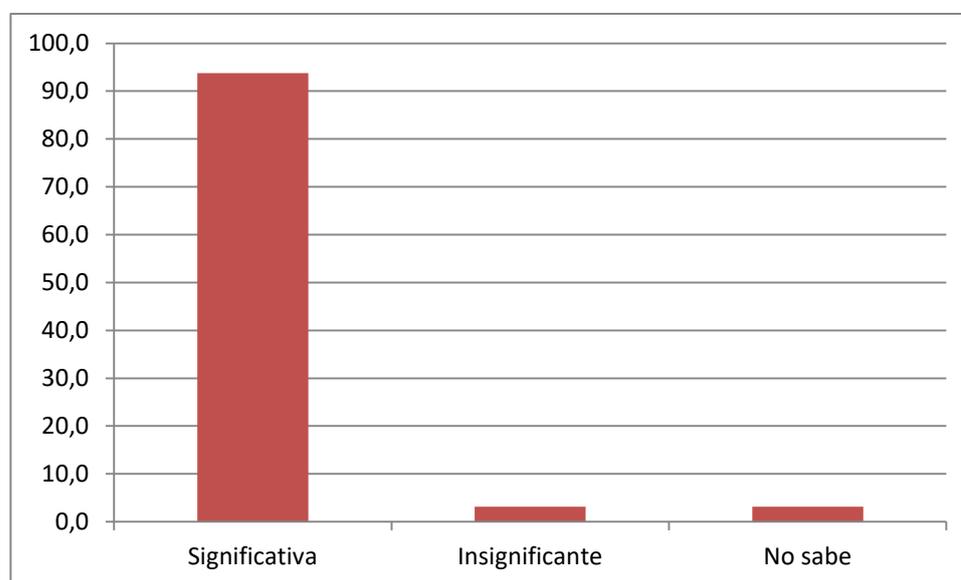
Fuente: Idem Cuadro 30

### 5.3.4.2 Significado y aptitudes del Gobierno Local

No obstante la amplitud de los temas jerarquizados como más importantes, está claro que los referentes entrevistados consideran que el POT tendrá un impacto muy significativo para el futuro desarrollo local de Rincón De Los Sauces.

Este es un dato muy relevante, ya que genera una gran expectativa e implica una responsabilidad importante para los decisores políticos y los equipos técnicos locales, en función de explicitar los alcances y limitaciones del POT, y los compromisos que se requerirán del gobierno local y de los actores de la sociedad civil para llevarlo adelante.

**Gráfico 51. Incidencia del POT**

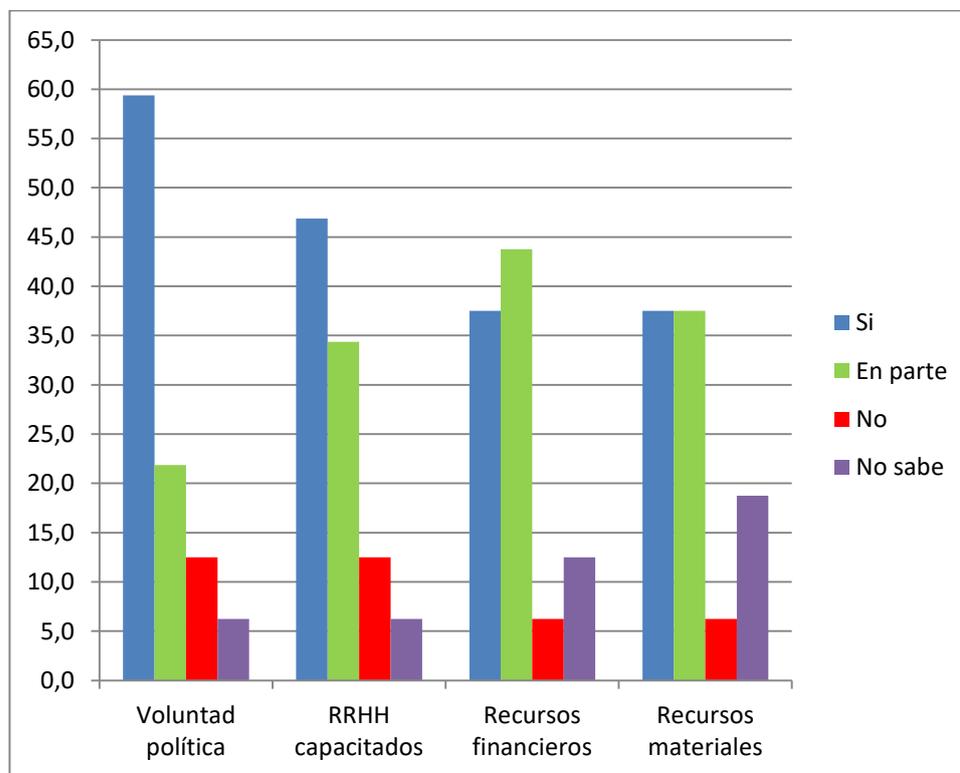


Fuente: Idem Gráfico 27

En cuanto a las condiciones del Gobierno Local para ejecutar el POT, en el marco de un nivel de confianza aceptable, presenta diferencias según los requerimientos. En términos

de voluntad política la respuesta es contundente (60%), mientras que va descendiendo en relación a los recursos humanos capacitados (47%), la disponibilidad de materiales (37%) y los medios financieros (37%).

**Gráfico 52. Capacidades y recursos del Gobierno Local**



Fuente: Idem Gráfico 27

En la consideración de los referentes, está claro que si bien existe confianza respecto a la decisión de realizar el plan, las condiciones de capacidad técnica y financiera están puestas en duda. En este sentido, el gobierno local debería hacer un esfuerzo para fortalecer su capacidad institucional, al menos en la opinión de los referentes consultados.

