

POTyA-VLA07

Plan de Ordenamiento Territorial y Ambiental VLA-07 – Documento de Trabajo

PLAN VLA07
PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y AMBIENTAL DE VILLA LA ANGOSTURA
Documento Base de trabajo
julio 2007

POTyA-VLA07

Plan de Ordenamiento Territorial y Ambiental VLA-07 – Documento de Trabajo

El presente documento pretende ser la plataforma de debate para el Plan de Ordenamiento Territorial y Ambiental de Villa La Angostura.

El mismo se ha elaborado a partir del procesamiento de la información disponible en el Municipio, trabajos anteriores relacionados al tema, lo recogido en entrevistas a diferentes actores sociales y lo producido en los talleres realizados los días 16, 17, 18 y 19 de mayo de 2007.

Este trabajo realizado conjuntamente por el equipo técnico de la Secretaría de Obras Públicas de Villa La Angostura y el IGC –Instituto de Gestión de Ciudades-, es **“una apertura al debate”**, a partir del cual en diferentes instancias de trabajo se irá acordando, modificando y profundizando para obtener como producto el Plan de Ordenamiento Territorial y Ambiental para La Villa.

El mismo se ordena en cuatro grande capítulos, con los siguientes contenidos

I- La situación de base

II- Los problemas

III- Las propuestas

IV- Anexo cartográfico

I- LA SITUACION DE BASE

Caracterización urbanístico-ambiental

El punto de partida / las condiciones dadas

La articulación bosque – ciudad

El ordenamiento del territorio y la regulación urbanística

El modelo resultante

Caracterización económica

El perfil productivo de la ciudad

El turismo

La gastronomía

La construcción

La industria

El comercio y los servicios

Caracterización social

El perfil demográfico

Situación social de la población vulnerable

La vivienda

El empelo y los ingresos

Caracterización organizacional

El presupuesto municipal

La prestación de servicios

II- LOS PROBLEMAS

Una mirada integradora

Nuevas demandas, nuevas respuestas

Los desafíos del presente

Los temas centrales del desarrollo urbano de Villa La angostura

POTyA-VLA07

Plan de Ordenamiento Territorial y Ambiental VLA-07 – Documento de Trabajo

Los temas pendientes

III- LAS PROPUESTAS

El modelo territorial
El modelo tendencial
El modelo proyectual VLA 07

Los proyectos de transformación
Las líneas estratégicas de intervención
Programas y proyectos

IV- ANEXO

Cartografía de base
Cartografía de proyectos

I – LA SITUACIÓN DE BASE

CARACTERIZACIÓN URBANÍSTICO – AMBIENTAL

El punto de partida / las condiciones dadas

Villa La Angostura es una ciudad si se considera la dimensión demográfica alcanzada en la última década; pero no lo es por su configuración ni, mucho menos, por el deseo de sus habitantes. Se trata de un centro urbano de reciente desarrollo que en el presente se encuentra atravesando un acelerado proceso de crecimiento. En efecto, en 1932 se establece el primer asentamiento en el sitio hoy conocido con el nombre de La Villa, sobre las márgenes del Lago Nahuel Huapi, frente a la Península de Quetruhué; el mismo sitio donde hoy se encuentran construcciones de alto valor arquitectónico e histórico, un patrimonio por el cual también es reconocida Villa La Angostura.¹ Años más tarde, el lugar pasa a formar parte de un proyecto territorial de desarrollo turístico más amplio, al integrar el conjunto de las siete "villas turísticas" que la Administración de Parques Nacionales dispone desarrollar en el área del Parque Nacional Nahuel Huapi;² decisión contemporánea a la instalación de una estación de servicio del Automóvil Club Argentino en el sitio hoy conocido por el nombre de El Cruce, sobre la Ruta Nacional N° 231. Luego, hacia finales de los años cuarenta y comienzos de los años cincuenta, se da inicio a la urbanización de El Cumelén y, a partir de allí, comienza el desarrollo del resto de las urbanizaciones ubicadas dentro del ejido municipal, proceso que se acelera en la última década, continuando hasta el presente.

Ciudad cabecera del Departamento Los Lagos, donde además sólo se encuentra otro núcleo poblado (Villa Traful, a 63 km. de distancia y con sólo 503 habitantes en el año 2.001), Villa La Angostura es un centro turístico de gran atracción que forma parte del denominado "Circuito de Los Siete Lagos". Varios factores, vinculados en general con la cuestión ambiental, tales como sus condiciones naturales, la belleza y diversidad del paisaje, el impulso que fue tomando la actividad turística y los deportes invernales, su inclusión en un entorno protegido (los parques nacionales) –y por ello su directa asociación con una "marca" de excelencia–, han convertido a Villa La Angostura, además, en un lugar de muy especial interés para la inversión extranjera en el mercado inmobiliario nacional.³

La ciudad se fue desarrollando en un entorno de alto valor paisajístico, en la zona geográfica de "Bosque Húmedo". Se encuentra rodeada por el Parque Nacional Nahuel Huapi y su ejido municipal tiene una extensión de aproximadamente 8.000 hectáreas. Se trata de un territorio que corresponde a un medio natural muy sensible que se distingue por las siguientes particularidades:

- el borde de los lagos Nahuel Huapi y Correntoso;
- una topografía irregular con pendientes muy pronunciadas en algunos sectores;
- un suelo en cuya composición predomina el manto de arena volcánica, de función biológica inerte, con gran capacidad de absorción pero nula retención;
- las grandes extensiones ocupadas por mallines, que también actúan como reguladores hidrobiológicos del sitio y que, por lo tanto, se los considera intangibles;

¹ Se trata, en particular, de las obras proyectadas por el arquitecto Alejandro Bustillo: Capilla La Asunción (1.936), Escuela, Residencia El Messidor (1.942). otra obra del arquitecto Bustillo en la zona es el casco de la Estancia Cumelén.

² Las otras seis "villas turísticas" del proyecto del Parque Nacional Nahuel Huapi fueron Catedral, Llaolao, Mascardi, Rincón, Tucal y Villa Traful.

³ Según la opinión de desarrolladores inmobiliarios, junto con Puerto Madero y el barrio Palermo (en la ciudad de Buenos Aires), Villa La Angostura es el tercer sitio más importante entre los lugares elegidos para la inversión inmobiliaria por parte de capitales extranjeros, atraídos a un país donde los inmuebles resultan cada vez más baratos para los extranjeros y más caros para sus habitantes, tal como lo indica el diario Perfil en su edición del domingo 20 de mayo de 2.007.

POTyA-VLA07

Plan de Ordenamiento Territorial y Ambiental VLA-07 – Documento de Trabajo

- las grandes extensiones de bosques de lengas y coihues que ocupan más de la tercera parte del ejido municipal.

Estas particularidades del territorio, junto con una división catastral del suelo en grandes parcelas rurales que se disponen perpendicularmente al borde del Lago Huapi, y su atravesamiento por un corredor vial internacional (el único medio terrestre pavimentado que la vincula con otras ciudades de la provincia y de la región y del resto del país) fueron condicionando su particular ocupación "a los saltos" y contribuyen a explicar la forma que fue adquiriendo Villa La Angostura en su más reciente –e intenso– proceso de urbanización y crecimiento.

Calfuco / Puerto Piedras, Puerto Manzano, Cumelén / Las Balsas, El Cruce, La Villa, Correntoso, son los núcleos poblados que en conjunto conforman Villa La Angostura, extendiéndose a lo largo de más de 15 km. sobre la Ruta Nacional N° 231 que se dirige hacia Chile, a través del Paso internacional Cardenal Samoré (ex Paso Puyehue). Núcleos poblados de carácter suburbano que se fueron originando al interior de esos grandes predios rurales, partiendo de una matriz catastral que se distingue por una división fundiaria en parcelas de grandes dimensiones. Completan el panorama, la baja densidad edilicia, el muy bajo nivel de ocupación del suelo (excepto en el barrio Mallín, donde en una superficie de reducidas dimensiones vive cerca de la tercera parte de la población, y en el barrio El Once) y la ausencia de otro medio de vinculación intraurbana que no sea la ruta. Una ruta que, además, sirve de paso para todo el tránsito comercial (transporte de cargas) que se dirige desde el centro de Chile hacia el extremo austral de ese país en Punta Arenas.

Villa La Angostura es hoy una ciudad de más de diez mil habitantes. En el año 2.001 su población ascendía a los 7.526 habitantes, de acuerdo con los datos suministrados por el Censo Nacional de Población 2.001; dos años más tarde, en el 2.003, organismos oficiales (Dirección General de Estadística y Censos de la Provincia de Neuquén) estiman que la población alcanzaba ya los 8.794 habitantes. En la actualidad, una opinión generalizada entre funcionarios y actores sociales de la localidad es que en Villa La Angostura viven en forma permanente entre 14.000 y 15.000 habitantes, es decir, una cifra cercana al doble de la cantidad de habitantes que la localidad tenía tan sólo seis años atrás.⁴ Una cantidad que crece a 25.000 durante los meses de invierno y sube hasta 40.000 durante el verano.

Dentro del territorio provincial neuquino, Villa La Angostura es una ciudad que se distingue por el rápido crecimiento demográfico registrado en los últimos años. Un crecimiento tan elevado que sólo es comparable con el de las localidades de la Región Este de Neuquén, de gran desarrollo de la actividad petrolera. En el período intercensal 1.991 – 2.001, Villa La Angostura tuvo un incremento demográfico del 114 %, mientras que volverá a duplicar su población y aún más en el período 2.001 – 2.011. Un porcentaje superior al de la media provincial (22 % para el período 1.991 – 2.001) que la convierte en la segunda ciudad de mayor crecimiento relativo de la provincia en el último período intercensal, luego de Rincón de Los Sauces (154 %); mientras que en el período 1.980 – 1.991, ya había ocupado el tercer lugar, luego de San Patricio del Chañar y Rincón de los Sauces. (ver Cuadro N° 1)

⁴ No obstante, en otros organismos oficiales se manejan cifras distintas. En el documento de la "Región Sur" elaborado por el Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADE) de la Secretaría de Estado General de la Gobernación de la Provincia de Neuquén, se indica que la población estimada para el año 2.004 es de 8.581 habitantes, mientras que para el año 2015 es de 14.200 habitantes.

POTyA-VLA07

Plan de Ordenamiento Territorial y Ambiental VLA-07 – Documento de Trabajo

CUADRO N° 1: VILLA LA ANGOSTURA. EVOLUCIÓN DEMOGRÁFICA

Crecimiento intercensal período 1970 – 2001. Datos comparativos con municipios de primera categoría de la Provincia de Neuquén.

LOCALIDAD	1970	1980	1991	2001
CENTENARIO	9.168	14.903	25.065	28.956
CHOS MALAL	3.167	5.293	8.790	11.721
CUTRAL CO	19.106	26.165	33.951	33.995
JUNÍN DE LOS ANDES	3.944	5.693	7.395	10.592
NEUQUEN	45.140	92.047	169.199	203.190
PLAZA HUINCUL	4.633	8.158	1.433	12.273
PLOTTIER	5.040	9.773	18.618	25.186
RINCÓN DE LOS SAUCES	427	1.606	3.982	10.129
SAN MARTÍN DE LOS ANDES	6.465	10.262	15.711	23.519
SAN PATRICIO DEL CHAÑAR	101	1.130	3.181	5.063
SENILLOSA	733	2.721	5.232	6.394
VILLA LA ANGOSTURA	1.114	1.759	3.522	7.526
ZAPALA	12.741	19.305	26.340	31.534

Se destacan las tres localidades de mayor crecimiento intercensal relativo para los períodos 1980 – 1991 y 1991 – 2001.

FUENTE: Dirección General de Estadística y Censos de la Provincia de Neuquén, 2003.