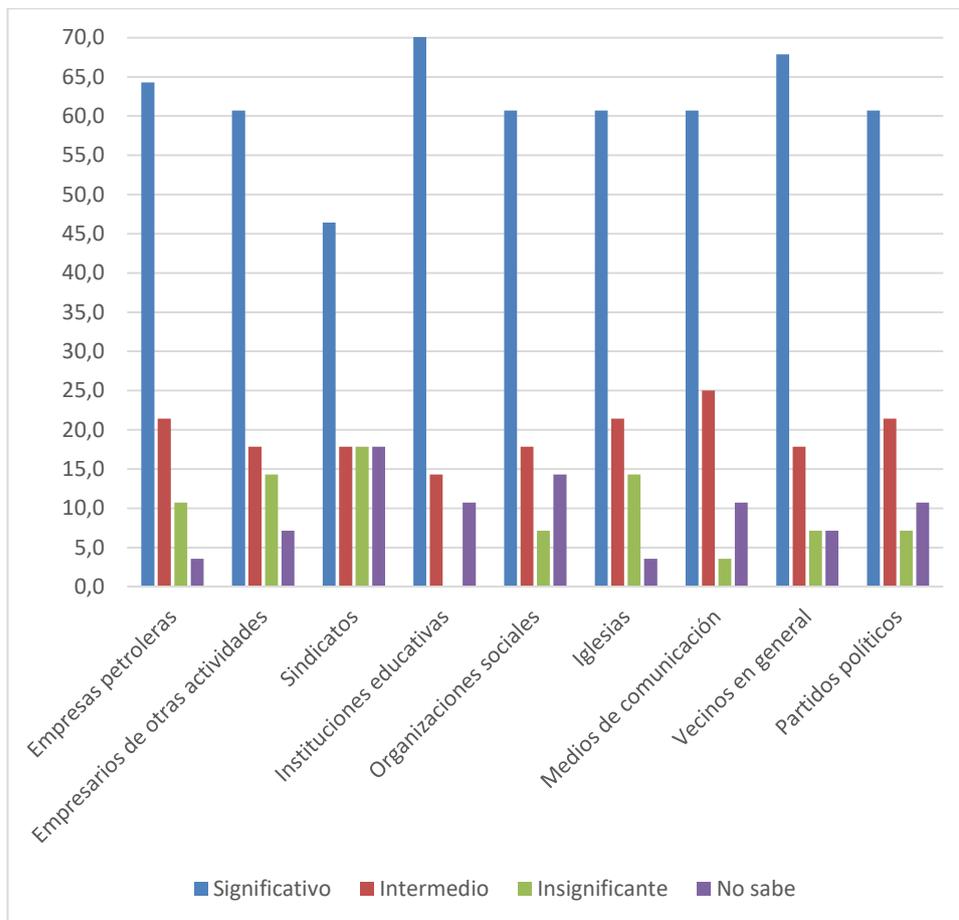
#### 5.3.4.3 El compromiso de la sociedad civil

Los actores entrevistados opinan que la mayoría de las instituciones con y sin fines de lucro de la sociedad civil tendrán un compromiso significativo con el proceso de diseño y ejecución del POT. Las empresas (petroleras y de otras actividades), las instituciones educativas, las organizaciones sociales, las iglesias, los medios de comunicación y los partidos políticos, concitan como piso el 60% de opiniones positivas. La única excepción la constituyen los sindicatos, donde el guarismo baja al 46%.

Esta percepción de compromiso, es importante dado que el POT, requerirá para su implementación exitosa, la participación de las organizaciones de la sociedad civil y la inversión del sector privado. Sin embargo, también representa por parte de los referentes, la ex-

pectativa respecto del gobierno, que abra canales de participación para que las organizaciones intervengan, manifiesten sus opiniones y asuman las responsabilidades requeridas.

**Gráfico 53. Compromiso de instituciones de la sociedad civil**



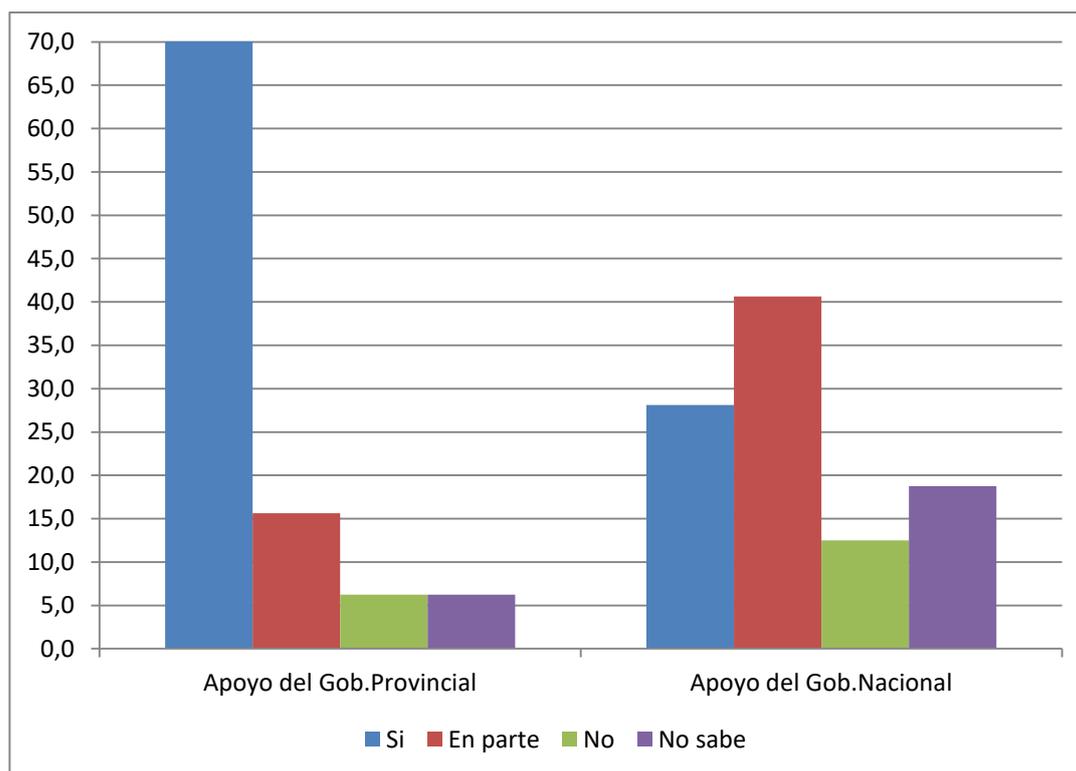
Fuente: Idem Gráfico 27

#### 5.3.4.4 Apoyos extra locales

En relación a la colaboración, la mayoría (72%) opina que el gobierno provincial comprometería su asistencia y en cambio espera muy poco del gobierno nacional.

La referencia al apoyo provincial es relevante dado que la ejecución del POT, requerirá una fuerte inversión en salud, educación, redes de infraestructura de servicios, el trazado de la Ruta 6 y planes de vivienda a través del IVN, entre otros rubros. En este sentido, sería importante que el COPADE, mantenga la asistencia técnica, durante la primera etapa de implementación del POT.

**Gráfico 54. Compromiso de instituciones de la sociedad civil**



Fuente: Idem Gráfico 27

### 5.3.5 Las perspectivas de desarrollo

#### 5.3.5.1 La situación general

Algo más de un cuarto de los referentes opinan que la población de Rincón De Los Sauces tiene un buen pasar y que casi un tercio alterna aspectos favorables con desfavorables. Un segmento similar, piensa que la sociedad está fragmentada en proporciones parecidas en tres situaciones, los que están bien, regular y mal. Los que piensan que la mayoría esta decididamente mal son muy pocos. En síntesis, la percepción es muy heterogénea, lo cual supone que hay sectores con coyunturas muy disimiles.

Si se traslada la percepción a otras realidades, las opiniones cambian. En Añelo, un cuarto de los entrevistados no emite opinión, y los que lo hacen, se distribuyen en proporciones parecidas por una sociedad con tendencias mayoritarias a situaciones favorables, mixtas y desfavorables; y el resto opina que existe una fragmentación en las condiciones de vida. Queda claro que para los referentes consultados, la situación en el epicentro de Vaca Muerta está lejos de ser alentadora, al menos para la mayoría.

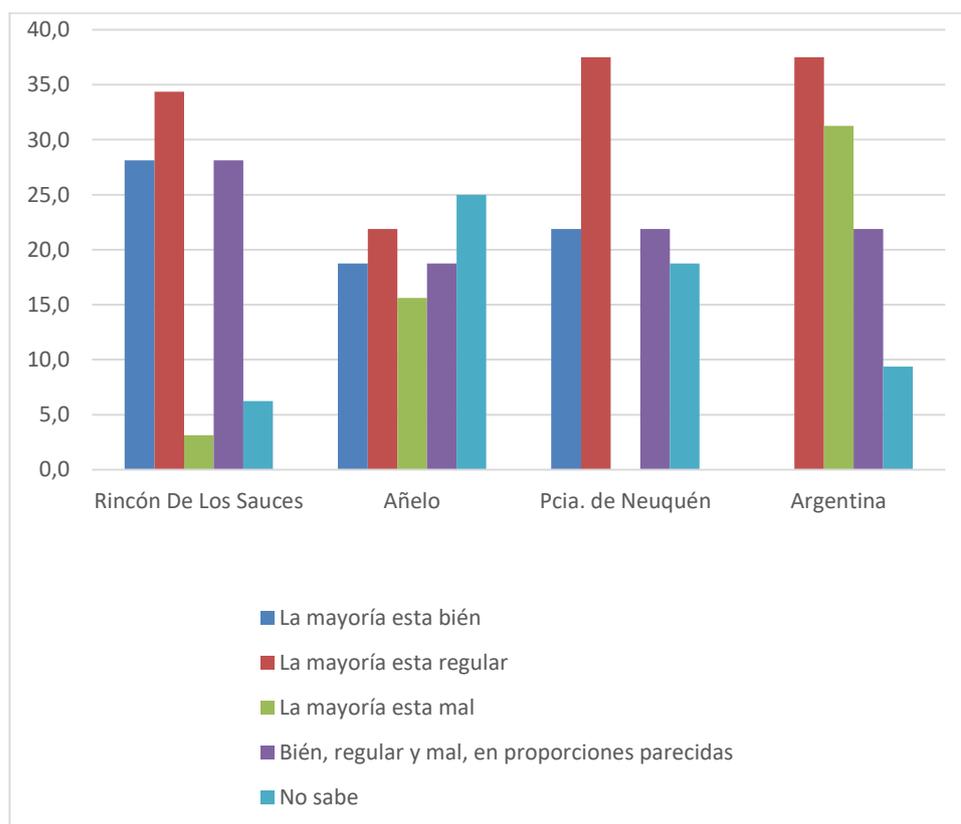
La valoración sobre la Provincia de Neuquén en general, es muy similar a la percepción sobre la situación en Rincón De Los Sauces, con la diferencia que un quinto de la muestra no tiene opinión formada al respecto.

En cambio, la apreciación sobre el país es crítica. Ninguno de los entrevistados percibe que la “la mayoría está bien”, en cambio un segmento importante piensa que la tendencia es regular y para casi un tercio las condiciones de vida son malas.

Puestos en la circunstancia de pensar la misma situación pero en un futuro relativamente cercano (5 años), resulta notable el optimismo de los entrevistados. Tanto en Rincón De Los Sauces, como en Añelo y la Pcia. De Neuquén, más de la mitad, piensa que la mayoría de la población estará bien (69%, 53% y 66% respectivamente).