Villa La Angostura se caracteriza también por contar con una población joven y relativamente nueva que, mayoritaria y recientemente, llegó de distintos lugares del país y del exterior. Sólo el 24 % del total de sus habitantes nació en la ciudad, mientras que el resto proviene de otras provincias, particularmente la provincia de Buenos Aires (el 47 %), de otros países (el 20 %) y de otras localidades de la misma provincia de Neuquén (el 9%), de acuerdo con los datos que surgen del estudio realizado para el Consejo Federal de Inversiones en el año 2.001.⁵ Este crecimiento migratorio se pone de manifiesto en un estudio posterior que va a indicar que, durante los años 2.002 y 2.003, los nuevos habitantes procedían, en un valor cercano al 70 %, de otras localidades, ya sea fuera de la Provincia de Neuquén o fuera del país. (ver Cuadro N° 2)

CUADRO N° 2: VILLA LA ANGOSTURA. MOVIMIENTOS MIGRATORIOS

Cambios de domicilio según procedencia. Años 2002 y 2003.

PROCEDENCIA	2002	2003
De la provincia de Neuquén	259	389
Fuera de la Provincia de Neuquén	548	822
TOTAL	807	1.211

FUENTE: Dirección General de Estadística y Censos de la Provincia de Neuquén, 2003.

El crecimiento demográfico de Villa La Angostura se ha visto acompañado por un también rápido crecimiento de la industria de la construcción. Según opinión de profesionales de la arquitectura y de emprendedores inmobiliarios locales, la actividad de la construcción ha sido muy intensa y contribuyó a dinamizar la economía local, generando en los últimos años tanto o más ingreso que la actividad turística y la hotelería, que constituyen el perfil productivo de la ciudad.

⁵ "Diagnóstico Socioeconómico de Villa La Angostura. Informe Final". Marzo 2001. Provincia de Neuquén – Consejo Federal de Inversiones, Área: Financiamiento del Entorno de la Competitividad.

POTyA-VLA07

Plan de Ordenamiento Territorial y Ambiental VLA-07 – Documento de Trabajo

La cantidad de permisos otorgados por la Municipalidad para la ejecución de obras nuevas es elocuente al respecto. Si se compara con otras localidades de la Provincia de Neuquén, en el año 2.003, Villa La Angostura se destaca entre todas ellas, tanto por los permisos otorgados (obra nueva), como por la superficie a construir que corresponden a esos permisos y el peso relativo que, dentro de la superficie aprobada para construir, representa aquella que se refiere a usos no residenciales. (ver Cuadro N° 3)

CUADRO N° 3: VILLA LA ANGOSTURA. ACTIVIDAD EN LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN

Permisos de obra nueva otorgados y superficie autorizada según destino de uso. Año 2003. Datos comparativos con municipios de primera categoría de la Provincia de Neuquén.

LOCALIDAD	PERMISOS OBRA NUEVA	SUPERFIC. M ²	SUPERFIC. USO RESIDENC.	PORCENT.	SUPERFIC. USO NO RESIDENC.	PORCENT.
CENTENARIO	14	7.543	1.739	23	5.904	77
CHOS MALAL	5	1.529	505	33	1.204	67
CUTRAL CO	6	3.490	292	8	3.198	92
JUNÍN DE LOS ANDES	69	9.482	sd	-	sd	-
NEUQUEN	291	98.656	75.172	76	23.484	24
PLAZA HUINCUL	2	402	-	0	402	100
PLOTTIER	21	3.389	2.613	77	776	23
RINCÓN DE LOS SAUCES	Sd	sd	sd	-	sd	-
SAN MARTÍN DE LOS ANDES	204	58.599	44.389	76	14.210	24
SAN PATRICIO DEL CHAÑAR	78	5.010	5.010	100	-	0
SENILLOSA	Sd	Sd	sd	-	sd	-
VILLA LA ANGOSTURA	472	63.636	43.828	69	19.808	31
ZAPALA	199	19.898	11.877	60	8.021	40

FUENTE: Elaboración propia con datos de "Información Municipal Básica 2003" – Dirección General de Estadística y Censos – Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia de Neuquén, 2003.

La actividad de la construcción ha sido muy dinámica en los últimos años y ha mantenido un ritmo intenso y creciente, si bien los profesionales del área estiman que ese ritmo ya está comenzando a declinar y a entrar en una situación de "meseta", siguiendo una tendencia que ya comienza a manifestarse a nivel nacional. (ver Cuadro N° 4)

CUADRO N° 4: VILLA LA ANGOSTURA. INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN

Permisos otorgados para obra nueva y superficie cubierta autorizada según destino de uso. Período 2002 - 2004.

AÑO	PERMISOS DE OBRA NUEVA	SUPERFICIE M ²	SUPERFICIE USO RESIDENCIAL	SUPERFICIE USO NO RESIDENCIAL
2002	182	21.143	12.734	8.409
2003	472	63.636	43.828	19.808
2004	383	40.836	23.456	17.380

FUENTE: Dirección General de Estadística y Censos de la Provincia de Neuquén, 2003.

Así, este rápido crecimiento de la población y de la planta urbana, ha hecho que esta "aldea de montaña" (y, en menor medida, "aldea lacustre") se presente hoy como un continuum urbano – rural, o urbano – boscoso, conformado por varios núcleos poblados de carácter suburbano, relativamente aislados unos de otros y que se conectan entre sí sólo a través de una ruta pavimentada.

Por las particularidades que presenta el paisaje del lugar (terreno ondulado, sectores con pendientes pronunciadas, áreas boscosas), estas urbanizaciones se disponen de tal manera que se encuentran prácticamente ocultas para el visitante, que sólo va a “descubrir” la ciudad cuando recién llega a su núcleo central ubicado en el sector El Cruce / El Once, al cruzar el Arroyo Las Piedritas.

El bosque en la ciudad, la ciudad en el bosque, un particular modo de urbanización que se intenta mantener y que, en cierta medida, se ve amenazado por la presión inmobiliaria y por el resultado de la aplicación de algunas disposiciones que contiene la normativa urbanística actualmente en vigencia.

La articulación bosque - ciudad

Mantener ese modelo de ciudad en el bosque / bosque en la ciudad que implica una particular urbanización y ocupación del territorio requiere, además, poner cuidadosa atención a serios problemas de orden ambiental que se encuentran asociados a ese modelo de organización territorial. En efecto, la coexistencia del medio urbano con el bosque implica:

- Riesgo sobre la infraestructura urbana y la población por caída de ejemplares arbóreos e incendios de interfase con el consecuente desbosque y manejo de la vegetación para reducir ambos riesgos
- Intervención sobre el sistema radicular para generar lechos de infiltración sub-superficial de las aguas residuales del medio construido.
- Reducción del área de infiltración mediante pozo de infiltración en lugar de lecho, que implica la contaminación del subálveo de ríos y arroyos y del freático y, en menor medida, de otros acuíferos.

Por ello, resulta imperioso mantener la continuidad de las áreas boscosas, según dos criterios diferentes de intervención, en virtud de la fisonomía del bosque:

- Los bosques altos sólo mantienen su continuidad evitando la urbanización, tolerando la intervención puntual con medio construido (hosterías, pequeños núcleos residenciales)
- Los bosques bajos mantienen su continuidad, incluso con urbanización, siempre que ésta sea relativamente de baja densidad y con parámetros que den cuenta de una adecuada de relación entre el medio construido, la parquización y el bosque natural.

El ordenamiento del territorio y la regulación urbanística

En los años noventa, contemporáneamente con el acelerado proceso de crecimiento demográfico de la ciudad, se sanciona la Ordenanza N° 314 con la finalidad de encauzar y ordenar territorialmente ese proceso de crecimiento. Hacia fines del año 2.000, desde el Consejo Federal de Inversiones, se realiza un estudio para el ordenamiento urbanístico del territorio, donde se propone adoptar como criterio ordenador el “sistema de bandas”, entendido como “un conjunto simple de ámbitos territoriales definidos urbanísticamente pero diferenciados por sus atributos ambientales, paisajísticos y conectivos”. Así, se identifican distintas “bandas”, banda parque, banda costa, banda intermedia, banda bosque / alta montaña, con el propósito de contribuir a la definición de una regulación urbanística más

POTyA-VLA07

Plan de Ordenamiento Territorial y Ambiental VLA-07 – Documento de Trabajo

apropiada y adecuada para las particularidades que ofrecen los distintos sectores de esta porción austral del territorio neuquino.⁶

Posteriormente, con la sanción de la Ordenanza N° 1.414/03 (Código de Planeamiento Ambiental y Urbano de Villa La Angostura), se establece una zonificación en áreas y subáreas, basada en el criterio de "bandas" sugerido en el estudio antes mencionado:

- banda bosque, donde no está contemplada la realización de ningún tipo de urbanización,
- banda central, que se encuentra disponible para la urbanización en su totalidad,
- banda costera (área lacustre, área interior), que se destaca por su potencialidad para inversiones orientadas al desarrollo de emprendimientos hoteleros.

FOT, FOS, cantidad de unidades habitacionales y de volúmenes construidos, altura de la edificación y retiros que definen la disposición de los volúmenes construidos en el interior de las parcelas, junto con la asignación de los usos del suelo, son los indicadores urbanísticos con los cuales se va regulando la ocupación del territorio en los distintos sectores urbanizados del ejido municipal. Las posteriores modificaciones y agregados a la Ordenanza N° 1.414/03 van precisando y ajustando algunas de las cuestiones enunciadas en la ordenanza original.

Esta ordenanza, junto con la Ordenanza N° 1.415/03 (Código de Edificación), la Ordenanza N° 1.416/03 (Regulación de Oferta Hotelera) y con las anteriores Ordenanza N° 1.187/01 (Estudios e Informes Ambientales a realizar con obligatoriedad para solicitar la aprobación de todo proyecto público o privado) y la Ordenanza N° 1.394/03 (Código Forestal Municipal), traducen normativamente el modelo de ciudad al cual aspira la mayoría de la población.

La sanción de la Ordenanza N° 1.414/03 significó sin dudas un gran avance en el ordenamiento urbanístico del ejido municipal de Villa La Angostura. En primer lugar, porque habla de la existencia de un verdadero acuerdo o pacto entre los distintos sectores de la población para proteger y preservar la calidad ambiental y paisajística de su propio territorio. En segundo lugar, porque establece una serie de medidas a ser observadas con el propósito de garantizar efectivamente esa protección y preservación. De esta manera, se trata de ajustar y conciliar la finalidad y rol fundacional de Villa La Angostura con su configuración actual recurriendo para ello a distintas denominaciones que expresan la idea de ese modelo: la "aldea de montaña", la "villa jardín", la "villa lacustre", la "ciudad escondida".

No obstante, la definición de los límites entre las tres bandas adoptada en la Ordenanza N° 1.414/03, en particular entre la banda bosque y la banda central, donde criterios dominiales predominaron en su delimitación (la división catastral de la propiedad rural) y no tanto las cuestiones topográficas y del paisaje, hacen que áreas ocupadas por bosques se encuentren dentro de la banda central, resultando en virtud de la normativa actual, potencialmente urbanizables del mismo modo que el resto de las parcelas que se encuentran dentro de esta banda que ha sido definida como "fuertemente urbanizada". Por otro lado, si se analiza adecuadamente, la banda bosque resulta suficientemente heterogénea como para encontrar espacios que permiten, en virtud de su condición ambiental, mayores densidades que las planteadas por la norma (concentración de indicadores), permitiendo minimizar la intervención en las áreas más sensibles de una misma parcela. Podrían entonces, generarse condiciones para soportar el desarrollo de ciertos emprendimientos con modelos de gestión y de manejo apropiados para el entorno natural de ese particular sitio del territorio de Villa La Angostura.