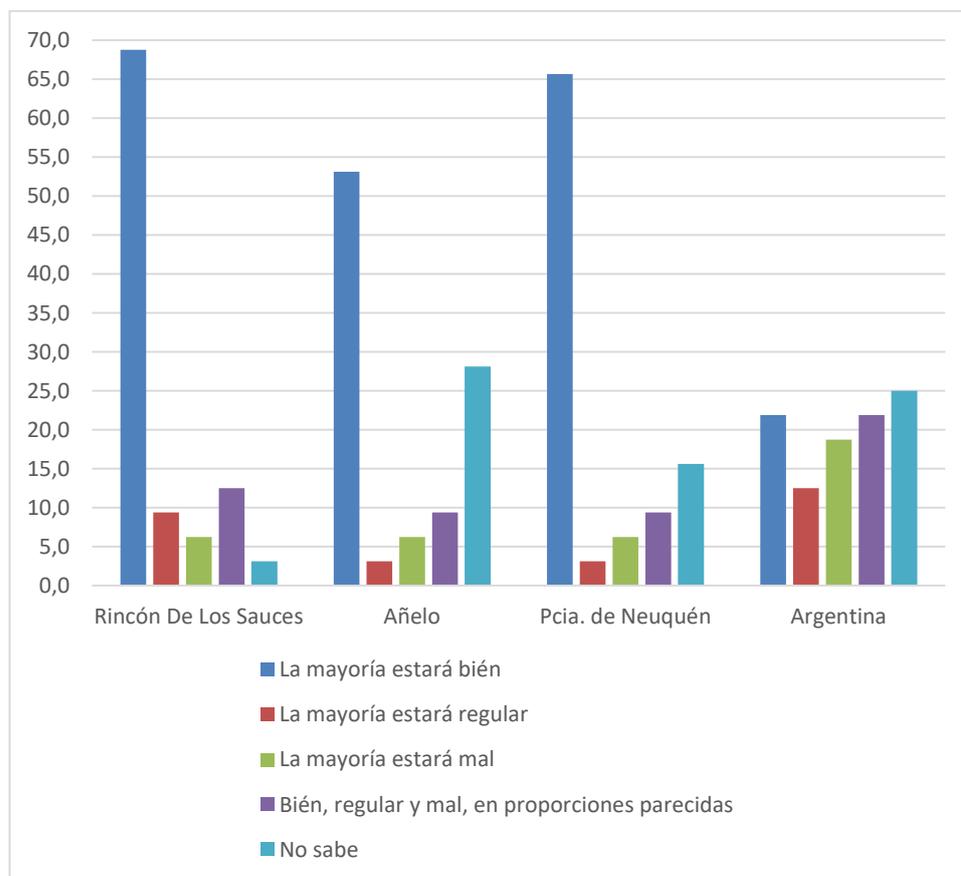
En cambio, en el país, para casi un tercio es una incógnita, en tanto que los demás reparten sus opiniones entre la diversidad de situaciones planteadas. En cierto sentido los referentes consultados parecen disociar el futuro de Neuquén y sus localidades, respecto al del país.

**Gráfico 55. Percepción sobre la situación actual en Rincón De Los Sauces, Añelo, Pcia. De Neuquén y Argentina.**



Fuente: Idem Gráfico 27

**Gráfico 56. Percepción sobre la situación futura en Rincón De Los Sauces, Añelo, Pcia. De Neuquén y Argentina.**

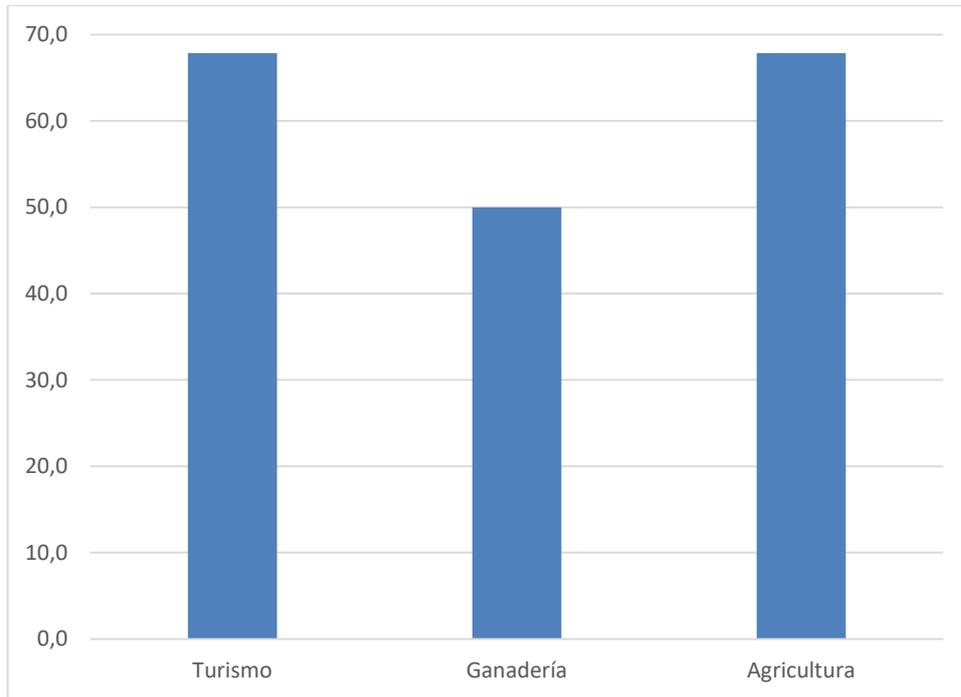


### 5.3.5.2 Actividades económicas alternativas

En relación a las actividades productivas, está claro que la mayoría de los entrevistados piensa que hay que salir de la dependencia exclusiva de la explotación del petróleo. Consideradas en forma individual un segmento importante opina que el turismo y la agricultura son alternativas posibles (68%), en tanto que una porción algo menor menciona la ganadería (50%). Sólo el 10% opina que no hay opciones viables.