⁶ "Asesoría sobre las alternativas de gestión urbanística de Villa La Angostura. Informe parcial N° 2". Julio, 2000. Consejo Federal de Inversiones – Subsecretaría de Planificación y Gestión de Control del Gobierno de Neuquén – Municipalidad de Villa La Angostura. Trabajo coordinado por los arquitectos T. Sprechmann y D. Capandeguy.

El modelo resultante

De las "condiciones de partida", junto con la regulación urbanística de la última década, fue tomando forma una ciudad de gran desarrollo lineal, donde la baja densidad y el bajo nivel de ocupación promovidos se traducen en:

- una débil dotación de servicios por los inconvenientes y costos que plantea contar con una red tan extensa para la prestación de los servicios infraestructurales, en particular los desagües cloacales;
- la necesidad de un pormenorizado estudio de pendientes y alternativas, entre las cuales no se puede descartar la opción de varias plantas;
- una seria dificultad para la disposición final de los efluentes tratados, sin un fuerte impacto sobre la vegetación boscosa o el lago, en un área con escasa tasa de renovación;
- la demanda de una superficie de gran extensión para localizar la población y de una red vial también extensa para garantizar el acceso y las conexiones entre los distintos sectores de la ciudad;
- un desarrollo urbano sin vinculaciones francas con los lagos, en particular con el Lago Nahuel Huapi, salvo en aquellas urbanizaciones o emprendimientos que se fueron "apropiando" del borde lacustre;
- un suelo urbano caro, que se ofrece en parcelas de grandes dimensiones con una regulación muy restrictiva para la construcción; situación que dificulta las posibilidades de acceso a la vivienda propia a los sectores medios y bajos de la población.

Los servicios

Una primera lectura de los datos que indican la cantidad de usuarios conectados a las redes de los distintos servicios infraestructurales que se prestan en Villa La Angostura (distribución domiciliar de agua potable, energía eléctrica y gas natural) indica que la situación es relativamente buena, teniendo en cuenta la cantidad de habitantes con los que cuenta la localidad. (ver Cuadro N° 5)

CUADRO N° 5: VILLA LA ANGOSTURA. SERVICIOS INFRAESTRUCTURALES
Cantidad de usuarios según servicio. Año 2003.

SERVICIO	CLIENTES
AGUA POTABLE	2.266
ENERGÍA ELÉCTRICA	3.145
GAS NATURAL	2.422
TELEFONÍA FIJA	1.667

FUENTE: Elaboración propia con datos de "Información Municipal Básica 2003" – Dirección General de Estadística y Censos – Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia de Neuquén, 2003.

Una situación que coloca a Villa La Angostura en una posición muy ventajosa que indica un buen nivel de dotación infraestructural cuando se la compara con otros municipios de la Provincia de Neuquén. (ver Cuadro N° 6)

POTyA-VLA07

Plan de Ordenamiento Territorial y Ambiental VLA-07 – Documento de Trabajo

CUADRO N° 6: VILLA LA ANGOSTURA. SERVICIOS INFRAESTRUCTURALES

Cantidad de usuarios según servicios y según número de habitantes. Año 2003. Datos comparativos con municipios de primera categoría de la Provincia de Neuquén.

LOCALIDAD	HABITANTES 2001	ENERGÍA ELÉCTRICA		AGUA POTABLE		GAS NATURAL	
		USUARIOS	RELACIÓN HABS./ US	USUARIOS	RELACIÓN HABS./ US	USUARIOS	RELACIÓN HABS./ US
V. LA ANGOSTURA	7.526	3.145	2,4	2.266	3,3	2.422	3,1
CUTRAL CO	33.995	14.556	2,3	12.120	3,3	9.532	3,6
PLAZA HUINCUL	12.273	sd	sd	4.024	3,1	3.930	3,1
R. DE LOS SAUCES	10.129	3.256	3,1	3.609	2,8	2.550	4,0
S.M. DE LOS ANDES	23.519	8.448	2,9	5876	4,0	7.539	3,1
NEUQUEN	203.190	63.353	3,2	58.444	3,5	59.106	3,4
CHOS MALAL	11.721	3.849	3,0	3.517	3,3	3.002	3,9
ZAPALA	31.534	9.812	3,2	9.133	3,5	8.631	3,6
PLOTTIER	25.186	8.322	3,0	6.380	3,9	6.276	4,0
CENTENARIO	28.956	8.267	3,5	8.350	3,5	6.792	4,3
SENILLOSA	6.394	1.640	3,9	2.000	3,2	1.430	4,5
S.P. DEL CHAÑAR	5.063	1.451	3,5	1.405	3,6	754	6,7
J. DE LOS ANDES	10.592	2.927	3,6	2.100	4,9	2.546	4,2

FUENTE: Elaboración propia con datos de "Información Municipal Básica 2003" – Dirección General de Estadística y Censos – Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia de Neuquén, 2003.

Sin embargo, las particularidades de la prestación de cada uno de estos servicios indican que la situación está aún lejos de ser tan buena como estos números podrían estar indicando en una primera aproximación al tema.

En primer lugar, es de destacar que la ciudad aún carece del servicio de desagües cloacales. Si bien existe un tendido de la red en el núcleo central (Mallín, El Cruce, El Once) resta aún la construcción de la planta de tratamiento de efluentes para poder poner definitivamente en funcionamiento el sistema. En el sector más densamente ocupado (barrio Mallín) el sistema de desagües (pozos absorbentes con y sin cámara séptica) ha colapsado. En este caso, el colapso significa contaminación de las napas subterráneas y también en las lagunas cercanas que, paradójicamente, hasta el presente han servido de contención y depuración de los efluentes evitando así una progresiva contaminación del Lago Nahuel Huapi. No obstante, en algunos sectores de la costa, por ejemplo en el área de la Bahía Las Balsas, ya se registran incipientes procesos que podrían derivar en eutricación, según indican algunos pobladores del lugar.

El sistema eléctrico también se encuentra al borde del colapso debido a la incapacidad material de la planta generadora de energía de satisfacer una demanda creciente (para el año 2.006, el promedio diario de instalación de medidores fue de cinco unidades por día hábil). Al respecto, hay que tener en cuenta que, en los últimos años, la tasa anual de crecimiento demográfico fue del 9 % mientras que la de incremento del consumo de energía eléctrica fue significativamente mayor: el 14 %. Un informe realizado por la Consultora Sigla para el Ente Provincial de la Energía (EPEN) es muy elocuente en ese sentido: "toda la jurisdicción corre el riesgo de convertirse en una demanda insatisfecha en el proceso de crecimiento de las cargas, al depender el suministro eléctrico de una central térmica

POTyA-VLA07

Plan de Ordenamiento Territorial y Ambiental VLA-07 – Documento de Trabajo

abarrotada de equipos de pequeño módulo (hasta 800 KW) y baja eficiencia para atender una demanda que en el 2006 resultó superior a 5 MW".⁷

A esto hay que agregar que en ese mismo estudio se estiman valores elevados para el incremento del consumo eléctrico. Así se tiene que, para el período 2.005 – 2.010 se prevé una tasa de crecimiento que oscila entre el 8,51 % (escenario de consumo "bajo") y el 11,88 % (escenario de consumo "alto") y, para el período siguiente (2.010 – 2.015), se estima que el consumo presentará tasas de aumento también elevadas que oscilarán entre el 6,43 % y el 8,25 %, según el escenario sea "bajo" o "alto".⁸

La crítica situación creada en la generación y suministro de energía eléctrica por el incremento del consumo condujo al EPEN a suspender, a partir de septiembre del 2.006, el otorgamiento de la factibilidad de conexión a la red a todo tipo de emprendimiento, ya sea de carácter residencial, comercial o turístico. Si bien las condiciones de funcionamiento de la planta generadora han mejorado, todavía subsisten los cortes en el servicio, siendo El Cumelén y Puerto Manzano los sectores más afectados por la cantidad de transformadores que tienen estos sectores de la ciudad. Por otro lado, el sistema utilizado para la generación de la energía eléctrica (gas oil y gas natural) obliga al tránsito de camiones tanque por el interior de áreas urbanizadas para el transporte de los combustibles necesarios para el funcionamiento de la planta, con el consiguiente riesgo para la población que esto significa. Además, la cantidad de equipos generadores existentes en la planta provoca una contaminación sonora constante en todo el entorno donde está ubicada.

Existe una fuerte demanda y presión para incorporar a Villa La Angostura al sistema nacional de energía como un comienzo para solucionar las deficiencias del servicio. No obstante, hay que tener presente que, tanto la interconexión con el sistema nacional como otras alternativas para mejorar la calidad del suministro, ya sea en términos de servicio como en las condiciones de admisibilidad ambiental de la generación, implican una importante intervención sobre distintos sectores del área protegida nacional que rodea el ejido y que, por lo tanto, debe ser desarrollada y evaluada en un contexto Inter-jurisdiccional con la participación de autoridades municipales, provinciales y nacionales.

La provisión de gas natural (iniciada con el tendido de la red troncal en 1.995, hecho que impulsó el proceso de rápido crecimiento de la ciudad) también se encuentra seriamente comprometida ya que el conducto troncal de abastecimiento a la ciudad no cuenta con dimensiones suficientes para permitir la circulación de un mayor caudal que satisfaga la demanda de consumo creciente. En este caso, es muy interesante notar cómo la extensión dispersa de la ciudad se traduce en la necesidad de disponer de una red de mayor longitud para satisfacer la demanda de consumo de sus habitantes. Esto resulta muy significativo cuando se compara Villa La Angostura con otras localidades de la provincia, que presentan una similar relación entre habitantes y usuarios, donde claramente se ven los resultados de esta urbanización extensa y dispersa. (ver Cuadro N° 7)

⁷ "Estudio de Planificación del Sistema Eléctrico de Distribución en Media Tensión y Subestaciones MT/BT. Propuesta de demanda de energía y potencia para la período 2006 – 2025. San Martín, Junín de Los Andes y Villa La Angostura." Enero, 2007.

⁸ Para el cálculo del incremento del consumo se tuvo en cuenta el proyecto de nuevo trazado perimetral de la Ruta Nacional N° 231, la construcción de la planta de tratamiento de líquidos cloacales, la relocalización de la planta de bombeo de agua de Epulafquen del Lago Nahuel Huapi (200 Kva) al Lago Correntoso (315 Kva), nuevos consumos en el sector Parque Industrial / Conevial / Corralón Municipal, la construcción de una nueva Estación Terminal de Ómnibus, el proyecto de Centro Cívico, el nuevo paseo costanero sobre el Lago Correntoso y mejoras y extensión del alumbrado público.

CUADRO N° 7: VILLA LA ANGOSTURA. RED DE DISTRIBUCIÓN DOMICILIAR DE GAS NATURAL

Extensión de la red según cantidad de habitantes y de usuarios. Año 2003. Datos comparativos con municipios de primera categoría de la Provincia de Neuquén.

LOCALIDAD	HABITANTES 2001	USUARIOS 2003	RELAC. HAB. / USUARIOS	LONGITUD RED	METROS RED / HABITANTE
SAN MARTÍN DE LOS ANDES	23.519	7.539	3,1	152.937	6,5
PLAZA HUINCUL	12.273	3.930	3,1	89.776	7,3
VILLA LA ANGOSTURA	7.526	2.422	3,1	111.070	14,8
NEUQUÉN	203.190	59.106	3,4	866.332	4,3
CUTRAL CO	33.995	9.532	3,6	158.748	4,7
ZAPALA	31.534	8.631	3,6	141.716	4,5
CHOS MALAL	11.721	3.002	3,9	63.329	5,4
PLOTTIER	25.186	6.276	4,0	146.745	5,8
RINCÓN DE LOS SAUCES	10.129	2.550	4,0	68.713	6,8
JUNÍN DE LOS ANDES	10.592	2.546	4,2	66.886	6,3
CENTENARIO	28.956	6.792	4,3	153.313	5,3
SENILLOSA	6.394	1.430	4,5	35.777	5,6
SAN PATRICIO DEL CHAÑAR	5.063	754	6,7	12.821	2,5

FUENTE: Elaboración propia con datos de "Información Municipal Básica 2003" – Dirección General de Estadística y Censos – Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia de Neuquén, 2003.

Extensión, dispersión, baja densidad y niveles de ocupación también bajos determinan que los equipamientos comunitarios se concentren prácticamente en un único sitio. Educación, salud, comercios y servicios se disponen en torno a El Cruce sobre Avenida Los Arrayanes y calles transversales e, incipientemente, por Bulevar Pascotto (comercio y servicios) y sobre Bulevar Nahuel Huapi (educación, salud y administración), donde está proyectado el desarrollo de un nuevo "centro cívico" para la ciudad.

Se cuenta con un centro relativamente extendido pero escasamente diversificado a la hora de ofrecer alternativas de paseos y entretenimientos a la población local y a los visitantes y turistas.

Conectividad interior

El "modelo territorial" actual consiste, sintéticamente, en una serie de barrios escasamente conectados entre sí, ideados prácticamente como unidades independientes que se van "colgando" a un único corredor vial donde, peligrosamente, conviven la vía urbana y la circulación de tránsito pesado de paso.

Además, la baja densidad de ocupación y la existencia de parcelas de relativamente grandes dimensiones que promueve el modelo adoptado resulta en la necesidad de contar con una malla viaria muy extensa que demanda mucha superficie y altos costos de mantenimiento, en particular en períodos de nevadas. Si se compara la cantidad de habitantes que, en promedio, se ubican por manzana ya trazada, en Villa La Angostura y otras ciudades de la provincia, se tiene una vez más el resultado de la extensa expansión en baja densidad de la planta urbana de la ciudad. Villa La Angostura es la localidad de la provincia que más manzanas (y por ello, más superficie) necesita para contener a sus habitantes y, por lo tanto, más calles para circular y garantizar el acceso a las parcelas ubicadas en esas manzanas. (ver Cuadro N° 8)

CUADRO N° 8: VILLA LA ANGOSTURA. EXTENSIÓN DE LA PLANTA URBANIZADA

Cantidad de manzanas trazadas según número de habitantes. Año 2003. Datos comparativos con municipios de primera categoría de la Provincia de Neuquén.

LOCALIDAD	HABITANTES 2001	MANZANAS	HABITANTES POR MANZANA
NEUQUEN	203.190	3.962	51
CUTRAL CO	33.995	562	60
ZAPALA	31.534	416	76
CENTENARIO	28.956	563	51
PLOTTIER	25.186	354	71
SAN MARTÍN DE LOS ANDES	23.519	365	64
PLAZA HUINCUL	12.273	267	46
CHOS MALAL	11.721	300	39
JUNÍN DE LOS ANDES	10.592	112	95
RINCÓN DE LOS SAUCES	10.129	270	38
VILLA LA ANGOSTURA	7.526	230	32
SENILLOSA	6.394	160	40
SAN PATRICIO DEL CHAÑAR	5.063	78	67

FUENTE: Elaboración propia con datos de "Información Municipal Básica 2003" – Dirección General de Estadística y Censos – Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia de Neuquén, 2003.

La relación con el lago

La división de la propiedad rural y los modos en que se fue dando la apropiación, ocupación y urbanización del territorio determinaron que el acceso público a la costa sobre el Lago Nahuel Huapi tenga lugar sólo a partir de muy pocos sitios, destacándose entre esos escasos puntos las bahías a ambos lados del istmo (en La Villa), la zona de muelle de Puerto Manzano, y los accesos puntuales que se encuentran en Las Balsas y Calfuco. Recientemente, en el año 2.007, una iniciativa de la autoridad municipal hizo posible mejorar las condiciones del espacio público en un sector de la costa sobre el Lago Correntoso mediante la construcción de un paseo costanero que, a su vez, sirve de defensa para proteger el borde del lago de la erosión.

La necesidad de contar con accesos más francos al lago y de disponer de una circulación pública continua sin interrupciones ni barreras sobre sus bordes es una demanda muy sentida –y de larga data– por parte de toda la población de Villa La Angostura. Por tal motivo, es que se propone se hagan realmente efectivas las restricciones y límites al dominio que se contemplan en el Código Civil Argentino en sus artículos 2.639 y 2.640.⁹ Al respecto, hay que tener en cuenta también la interpretación más amplia que sobre el tema se desprende de la jurisprudencia más reciente: "este camino de ribera [el camino de sirga] sirve no sólo para las necesidades de navegación, sino también de la pesca y del comercio, a los que se agrega el requerimiento de esparcimiento de la población (...). El río no necesariamente debe ser

⁹ El artículo 2.639 establece que "los propietarios limítrofes con los ríos o con canales que sirven a la comunicación por agua están obligados a dejar una calle o camino público de 35 metros hasta la orilla del río, o del canal, sin ninguna indemnización. Los propietarios ribereños no pueden hacer en ese espacio ninguna construcción ni reparar las antiguas que existen, ni deteriorar el terreno en manera alguna". Por su lado, el artículo 2.640 establece que "si el río o canal atraviesa alguna ciudad o población, se podrá modificar por la respectiva municipalidad, el ancho de la calle pública, no pudiendo dejarla de menos de quince metros".

POTyA-VLA07

Plan de Ordenamiento Territorial y Ambiental VLA-07 – Documento de Trabajo

navegable, pues la norma implica un criterio amplio de que sirva a la comunicación por agua, lo que autoriza a interpretar que es suficiente la flotabilidad”.¹⁰

El acceso a la vivienda

La presión por la urbanización y el desarrollo de emprendimientos turísticos, asociada a las demandas de inversión del capital inmobiliario, han determinado una rápida valorización de los inmuebles, dificultando el acceso al suelo urbano y a la vivienda a los sectores de más bajos recursos e incluso sectores medios, en particular parejas jóvenes. Una traba para el arraigo de la población que viene a Villa La Angostura con intenciones de establecerse y realizar alguna actividad en la ciudad. Al respecto, se debe tener en cuenta que Villa La Angostura es la localidad de Neuquen donde se registra el precio promedio de la tierra más elevado para el suelo urbano. (ver Cuadro N° 9)

CUADRO N° 9: VILLA LA ANGOSTURA. VALORES INMOBILIARIOS

Precio de la tierra promedio en área urbana. Año 2003. Datos comparativos con municipios de primera categoría de la Provincia de Neuquén.

LOCALIDAD	PRECIO M2
CENTENARIO	11,5
CHOS MALAL	60,0
CUTRAL CO	7,3
JUNÍN DE LOS ANDES	sd
NEUQUEN	19,2
PLAZA HUINCUL	1,3
PLOTTIER	62,5
RINCÓN DE LOS SAUCES	3,5
SAN MARTÍN DE LOS ANDES	sd
SAN PATRICIO DEL CHAÑAR	7,0
SEÑILLOSA	10,0
VILLA LA ANGOSTURA	125,0
ZAPALA	30,9

FUENTE: “Información Municipal Básica 2003” – Dirección General de Estadística y Censos – Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia de Neuquén, 2003.

En poco tiempo, la tierra urbana ha llegado a triplicar su valor. En efecto, en el término de seis años, el precio de la tierra urbana (en dólares) se ha multiplicado por tres, valorizándose aún más los inmuebles en aquellos barrios más cercanos al “centro” que, además, presentan menor disponibilidad de terrenos vacantes para la construcción de nuevas unidades residenciales (síntoma de la “escasez” de suelo urbano). (ver Cuadro N° 10)

¹⁰ Elena L. Highton, citada en la Revista Viva del domingo 22 de marzo de 1.998 (La Patagonia alambrada. Los dueños del paisaje).

POTyA-VLA07

Plan de Ordenamiento Territorial y Ambiental VLA-07 – Documento de Trabajo

CUADRO N° 10: VILLA LA ANGOSTURA. VALORES INMOBILIARIOS

Precio de la tierra promedio en área urbana. Periodo 2.001 – 2.007. Datos comparativos en barrios seleccionados de la ciudad.

AÑO	PRECIO TERRENO 1.000 M ²	
	BARRIO NORTE	BARRIO EL ONCE
2.001	US\$ 10.000	US\$ 20.000
2.006	US\$ 32.000	US\$ 40.000
2.007	US\$ 35.000	US\$ 70.000

FUENTE: Elaboración propia con datos obtenidos en entrevistas con agentes inmobiliarios locales.

La realización de "loteos populares" ha intentado, con distinta suerte, ofrecer una respuesta a esta demanda. La construcción de vivienda pública también se ha orientado en este sentido. No obstante, las intervenciones oficiales en la materia han resultado ser muy escasas, siendo Villa La Angostura una localidad "olvidada" en ese sentido. En efecto, al año 2.003, las viviendas construidas por el Instituto Provincial de la Vivienda y Urbanismo del Neuquén en Villa La Angostura representaban sólo el 1,6 % del total de viviendas construidas por ese organismo oficial en todos los municipios de primera categoría de la provincia, mientras que las viviendas en ejecución en ese mismo año apenas alcanzaban a tan sólo el 1,2 %.¹¹ Entre las iniciativas públicas más recientes, se destacan los proyectos de los Planes Federal I (30 viviendas) y Federal II (130 viviendas), que aún no han sido ejecutados, si bien ya están proyectados y, en parte, licitados.

Pese al intenso ritmo de la construcción y al importante peso relativo que le corresponde a las construcciones de uso residencial antes indicados en los Cuadros N° 3 y N° 4, el tema "vivienda" aún resulta ser un problema importante en Villa La Angostura que demanda una rápida solución, tal como lo demuestra la información referida a la cantidad de viviendas con deficiencias / limitaciones en su construcción. (ver Cuadro N° 11)

CUADRO N° 11: VILLA LA ANGOSTURA. CALIDAD DE LA VIVIENDA

Tipos de vivienda según calidad constructiva. Año 2.001. Datos comparativos con el Departamento Los Lagos y Provincia de Neuquén.

TIPO DE VIVIENDA	VILLA LA ANGOSTURA	DEPARTAMENTO LOS LAGOS	PROVINCIA DE NEUQUÉN
CALMAT I	54,53 %	54,76 %	61,71 %
CALMAT II	12,34 %	12,81 %	24,15 %
CALMAT III	4,39 %	4,61 %	7,24 %
CALMAT IV	28,74 %	27,81 %	6,90 %

FUENTE: Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares 2001.

¹¹ "Informe Municipal Básico 2.003"- Dirección General de Estadísticas y Censos – Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia de Neuquén, 2.003.

CARACTERIZACIÓN ECONÓMICA

El perfil productivo de la localidad

La actividad económica en Villa La Angostura se estructura básicamente en torno al turismo y a actividades terciarias, el comercio y los servicios sociales y personales. También juega un rol destacado el desarrollo del sector público, en particular la administración municipal.

El turismo

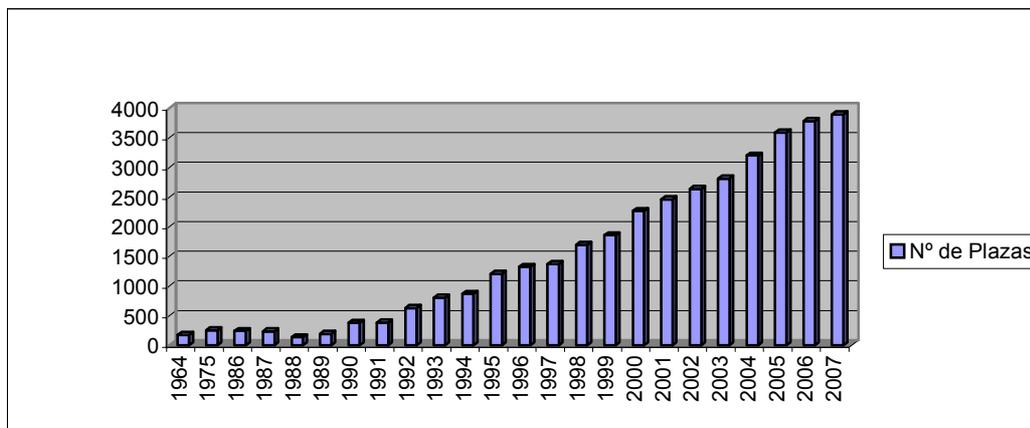
Villa La Angostura es una "aldea de montaña", ubicada estratégicamente en el centro del denominado "El Corredor de Los Lagos", que se extiende desde Aluminé, en el centro – oeste de Neuquén hasta Esquel, en Chubut, pasando por Junín de los Andes, San Martín de los Andes, la Ruta de los Siete Lagos, Bariloche, El Bolsón y la zona del Lago Puelo.