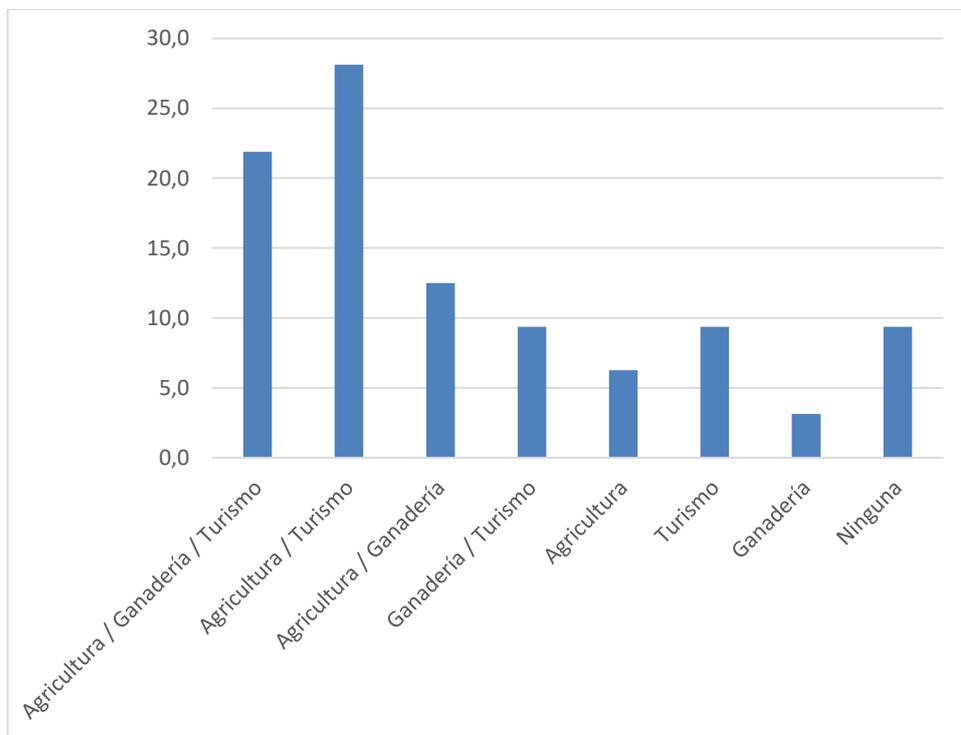
Si se las analiza combinadas, las mixturas con más consenso son por un lado la agricultura, la ganadería y turismo (22%) y el turismo con la agricultura (28%).

**Gráfico 57. Actividades económicas alternativas. (Lectura individual)**



Fuente: Idem Gráfico 27

**Gráfico 58. Actividades económicas alternativas. (Lectura combinada)**



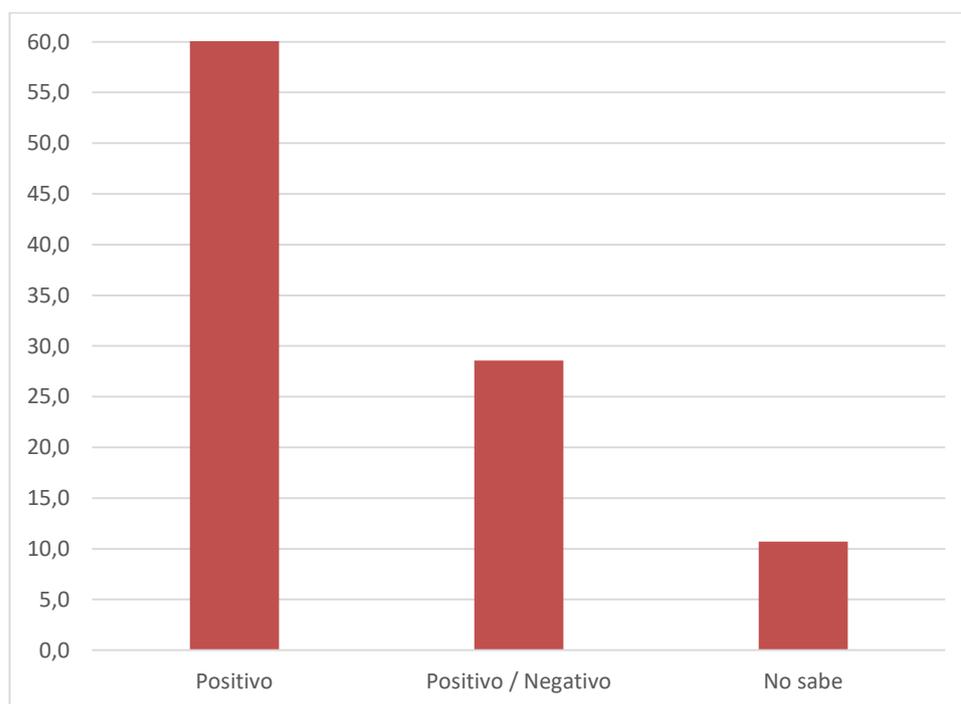
Fuente: Idem Gráfico 27

### 5.3.5.3 Impacto de la explotación de Vaca Muerta

La pertenencia a Vaca Muerta despierta un expectativa muy significativa, en efecto, para la mayoría de los consultados (60%) resulta beneficiosa sin ningún reparo, en tanto que para poco más de un cuarto, es favorables pero tiene algunas desventajas.

Entre las objeciones mencionadas, la más nominada es el riesgo de deterioro ambiental, otras están vinculadas con la falta de infraestructura, equipamiento y vivienda para atender una aceleración del crecimiento demográfico y por último la falta de apropiación de la ciudad por parte de los eventuales migrantes.

**Gráfico 59. Impacto de la explotación de Vaca Muerta**



Fuente: Idem Gráfico 27

## 5.4 Conclusiones

### 5.4.1 Valoración de la ciudad

#### 5.4.1.1 *Condiciones naturales, sociales y culturales*

- Las características más valoradas son: oportunidades para el desarrollo productivo, identidad local, y la variedad y cantidad de los recursos humanos.
- Las características menos valoradas son: el ambiente, en particular la intervención humana sobre él, y el déficit de los servicios
- Las características más controversiales son: la cohesión social, la conservación de las actividades productivas tradicionales y la incidencia de la vinculación con Añelo.
- El índice de valoración favorable promedio es del 41% y su comportamiento es relativamente homogéneo.

#### 5.4.1.2 *Ofertas / atributos*

- Uno de los rasgos más valorado es el patrimonio histórico – cultural (figura entre los tres más apreciado entre los 19 atributos puestos a consideración de los actores)
- La calidad urbana calificada en sentido genérico, presenta problemas para una parte considerable de los actores consultados, que en lo particular se expresa en el estado de las viviendas, el déficit de los servicios públicos, el patrimonio ambiental y la accesibilidad física y virtual.
- El sistema productivo de bienes y servicios es valorado en algunos aspectos, como la oferta comercial y las oportunidades de empleo; cuestionado en otros, como la falta de diversidad en las actividades económicas; y en el caso del turismo se generan posturas controversiales que dividen las opiniones por tercios entre las consideraciones positiva, regular y negativa.
- Entre las prestaciones sociales, la oferta educativa y la deportiva y recreativa, son las que concitan más opiniones favorables. Un segundo bloque, con mayoría de valoraciones positivas está constituido por la seguridad ciudadana y la convivencia social, aunque ambos atributos despiertan cuestionamiento de distinto grado en una proporción significativa de los referentes entrevistados. Por último, los servicios de salud, reúnen más objeciones que ponderaciones.
- El contexto regional, representado por la pertenencia al área Vaca Muerta y a la cuenca del Río Colorado, son los atributos que generan el mayor consenso entre los actores entrevistados, junto con el ya mencionado patrimonio histórico - cultural.

- En relación al índice de calidad de las ofertas, este registra un valor promedio del 43,7%, siendo el sector de comercio y finanzas el que se ubica más por encima de la media y el de los servicios públicos el que se posiciona más por debajo.
- Finalmente los referentes consultados construyeron dos ranking, uno entre las ofertas que valoraron como positivas; y otro, entre las ofertas que estimaron como negativas. En el primer caso, posicionaron 1º Pertenecer a Vaca Muerta, 2º Patrimonio histórico cultural y 3º Oportunidades de empleo / oferta comercial. En el segundo caso, ubicaron 1º Mantenimiento y cuidado de las propiedades, 2º Centros de atención de la salud y 3º Seguridad ciudadana. Cabe destacar que una característica genérica fue la dispersión de la asignación de atributos en ambos rankings ya que fueron mencionados 17 y 18 sobre los 19 puestos en consideración.

## 5.4.2 El Plan de Ordenamiento Territorial

### 5.4.2.1 Temas prioritarios

- Los cinco temas que están en las primeras posiciones del ranking son: oferta educativa, servicios de salud, seguridad ciudadana, provisión de servicios, protección del ambiente.
- Queda claro observando el ranking que los temas posicionados en los primeros lugares no son los esenciales sobre los que incide un POT, si bien es cierto que un sentido amplio repercute en todas las actividades de la sociedad y debería estar articulado con todas las políticas públicas en función de transversalidad. Aspectos fundamentales como la expansión urbana y las políticas de suelo, aparecen muy relegados en la consideración de los referentes.

### 5.4.2.2 Las aptitudes del estado y el compromiso de la sociedad civil

- Los entrevistados le asignan un rol fundamental al POT en el futuro desarrollo local de Rincón De Los Sauces, depositando muchas expectativas en su concreción. Asimismo, le reconocen al Gobierno Local aptitudes y recursos para el diseño y ejecución del POT, tanto en lo que refiere a la voluntad política, la dotación de recursos humanos capacitados, la disponibilidad de materiales y el acceso a financiamiento.
- Asimismo, opinan que la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y los vecinos en general, tendrán un fuerte compromiso de participación e involucramiento en el desarrollo del POT.
- Por otro lado, opinan que el apoyo del Gobierno Provincial será significativo, lo cual es importante, dado que la ejecución del POT requerirá la asistencia de la provincia, no sólo en términos de gestión, sino de financiamiento de obras. En cambio, no tienen muchas expectativas respecto al Gobierno Nacional.

### 5.4.2.3 *Las perspectivas de desarrollo*

- Los actores entrevistados piensan que la situación actual de Rincón De Los Sauces, presentan algunas dificultades, igual que la provincia en general, pero es mejor que la que se percibe en Añelo y mucho mejor en referencia al país. En este sentido, Añelo no parece constituirse en un modelo deseado, a pesar de ser el epicentro de la explotación no convencional.
- Asimismo piensan que en futuro próximo, la situación va a mejorar, en Rincón De Los Sauces, pero también en Añelo y Neuquén en general. En cambio, son más pesimistas respecto al país. En este sentido, parece estar implícito que el desarrollo de la provincia se puede dissociar de lo que ocurre en el país.
- Para la mayoría abrumadora de los referentes consultados (90%), es necesario buscar actividades económicas alternativas, en particular el turismo, la agricultura y la ganadería; con el objeto de salir de la dependencia exclusiva de la actividad petrolera. No obstante, tienen una alta valoración del impacto que va a causar en la localidad, la explotación de Vaca Muerta.