En relación con los "servicios turísticos" ofrecidos, Villa La Angostura ha evidenciado un notable crecimiento a partir del año 1.994. Este crecimiento estuvo acompañado por inversiones de capital significativas, la mayoría de ellas destinadas a la construcción de establecimientos de alojamientos turísticos.

Según información suministrada por la Secretaría de Turismo Municipal, al 31 de marzo de 2.007, la ciudad contaba con 143 establecimientos de hospedajes habilitados y 4 campings. La cantidad de plazas disponibles era de 3.893 camas. El mayor número de alojamientos a aquellos del tipo cabañas, hosterías y apart hotel. En general, se trata de pequeños establecimientos, en su mayoría gerenciados por los mismos propietarios que residen en la localidad. El 42,98 % de los alojamientos corresponde a establecimientos con una capacidad promedio entre 15 y 25 plazas. Este tipo de establecimiento dominante (pequeñas unidades hoteleras) es el que se promueve a partir de la sanción de la Ordenanza N° 1.416/03 de "Regulación de Oferta Hotelera".

El incremento en el número de plazas se viene registrando desde el año 1.964 y se acelera notablemente a partir de 1.992. (ver Gráfico N° 1) Estos datos están indicando que el 78% de los establecimientos hoteleros son relativamente nuevos, de una antigüedad de 10 años o menos.

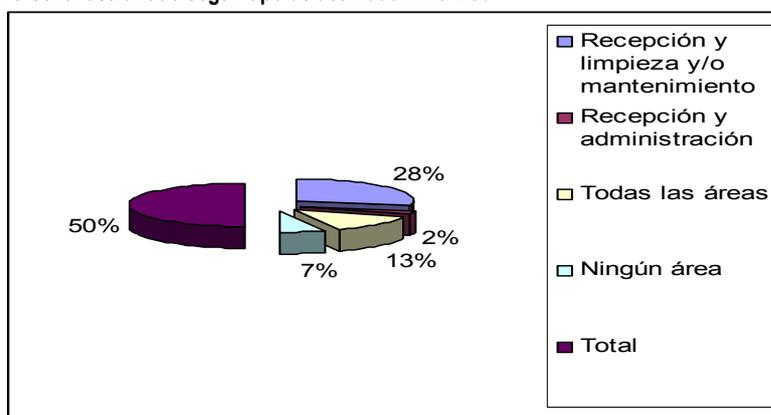
GRÁFICO N° 1: VILLA LA ANGOSTURA. SERVICIOS HOTELEROS
Crecimiento anual del número de plazas. Período 1,964 – 2.007.



FUENTE: "Evolución de la Oferta", Marzo 2007– Municipalidad de Villa La Angostura – Secretaría de Turismo y Producción.

Al tratarse en su mayoría de pequeños establecimientos de carácter familiar, la incidencia del sector en la generación de empleos directos no es alta. Al respecto, en ambas temporadas (invierno y verano) la cantidad de empleados promedio por establecimiento es de sólo un empleado. En temporada baja, el 28,5 % de los establecimientos no tiene ningún empleado estable; porcentaje que se va a reducir al 13,8 % en temporada alta. El 56,1 % de los establecimientos hoteleros tiene entre 1 y 3 empleados en temporada baja, mientras que este porcentaje llega al 64,4% en temporada alta. Sólo tres establecimientos, el 1,6 % del total, emplea más de 25 empleados durante todo el año. En temporada alta, las hosterías 3 estrellas, que representan un 17 % del total de los establecimientos, son las que ocupan el mayor porcentaje de empleados: el 16,3 %. Por su lado, el 39 % de los establecimientos tiene empleados sólo en el área de limpieza, mientras que el 26 % emplea personal en todas las áreas. (ver Gráfico N° 2)

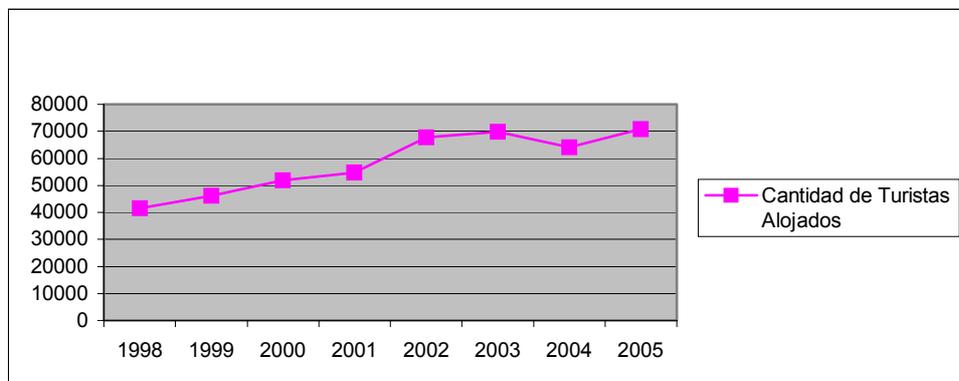
GRÁFICO N° 2: VILLA LA ANGOSTURA. ACTIVIDAD HOTELERA
Personal asalariado según tipo de actividad. Año 2.007.



FUENTE: "Perfil del Sector Hotelero", Septiembre 2006 – Municipalidad de Villa La Angostura – Secretaría de Turismo y Producción

El otro factor clave a destacar, además de la oferta, es la demanda de turismo. Desde el año 1.998 hasta el año 2.000 se registró un ritmo de crecimiento parejo, luego una marcada baja en la llegada de turistas en el año 2.001, como consecuencia de la crisis generalizada que estaba viviendo el país. A partir del año 2.002, se llega a duplicar la cantidad de turistas en la localidad para descender notablemente en el año 2.004. Desde allí en adelante se observa un crecimiento pero a una tasa menor respecto de la registrada en los años anteriores. (ver Gráfico N° 3)

GRÁFICO N° 3: VILLA LA ANGOSTURA. DESARROLLO TURÍSTICO
Cantidad de turistas alojados por año. Periodo 1.998 - 2.005.



FUENTE: Secretaría de Turismo y Producción – Municipalidad de Villa La Angostura –“Evolución de la Demanda” – Marzo 2007

Un estudio realizado por la Municipalidad de Villa La Angostura revela que, se trata, en general de turistas que viajan en grupo familiar. La mayoría proviene, en primer lugar, de la Ciudad y de la Provincia de Buenos Aires, luego le sigue Chile y en tercer lugar el Alto Valle de Río Negro y Neuquén. En menor medida, se registra la presencia de turistas provenientes de países europeos, siendo España, Italia y Alemania los países emisores más frecuentes.

La estadía promedio varía en función del tipo de alojamiento: para aquellos que se alojan en establecimientos hoteleros, el promedio de estadía es de seis días mientras que quienes eligen casas de alquiler o de amigos o parientes, permanecen más tiempo, unos quince días en promedio. Dentro de los alojamientos hoteleros el más solicitado es el de cabañas y hosterías. Por otro lado, se registra un número significativo de turistas que se alojan en casas de amigos y parientes: un 30 % del total de visitantes a la ciudad.

Paisaje y descanso, un entorno natural prístino y accesible en el que se pueden realizar diferentes actividades, paseos y excursiones son las particularidades de Villa La Angostura que atraen al turista. En efecto, entre las motivaciones por las cuales los visitantes eligen venir a Villa La Angostura, la respuesta más frecuente es el “contacto con la naturaleza” y la “recomendación de amigos y parientes”. Por su lado, en invierno motiva la práctica de deportes invernales.¹² Los atractivos más mencionados, y que resultan de mayor interés para los visitantes, son “el paisaje” y “el Bosque de Arrayanes”. Entre los aspectos negativos de la localidad se mencionan costos elevados y ausencia de diversidad en las actividades a realizar: “es caro”, “poco estacionamiento en el centro”, “pocas actividades nocturnas”.

Las características positivas de Villa La Angostura, que la diferencian de los otros centros turísticos de la región, tienen que ver con el carácter y el tipo de actividades que en ella se desarrollan; así se mencionan la “tranquilidad”, la “seguridad”, la “limpieza”. Mientras que las negativas son las antes citadas: “es caro”; “faltan comercios”, “faltan servicios”. Entre las razones más citadas por las cuales los visitantes volverían a Villa La Angostura se encuentran “visitar parientes y amigos”, “tranquilidad y seguridad”, “practicar deportes de aventura”. Por otra parte, las razones expresadas por las cuales no volverían a la ciudad fueron nuevamente los aspectos más negativos: “es aburrido”, “es caro”.

La oferta de productos turísticos es relativamente variada y se basa principalmente en el aprovechamiento de los atractivos naturales del lugar (lago, bosque, montaña). Sin embargo, en los últimos años, la oferta basada en atractivos vinculados a la producción, la cultura y el

¹² Se trata del centro de esquí de la localidad que se encuentra en el Cerro Bayo (1782 m. s.n.m).

POTyA-VLA07

Plan de Ordenamiento Territorial y Ambiental VLA-07 – Documento de Trabajo

deporte ha comenzado a desarrollarse sostenidamente, generando una importante oferta complementaria, si bien algunas se orientan a un target más exclusivo:

- Pesca. Producto emblemático y motivación para los primeros turistas en los años cincuenta. La temporada de pesca se inicia en el mes de noviembre y finaliza en el mes de abril. Las modalidades permitidas son spinning, trolling y fly-casting.
- Spa y relax. La imagen de Villa La Angostura está asociada principalmente al descanso y al placer, lo que la transforma en un Spa Natural. Estas condiciones naturales se han potenciado con la calidad de los servicios que ofrece un gran número de hoteles (piletas climatizadas, sauna, hidromasajes, gimnasio, servicios de masajes) y varios centros especializados en estética y salud.
- Deporte y aventura. Ofrece la posibilidad de practicar diversos deportes en contacto con la naturaleza. Mountain bike, cayaks, rapel, palestra, escalada, canopy, cabalgatas, mountainboard, caminatas con raquetas, hiking, trekking, vela, windsurf, entre otras.
- Eventos y convenciones. El producto "Congresos y Convenciones" es uno de los que más ha crecido a escala internacional. Desde el año 2.001 la localidad cuenta con el Centro de Congresos y Convenciones Arrayanes que cuenta con una capacidad para 400 personas. Está integrado por una sala principal con capacidad para 250 personas y cuatro salas laterales más pequeñas que tienen una capacidad de entre 40 y 50 personas cada una.
- Caza deportiva. La caza deportiva es uno de los productos de más reciente incorporación a la oferta de la localidad y se encuentra en pleno proceso de inserción.
- Golf. Este es otro de los productos que se está incorporado a la oferta. Existe un link de 9 hoyos en un establecimiento hotelero que es de libre acceso a todo público y en él se han comenzado a realizar torneos de nivel regional y nacional.

La gastronomía

El servicio gastronómico ha crecido acompañando el desarrollo de la localidad. El perfil familiar y de mediana escala caracteriza a la oferta en general. Esta es muy variada en cuanto a opciones ofrecidas: se cuenta con restaurantes especializados en cocina fusión, tradicional europea, minutas, pizzerías y los emblemáticos platos regionales. Otro clásico del sur, la repostería casera, también es ofrecida en casas de té. La oferta gastronómica (restaurantes, hoteles, casas de té y confiterías) al mes de enero del 2.006 era de 57 establecimientos que, en total, representan 3.915 cubiertos.

Además, hay que considerar la elaboración de productos alimenticios con insumos típicos de la zona (frutas finas, hongos, truchas, ciervos, etc).

La construcción

Esta actividad es muy dinámica por cuanto acompaña en forma directa el crecimiento de la oferta turística, de la población estable, y la localización de los nuevos residentes. Comprende una muy amplia cantidad de rubros y establecimientos: aserraderos, corralones de materiales, fábrica de bloques y premoldeados, ferreterías, herrerías, pinturerías, revestimientos, vidrierías, y talleres de reparación, que cubren la demanda local y del área de influencia. El volumen de la actividad ha sido creciente en la última década, acompañando el ritmo creciente de habilitación de establecimientos turísticos. Se trata de pequeños establecimientos, afectados por la estacionalidad que impone el clima para el desarrollo de la actividad de la construcción.

La industria

Básicamente ligada a la construcción, se encuentran establecimientos dedicados a actividades manufactureras: aserrado de madera, carpintería de obra, fábrica de premoldeados, vidriería, herrería.

El comercio y los servicios

El tejido de actividades comerciales, y el tipo de locales en funcionamiento, da cuenta de una estructura débil, en cuanto a la dispersión de rubros, el tamaño medio de los establecimientos, el volumen de facturación y la fuerte incidencia que en dicho volumen ejerce la estacionalidad de la demanda.

Se destaca el funcionamiento de comercios ligados a la construcción, tales como venta de materiales y un conjunto de servicios diversos que atienden los requerimientos de la actividad. También se encuentran talleres y estaciones de servicio para el automotor; oficinas de servicios personales y profesionales, entre otros, que atienden la demanda de la población residente en la zona urbana y rural, y de los turistas. En el rubro Comercio específicamente, predominan subrubros como los kioscos, venta de artículos regionales, boutiques, supermercados, mercados y despensas. Se trata en general de empresas familiares y pequeñas, también fuertemente afectadas por la estacionalidad.

En los últimos años, el movimiento comercial está atravesando por un proceso de transformación a partir del crecimiento de la actividad de los supermercados multirubros de cadenas regionales, que adquieren cada vez más un rol protagónico en el comercio de la ciudad. Estos establecimientos concentran el mayor porcentaje de rubros alimenticios, de bazar, ferretería y otros rubros domésticos y, por tal motivo, el mayor número de operaciones de venta locales y al área rural más próxima. Así, se convierten en actores líderes en la definición de las pautas de consumo de la población, movimiento de transporte de cargas, movimiento financiero y bancario, en la fijación de condiciones de trabajo y retribución, horarios, y abastecimiento de proveedores regionales.

De desarrollo más reciente, se encuentran establecimientos orientados a ofrecer servicios turísticos (cabalgatas, bicicletas, snowboard, ropa de nieve, embarcaciones, fourtrax, arneses, canoas, buceos, golf, entre otros).

CARACTERIZACIÓN SOCIAL

El perfil demográfico

De acuerdo con la información suministrada por el Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares del año 2.001 la población de Villa La Angostura es de 7.813 habitantes. Al año 2006, según datos del Registro Civil, es de 14.320 habitantes, lo que significa un incremento de 11.271 habitantes respecto de 1.991, cuando la localidad tenía sólo 3.041 habitantes.

Dentro de este rápido crecimiento de la población es posible diferenciar tres grandes grupos de habitantes:

- Los nativos (y sus descendientes), que vinieron a poblar La Villa en sus primeros años.
- Los que vinieron en busca de un cambio de vida en un medio de alta calidad ambiental, hace aproximadamente 15 años
- Los que vinieron en busca de una oportunidad de inversión, de llegada más reciente a la Villa (menos de 5 años).

Esta diversidad de actores y propósitos configura una sociedad muy heterogénea con intereses e identidades contradictorias. El crecimiento descontrolado de la localidad tuvo implicancias en el mercado de tierras, del trabajo, en la administración de los servicios, en la dotación de equipamiento, como así también en cuestiones ligadas al comercio y abastecimiento.

Situación social de la población vulnerable

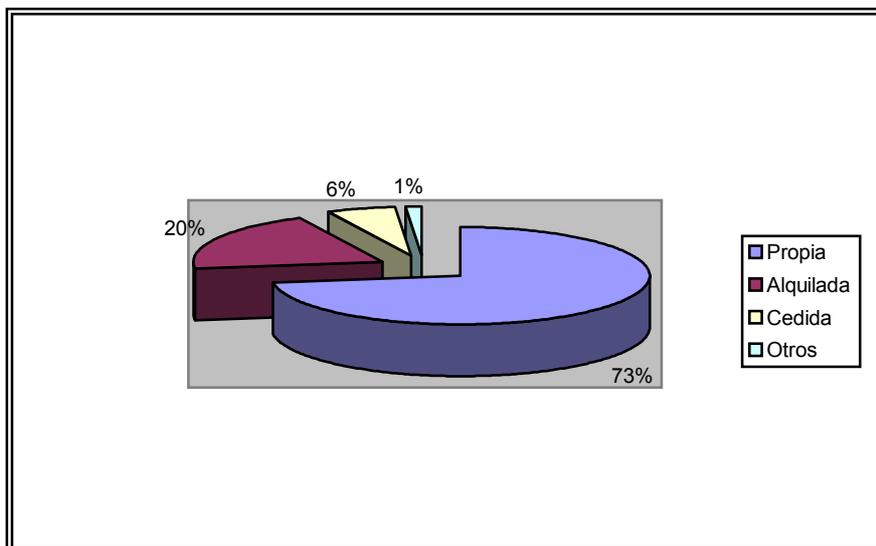
En el área de Desarrollo Social Municipal se realizó un relevamiento de la situación social considerando una muestra de 149 familias, cifra que representa una cuarta parte de la población asistida por la Municipalidad. Esta población se distribuye en distintos barrios de la ciudad: Calafate, Mallín, Margaritas, 15 Viviendas, Peumayen, Las Piedritas. De ella, el 38 % es población nativa, el 34% chilena, el 21% proviene de otras provincias y el 7 % restante del interior de la provincia de Neuquén. De dicho estudio se concluye que la situación social de estas familias más vulnerables no es grave, ya que:

- son muy pocas las familias en situación de riesgo, pese a lo que estas manifestaban, y que
- la razón por la que en algunos hogares se sienten carencias económicas, se debe a no querer cambiar su situación o superarse como seres individuales (textual del informe).

La vivienda

Del universo poblacional encuestado, se observa que un elevado porcentaje es propietario de la vivienda y el terreno donde vive. (ver Gráfico N° 4)

GRÁFICO N° 4: VILLA LA ANGOSTURA. SITUACIÓN HABITACIONAL DE LA POBLACIÓN VULNERABLE
Tenencia de la vivienda según tipo. Año 2.007.



FUENTE: Municipalidad de Villa La Angostura – Secretaría de Turismo y Producción

La mitad de los encuestados manifestó haber obtenido su vivienda a través del esfuerzo propio. La otra mitad la consiguió gracias a la ayuda de organismos estatales: un 42% accedió a la vivienda por medio de las facilidades otorgadas por el IPVU (Instituto Provincial de la Vivienda y Urbanismo), mientras que el 8 % restante pudo finalizar o mejorar las condiciones de su vivienda gracias al apoyo municipal.

De esto se desprende, por un lado, que la cuestión del acceso al “techo propio” está positivamente cubierta y, por el otro, que esto no hubiera sido posible sin la asistencia de organismos del estado.

Otra cuestión a tener en cuenta en el análisis de las condiciones habitacionales, es la disponibilidad de servicios básicos (energía eléctrica, agua potable, gas natural). La mayoría cuenta con gas natural, no obstante una cantidad importante recurre al gas envasado, tal como se desprende del número de bonos de gas que mensualmente entrega la Municipalidad; por último se encuentran familias que no disponen de gas de ninguno de los dos modos antes indicados.

En el mismo estudio se indica que los problemas de la vivienda se encuentran, principalmente, en la calidad de los materiales de construcción y en las dimensiones de la estructura edilicia. Esto es, limitaciones económicas permiten acceder únicamente a materiales de mala y/o regular calidad y a decidirse por condiciones estructurales y de dimensionamiento insuficientes.

El empleo y los ingresos

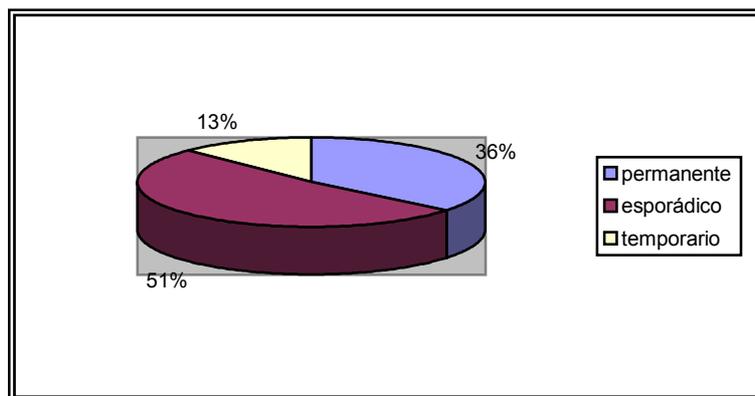
En relación con los ingresos, el estudio concluye que esta población más vulnerable no se ve afectada por la falta de oportunidades laborales, sino por las bajas remuneraciones en relación con los costos elevados que demanda vivir en Villa La Angostura: precios comerciales altos, alquileres inaccesibles, etc..

El mercado laboral angosturenses se caracteriza por su estacionalidad, ya que la mayor disponibilidad de fuentes de trabajo se ubica en las temporadas estivales e invernales, de incremento de la actividad turística. Es en esos momentos cuando la población comprendida en la muestra relevada accede al mercado laboral formal, consiguiendo puestos de trabajo con salarios mensuales superiores a los \$ 900. Durante el resto del año, la mayoría de las familias atendidas en esta área, se sostiene con los ingresos obtenidos en trabajos

esporádicos (las “changas”, no reguladas en el marco legal laboral vigente) que apenas llegan a cubrir, y no siempre, las necesidades básicas.

Dentro de esta franja poblacional vulnerable se encuentra un grupo que tiene trabajos esporádicos en relación con su oficio de formación, esporádico en tanto el desarrollo de la actividad depende exclusivamente de su demanda concreta. La información obtenida respecto a la población ocupada está indicando que el empleo “esporádico” y el empleo “temporario” resultan ser significativamente superiores al empleo “permanente” .(ver Gráfico N° 5)

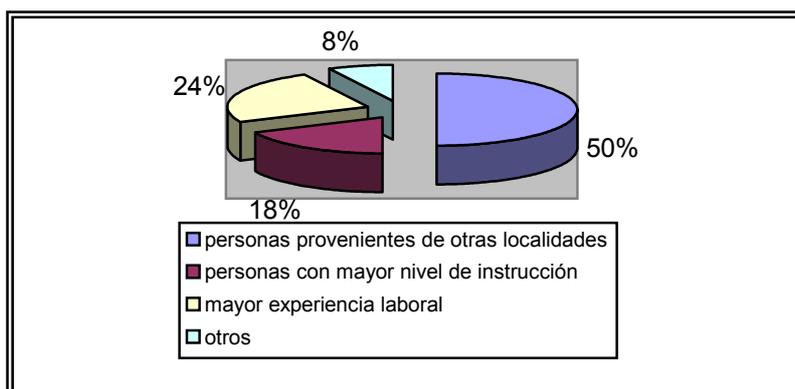
GRÁFICO N° 5: VILLA LA ANGOSTURA. SITUACIÓN LABORAL DE LA POBLACIÓN VULNERABLE
Clasificación del empleo según continuidad de la actividad. Año 2.007.