## 6. Elementos centrales de diagnóstico

Como saldo de todos estos análisis, fueron identificados algunos ejes estructuradores del diagnóstico:

<b>Problemas de desarrollo</b>	<b>Limitaciones de un modelo de desarrollo basado en un producto principal que presenta problemas de sostenibilidad.</b>
--------------------------------	--

- Se trata de un modelo extractivo de muy alta rentabilidad
- Tiende al centrarse en un único producto principal (monoproductivo)
- Su dinamismo depende del precio internacional del barril
- La productividad supone inversión intensiva en tecnología (cantidad de equipos)
- Desarrolla actividades de servicios que dependen del producto principal
- Las inversiones inmuebles pierden su valor cuando se agota el ciclo.
- Deja pasivos ambientales y sociales
- Las empresas tienden a transferir y desentenderse de estos costos emergentes
- Necesidad de consolidar un proyecto post ciclo (oportunidad)
- Puede quedar un centro de servicios, que deberá ser sostenido por el Estado

<b>Posicionamiento frente a la coyuntura actual</b>	<b>Agotamiento de un ciclo productivo e inicio de otro con fuerte aceleración de la producción y el crecimiento</b>
---	---

- La puesta en actividad de Vaca Muerta inicia un nuevo ciclo de expansión
- Tiene un tiempo acotado de explotación (vida útil de los pozos)
- Ya experimentó el agotamiento de los pozos y la caída de la producción
- La producción se desarrolla a través de empresas operadoras (internacionales)
- Estas empresas se apoyan en otras subcontratistas
- Se ha alterado la lógica de encuadramiento sindical
- Hay fuertes contingentes de inmigrantes buscando una oportunidad

La definición de una primera área de explotación concentrando la logística en Añelo da un tiempo para programar adecuadamente un nuevo ciclo de expansión.

<b>Relación con el medio</b>	<b>Desajustes en la relación entre el asentamiento y el medio en que está inserto</b>
------------------------------	---

## A escala de todo el ejido municipal

- Clima extremo, desértico (debilidad del oasis de riego)
- Se ha acondicionado un área de riego que está subutilizada (gran inversión)
- Vulnerabilidad (sismos, volcanes, inundación, deslave)
- Sitios de interés geológico y cultural (turismo)
- Pasivos de la actividad extractiva precedente (gasífera petrolera)
- Piletas con efluentes tóxicos (API)
- Reparos frente a efectos ambientales de las nuevas tecnologías (fracking)
- Uso intenso del recurso agua (no parece ser excesivo)
- Límites de la cuota de consumo de agua: convenio de la Cuenca Río Colorado
- Canteras próximas a la ciudad.

## A escala urbana

- Vulnerabilidad general de la región
- El terreno es una palangana, el río crece sobre la ciudad,
- La cuenca pasa por dos cañadones de borde (Problema de **inundaciones**)
- Morfología del suelo (límites al crecimiento)
- Estepa (Paisaje mineral, árido, falta de vegetación)
- La ciudad creció dando espaldas al río
- Esfuerzo por acondicionar lugares (campamento YPF, plaza central)
- Problema con potabilización del agua
- Poca extensión de la red cloacal
- Problema con el tratamiento de efluentes (**contaminación** de la cuenca)
- Canteras próximas al área urbanizada
- Gestión y tratamiento de residuos (Basural)
- Pérdida de bosque implantados (Medanito)

<b>Problemática social</b>	<b>Dificultades de la población para acceder al suelo, la vivienda y a un ambiente urbano adecuado para desarrollar su vida cotidiana.</b>
----------------------------	--

- La mancha urbana tiende a expandirse con baja densidad
- El patrón de asentamiento refleja la aspiración a acceder a una casa con jardín
- Una superficie importante creció con construcción de vivienda pública o de

- organizaciones sindicales
- Hay algunos barrios construidos por empresas (Perez Companc, YPF)
- Una parte del crecimiento se asienta irregularmente, en general en sitios no aptos
- El municipio implementó diferentes modalidades para ofertar suelo servido
- En general ha aportado la tierra a **valores muy bajos**.
- Ha tenido problemas para **consolidar el dominio**,
- Dificultad para que la oferta de suelo se produzca **tiempos previsibles**, (de forma oportuna) y de modo económicamente sustentable,
- Las políticas de regularización del suelo han tenido **problemas de gestión**
- La construcción de las infraestructuras **acompaña con retardo** el crecimiento de la ciudad
- El crecimiento sobre áreas ambientalmente hostiles presenta muchos inconvenientes
- No se conforma un mercado inmobiliario normal

<p align="center"><b>Problemas de consolidación urbanística</b></p>	<p align="center"><b>Restricciones para el normal desarrollo de la vida cotidiana en un contexto marcado por la fragilidad y el desarraigo</b></p>
---	--

- Tiene un núcleo original bien trazado
- Las áreas de ampliación (piezas autónomas) no respetan la estructura original
- Existen obstáculos a la continuidad del tejido (aeródromo, canales, cañadas, forestaciones)
- Los pavimentos no consolidan la centralidad
- La estructura barrial no se expresa a través de organizaciones vecinales (fomentistas)
- El espacio público tiene problemas de calidad (obra sin proyecto)
- Se circula muy rápido (accidentes)
- La estructura vial debe mejorarse (pavimentación / mantenimiento)
- La organización del espacio urbano presenta dificultades para acoger adecuadamente el nuevo ciclo petrolero:
- Campamentos transitorios, bases operativas, hoteles, departamentos, apparts, etc.
- Hay que redimensionar los equipamientos
- Desarrollar equipamientos dirigidos a la utilización del tiempo libre.
- El completamiento de las obras de la ruta 6 abre nuevas posibilidades de desarrollo
- La existencia del aeródromo existente constituye una ventaja comparativa.
- En el mediano plazo puede tener una nueva localización.