FUENTE: Municipalidad de Villa La Angostura – Secretaría de Turismo y Producción

El acceso a nuevas oportunidades de trabajo se ve obstaculizado, de acuerdo con el relevamiento realizado, por la escasa o nula formación profesional y/o para el desarrollo de ciertas habilidades. Así, la prioridad se le otorga a “personas provenientes de otras localidades”, con “mayor experiencia laboral” y “mayor nivel de instrucción”. (ver Gráfico N° 6)

GRÁFICO N° 6: VILLA LA ANGOSTURA. SITUACIÓN LABORAL DE LA POBLACIÓN VULNERABLE
Dificultades para el acceso a oportunidades laborales. Año 2.007.



FUENTE: Municipalidad de Villa La Angostura – Secretaría de Turismo y Producción

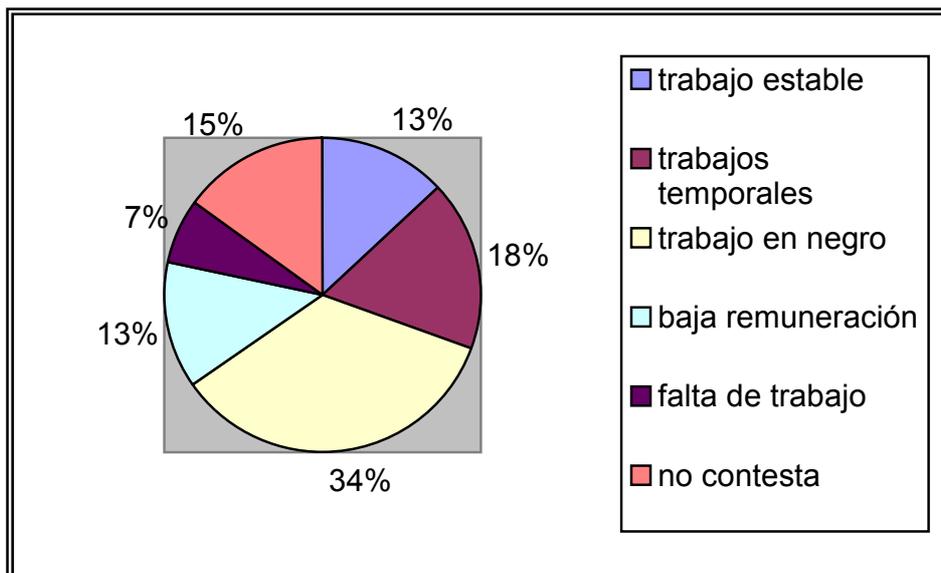
En síntesis, si bien son muy pocos quienes hacen mención a la falta de trabajo, el mercado laboral de la población vulnerable se caracteriza por distintas cuestiones que dan cuenta de su precariedad:

POTyA-VLA07

Plan de Ordenamiento Territorial y Ambiental VLA-07 – Documento de Trabajo

- Trabajo no formal (en "negro")
- Trabajo temporario
- Bajas remuneraciones. (ver Gráfico N° 7)

GRÁFICO N° 7: VILLA LA ANGOSTURA. SITUACIÓN LABORAL DE LA POBLACIÓN VULNERABLE
Condiciones de trabajo. Año 2.007.



FUENTE: Municipalidad de Villa La Angostura – Secretaría de Turismo y Producción

En relación directa con las particularidades expuestas que presenta el mercado laboral local para la mano de obra menos calificada (trabajos temporarios y/o esporádicos con baja remuneración o remuneración insuficiente) se recibe la demanda de la población en el área de Desarrollo Humano Municipal respecto de la ayuda social directa (caja de alimentos, bonos de garrafas, mejoramiento habitacional, medicamentos, prótesis, pasajes de colectivo, pases de colectivos etc.). Del estudio realizado se demuestra que la característica principal de la asistencia social municipal es que la mitad de la población encuestada obtiene más de un beneficio social.

CARACTERIZACIÓN ORGANIZACIONAL

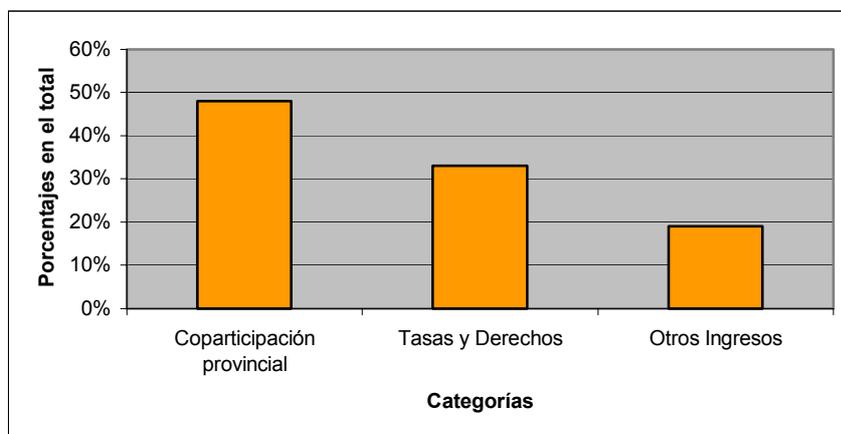
El presupuesto municipal

La Municipalidad de Villa La Angostura atiende a una población de aproximadamente 15.000 habitantes. El plantel municipal está compuesto por 5 funcionarios, 190 empleados de planta (12 de ellos profesionales) y 47 contratados.

Cuenta con un presupuesto anual para el año 2.007 de 17.025.010 pesos, de los cuales 1.304.480 pesos corresponden a recursos de afectación específica. Del presupuesto ejecutado en el 2.006 se desprende que ingresaron a las arcas del municipio 13.040.099 pesos, mientras que los egresos fueron de 13.889.501 pesos, lo que indica un saldo negativo de 849.402 pesos.

De estos ingresos anuales con los que dispone la Municipalidad, prácticamente la mitad de ellos depende de lo que se recibe en concepto de coparticipación provincial. El resto, que corresponde aproximadamente a la otra mitad, está compuesto en gran medida por el cobro de tasas y derechos. A su vez, los ingresos por Tasas y Derechos se componen (en relación con el total de los ingresos) de la siguiente manera: servicios públicos, el 14%, patentes de rodados, el 12%, y Pladesur, el 8 %. La contribución que se recauda por terrenos baldíos representa sólo el 0.6 % de la recaudación de tasas y derechos. (ver Gráfico N° 8)

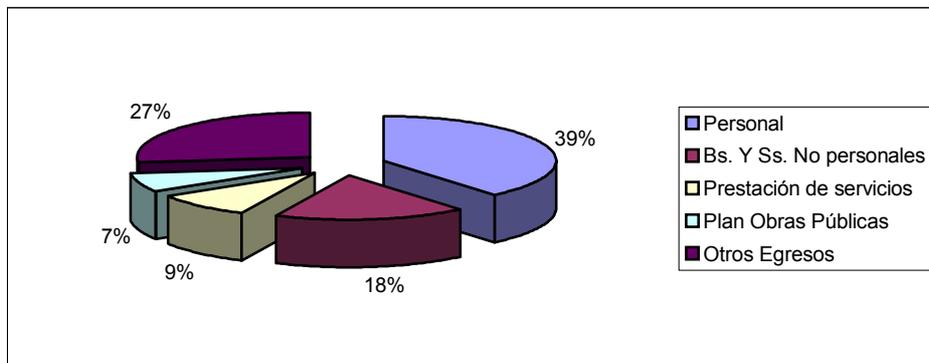
GRÁFICO N° 8. VILLA LA ANGOSTURA. RECURSOS FINANCIEROS ANUALES DE LA MUNICIPALIDAD
Ingresos percibidos según origen. Año 2.006



FUENTE: Elaboración propia con datos del Presupuesto Ejecutado 2.006 – Municipalidad de Villa La Angostura

En cuanto a los egresos municipales, la mayor parte de las erogaciones corresponde al pago de salarios de personal (el 39 %), mientras que el resto se destina a bienes y servicios no personales (el 18 %), prestación de servicios (el 9 %), plan de obras públicas (el 7 %) y otros egresos como transferencias, amortización de deudas, entre otros (el 27 %). Una primera y rápida lectura de las erogaciones municipales muestra que la mayor parte del presupuesto se destina al pago de sueldo y sólo un 16 % a la prestación de los servicios y ejecución de obras. (ver Gráfico N° 9)

GRÁFICO N° 9. VILLA LA ANGOSTURA. EGRESOS ANUALES DE LA MUNICIPALIDAD
Montos gastados según destino. Año 2.006



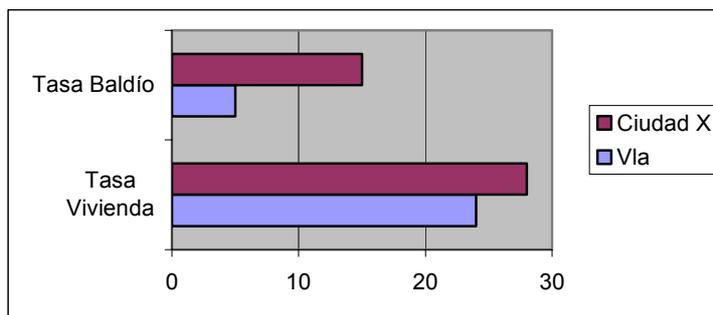
FUENTE: Elaboración propia con datos del Presupuesto Ejecutado 2.006 – Municipalidad de Villa La Angostura

La prestación de servicios

La Municipalidad presta los tradicionales servicios públicos que siempre han estado a cargo de los gobiernos locales (alumbrado, mantenimiento de calles, recolección y tratamiento de residuos) y, además, tiene a su cargo la distribución domiciliar de agua potable. Para realizar todas estas tareas, la Municipalidad cobra una tasa que, en promedio, es de \$ 24.00 mensuales para viviendas y \$ 0.0046 por m² para lotes baldíos, O sea que, para un terreno baldío de 1000 m², el valor de la tasa es de apenas \$ 4.55 mensuales.¹³ En aquellos barrios donde la Municipalidad presta menos de tres servicios, se cobra el Pladesur, fondo para la realización de obras de desarrollo urbano.