<b>Problemas de gobernanza</b>	<b>Debilidad de las políticas de manejo del suelo y escaso desarrollo de las políticas de atención a las demandas de los sectores carenciados</b>
--------------------------------	---

- La **estructura de ingresos** del municipio es débil (patentes)
- No se considera la puesta en valor del suelo urbano
- Los precios que se perciben por el suelo y las infraestructuras quedar desfasados respecto de los valores de mercado,
- Se generaliza la aplicación de un subsidio encubierto que supera el interés público o social.
- La gestión del suelo puede mejorar el financiamiento de la urbanización
- La contribución por mejoras puede presentar mejores resultados
- Los problemas vinculados con la noche no presentan situaciones críticas.
- La estructura gremial ocupa el espacio de otras organizaciones
- Los que no están agremiados quedan sin una adecuada representación
- El fenómeno de los allegados (inmigración reciente) plantea **nuevas demandas**
- No se podrá hacer frente a estas demandas sin una **política territorial**
- Debería haber un área responsable de acoger y orientar a los nuevos inmigrantes
- La conflictualidad parece controlada, pero todo ha de suceder muy rápido.

## 6.1 Ejes estratégicos de acción.

Sobre la base de los elementos expuestos ha sido elaborado el siguiente cuadro, que relaciona el eje de diagnóstico, con ejes centrales de actuación

<b>Ejes de diagnóstico</b>	<b>Ejes de actuación</b>
Agotamiento de un ciclo productivo e inicio de otro con características diferentes.	Acompañar el desarrollo de un nuevo ciclo de crecimiento y prosperidad.
Limitaciones de un modelo de desarrollo basado en un producto principal que presenta problemas de sostenibilidad.	Promover la diversificación de las actividades económicas y el incremento de la complejidad de la oferta del sector terciario.
Fuerte aceleración de la producción y el crecimiento.	Contener la expansión demográfica y conducir el crecimiento de la ciudad.

Desajustes en la relación entre el asentamiento y el medio en que está inserto.	Corregir desajustes de la relación entre sociedad local y medio ambiente.
Dificultades de la población para acceder al suelo, la vivienda y a un ambiente urbano adecuado para desarrollar su vida cotidiana.	Regularizar la tenencia de la tierra y garantizar el acceso a un hábitat correctamente equipado.
Restricciones para el normal desarrollo de la vida cotidiana en un contexto marcado por la fragilidad y el desarraigo.	Mejorar la calidad del escenario ambiental, urbanístico y cultural en que se desarrolla la vida cotidiana de los habitantes de la localidad.
Debilidad de las políticas de manejo del suelo y escaso desarrollo de atención a las demandas de los sectores carenciados	Fortalecer el vínculo entre el municipio y la sociedad local, introduciendo reformas que mejoren la gestión, e incrementando la interacción con sus organizaciones sociales.

Los elementos expuestos en el diagnóstico señalan la fragilidad del modelo de desarrollo basado en las actividades hidrocarburíferas. Asumida esta condición, y frente a los efectos del agotamiento de la política extractiva de la etapa anterior, la decisión es acompañar el dinamismo de la etapa que viene, pero promoviendo acciones de reposicionamiento de la región, y el desarrollo de un mayor diversidad de las actividades productivas

Existe un crecimiento demográfico explosivo que afecta a los asentamientos urbanos, la provisión de servicios y el conjunto de los equipamientos y la relación con el medio ambiente que se degrada con rapidez creando situaciones de riesgo. Este incremento de la población ha de tener un fuerte impacto sobre la demanda de empleo, que no siempre encontrará una respuesta dentro de la estructura formal de las actividades extractivas. La supervisión de la evolución del empleo y la necesidad de ir dando respuestas con un trabajo de calidad a los nuevos habitantes de la localidad, ha de ser una preocupación de la política local, que debe implementar programas dirigidos a hospedar estas nuevas poblaciones.

El crecimiento de la actividad económica y de la población impacta sobre la estructura de la ciudad, exigiendo la habilitación de nuevas áreas de urbanización. El municipio ha de conducir estas demandas, sosteniendo una oferta de suelo correctamente urbanizado que este en consonancia con el ritmo de crecimiento que presenta la ciudad.

La expansión de las manchas urbanas muestra una ocupación desordenada, con vacíos intersticiales, y en otros casos una densificación de las parcelas urbanas que no respetan los códigos de edificación. El uso de las riberas y aéreas próximas al río, muestran pa-

trones comunes de conflicto que dificultan la intervención: apropiación privada, degradación por indefinición de jurisdicción de intervención que determina falta de control o reglamentaciones de uso, actividades de riego poco sistematizadas y en general impactadas por el crecimiento urbano

Tres propuestas que pueden expresarse en términos de escenarios están ligadas al esfuerzo por construir una identidad compartida de la Región, a contar con un medio ambiente protegido y de calidad y a proponer una institucionalidad que promueva y facilite un desarrollo equilibrado de la Región.

Aprovechar las dinámicas de valorización de los recursos naturales y la puesta en marcha de nuevas actividades productivas puede mejorar sustancialmente las condiciones de habitabilidad, contribuyendo también a destacar los atributos del paisaje y fortalecer la identidad de sus habitantes. Mejorar los niveles de infraestructuras y equipamientos, consolidar la identidad regional y dotar a la ciudad de una imagen basada en el respeto y sostenibilidad de sus recursos naturales son ejes destacados de la estrategia que se propone

Consolidar la posición de la localidad dentro de la estructura vial de la región, convirtiendo su actual condición de punta de riel (cul de sac) en la de puerta de entrada a vaca muerta y al circuito turístico de los lagos del sur.

El último eje refiere al fortalecimiento de vínculo que relaciona al municipio con la sociedad local, y sobre la necesidad de ampliar los mecanismos de participación y los programas dirigidos a profundizar las tendencias de arraigo de la población y a acompañar la instalación y desarrollo de los nuevos trabajadores que llegan a la región.