Si se comparan las tasas que, por prestación de servicios, se cobran en una ciudad de la pampa húmeda de similar dimensión geográfica que Villa La Angostura, se tiene que en esa ciudad x se cobra, en promedio, una tasa de \$ 28.00 mensuales para las viviendas y de \$ 15.00 mensuales para los terrenos baldíos. (ver Gráfico N° 10)

GRÁFICO N° 10. VILLA LA ANGOSTURA. TASAS MUNICIPALES
Valor de la tasa municipal por terreno ocupado (vivienda) y por terreno baldío en Villa La Angostura y en ciudad de la pampa húmeda. Año 2.006



FUENTE: Elaboración propia con datos del Presupuesto Ejecutado 2.006 – Municipalidad de Villa La Angostura

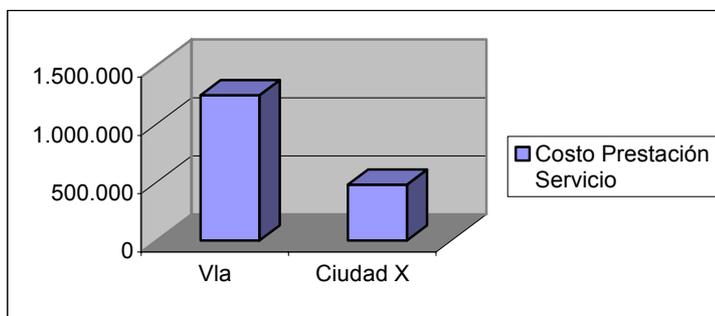
¹³ Cálculo realizado de acuerdo con una liquidación de tasas municipales entregada por la Municipalidad de Villa La Angostura

POTyA-VLA07

Plan de Ordenamiento Territorial y Ambiental VLA-07 – Documento de Trabajo

Por otro lado, cuando se comparan los costos que corresponden a la prestación de los servicios, se tiene que en Villa La Angostura los costos son más elevados en un 61 % que los que corresponden a esa ciudad x de la pampa húmeda. Cabe aclarar que estas comparaciones se realizan sin tener en cuenta el costo laboral en la prestación de servicios por no disponer de tal información. Además, hay que tener en cuenta que la ciudad x realiza las prestaciones con personal municipal propio, sin tercerizar ningún servicio, mientras que en Villa La Angostura, la Municipalidad terceriza algunos de los servicios prestados. (ver Gráfico N° 11)

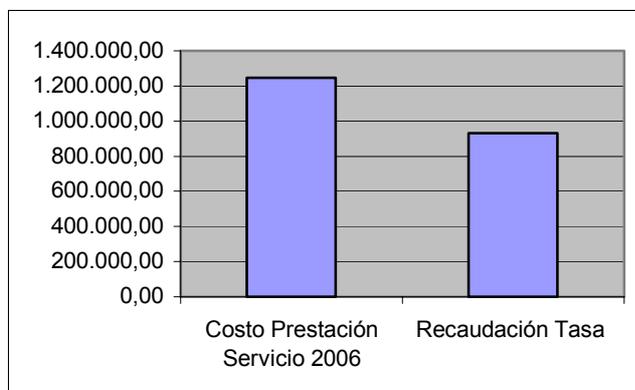
GRÁFICO N° 11. VILLA LA ANGOSTURA. COSTOS DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS
Costos de los servicios públicos en Villa La Angostura y en ciudad de la pampa húmeda. Año 2.006



FUENTE: Elaboración propia con datos del Presupuesto Ejecutado 2.006 – Municipalidad de Villa La Angostura

Según el presupuesto ejecutado 2.006, el costo de la prestación de los servicios significó para la Municipalidad de Villa La Angostura una inversión de \$ 1.247.936, mientras que la recaudación obtenida por tasas en retribución por los servicios públicos prestados fue de \$ 931.794,; es decir, se recauda sólo un 75 % del costo total que demanda la prestación de los servicios. Al respecto, hay que tener en cuenta que dentro del costo no se considera el costo laboral, con el cual el porcentaje relativo de recaudación disminuiría sensiblemente al aumentar el costo total de la prestación. (ver Gráfico N° 12)

GRÁFICO N° 12. VILLA LA ANGOSTURA. COSTOS DE PRESTACIÓN Y RECAUDACIÓN POR SERVICIOS PÚBLICOS
Costos de los servicios públicos en Villa La Angostura y recaudación por cobro de tasas. Año 2.006



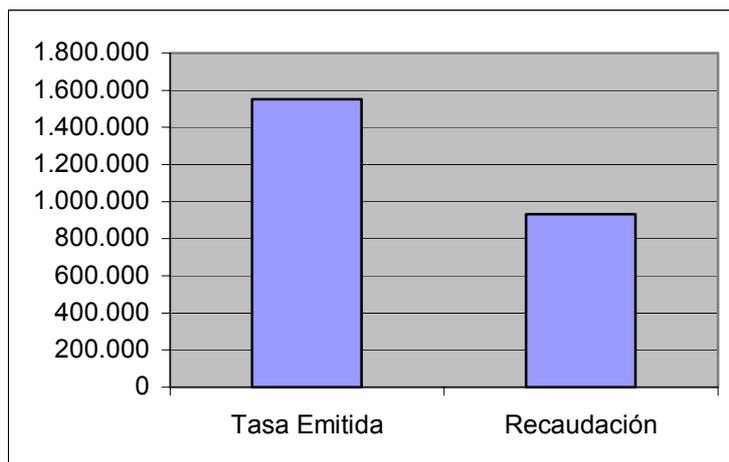
FUENTE: Elaboración propia con datos del Presupuesto Ejecutado 2.006 – Municipalidad de Villa La Angostura

POTyA-VLA07

Plan de Ordenamiento Territorial y Ambiental VLA-07 – Documento de Trabajo

En cuanto al porcentaje de la tasa emitida que efectivamente se recupera, se tiene que la recaudación corresponde sólo a un 60 % de la tasa emitida. (ver Gráfico N° 13)

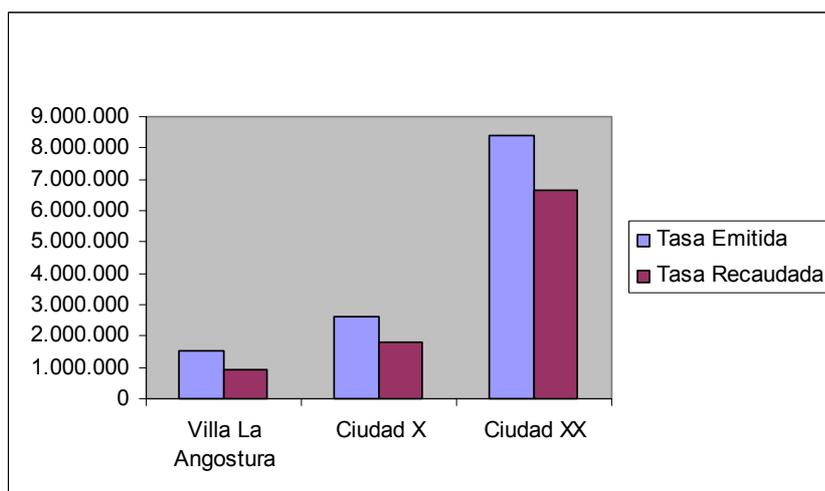
GRÁFICO N° 13. VILLA LA ANGOSTURA. EMISIÓN Y RECAUDACIÓN DE TASAS POR SERVICIOS PÚBLICOS
Montos correspondientes a tasas emitidas y a recaudación en Villa La Angostura. Año 2.006



FUENTE: Elaboración propia con datos del Presupuesto Ejecutado 2.006 – Municipalidad de Villa La Angostura

Cuando estos valores se comparan con los de la relación montos de emisión de tasas / montos de recaudación que corresponden a localidades de la pampa húmeda, se tiene que los porcentajes de recaudación son significativamente superiores en estas últimas ciudades: En la ciudad X el porcentaje de recaudación es 69% y en la Ciudad XX es del 79%. (ver Gráfico N° 14)

GRÁFICO N° 14. VILLA LA ANGOSTURA. EMISIÓN Y RECAUDACIÓN DE TASAS POR SERVICIOS PÚBLICOS
Valores comparativos con otras ciudades de la pampa húmeda. Año 2.006



FUENTE: Elaboración propia con datos del Presupuesto Ejecutado 2.006 – Municipalidad de Villa La Angostura

POTyA-VLA07

Plan de Ordenamiento Territorial y Ambiental VLA-07 – Documento de Trabajo

Por último, de la comparación con otras ciudades los datos revelan que en Villa La Angostura, el presupuesto ejecutado por habitante es mucho mayor que la que le corresponde a las localidades de la pampa húmeda x y xx consideradas en este análisis. (ver Cuadro N° 11)

CUADRO N° 11: VILLA LA ANGOSTURA. PRESUPUESTO MUNICIPAL

Presupuesto anual ejecutado por habitante en Villa La Angostura y ciudades de la pampa húmeda. Año 2.006

CIUDAD	POBLACIÓN ACTUAL ESTIMADA	PRESUPUESTO EJECUTADO 2006	PRESUPUESTO POR HABITANTE
VILLA LA ANGOSTURA	15.000	13.040.099	869
CIUDAD X	18.000	12.181.953	677
CIUDAD XX	92.000	61.337.927	667

FUENTE: Elaboración propia con datos del Presupuesto Ejecutado 2.006 – Municipalidad de Villa La Angostura

POTyA-VLA07

Plan de Ordenamiento Territorial y Ambiental VLA-07 – Documento de Trabajo

II – LOS PROBLEMAS

UNA MIRADA INTEGRADORA

Nuevas demandas, nuevas respuestas

Villa La Angostura se debate hoy acerca de cómo orientar su crecimiento, cómo organizar su planta urbana, cómo distribuir más equitativamente los equipamientos en el territorio, cómo garantizar la efectiva protección del medio natural donde se encuentra, cómo hacer que la costa del lago sea de libre acceso y tránsito público, cómo hacer que los servicios sean accesibles para todos, cómo resolver el problema de la recolección, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos urbanos; cómo solucionar el tema de los efluentes; cómo garantizar un acceso a la vivienda con costos razonables. En síntesis, Villa La Angostura debate acerca de su modelo territorial futuro; un debate que significa adoptar una estrategia de desarrollo consensuada y, en el marco de ella, decidir acerca de los próximos pasos y dar respuesta a las demandas cotidianas antes señaladas. Es decir, resolver coordinadamente los problemas de funcionamiento de la ciudad del día a día junto con la definición de una política de ordenamiento territorial que permita efectivamente superar los obstáculos del presente.

En efecto, el Municipio de Villa La Angostura está en una etapa de adaptación a las nuevas realidades que se le plantea al estar al frente de una población de 15.000 habitantes con características e intereses disímiles entre sí. Acostumbrado a gobernar hasta hace pocos años a una localidad de tan sólo 4.000 habitantes, una población entonces más homogénea, con iguales intereses y, en especial, con pocas demandas que podían ser fácilmente cubiertas gracias a los altos ingresos de la coparticipación, el Municipio se tuvo que acomodar rápidamente a una nueva situación: el crecimiento aluvional de la población, el gran desarrollo de la actividad hotelera, la expansión de la planta urbana. Una nueva situación social, económica y urbana que plantean nuevas demandas y que la organización municipal debe atender.

Hoy las demandas vienen por el lado de la prestación de los servicios, pero también de las demandas sociales, de bolsones alimentarios, gas y ayudas económicas, como así también de vivienda junto con los servicios de agua potable, recolección y tratamiento de residuos, mantenimiento de calles, alumbrado público, entre otros. Pero no se trata únicamente de estas demandas, también se debe buscar una solución frente a los problemas que trae aparejado el crecimiento de la ciudad.

En la actualidad, los gobiernos locales (y Villa La Angostura no es una excepción) se encuentran frente a una serie de demandas de diferente tipo que, en general, tienen que ver con:

- El funcionamiento de la ciudad (prestación eficiente de los servicios, creación de nuevos equipamientos y espacios públicos)
- El funcionamiento de la organización municipal (transparencia en el manejo de los recursos, nuevos mecanismos de participación ciudadana)
- El funcionamiento de la estructura productiva (posicionar competitivamente a la ciudad, intervenir en el desarrollo económico y social).

Esto implica, sin dudas, una adecuación de la organización municipal ante este nuevo escenario que se les presenta, en particular reconsiderar las modalidades de actuación para la intervención en la ciudad y los procedimientos seguidos para la toma de decisiones. Para ello será necesario entonces:

POTyA-VLA07

Plan de Ordenamiento Territorial y Ambiental VLA-07 – Documento de Trabajo

- Tener una visión estratégica del desarrollo de la ciudad que le permita actuar coyunturalmente; esto es definir un proyecto de ciudad, direccionar los procesos de crecimiento y transformación, programar las acciones en el tiempo.
- Desarrollar acciones integrales; que significa tener una visión integral de la actuación urbanística que permita entonces construir y actuar intersectorialmente, en el interior de la propia organización municipal, con otros ámbitos de la esfera pública y con el sector privado.
- Promover la participación ciudadana en la toma de decisiones; es decir, involucrar a los vecinos, construir consensos, asegurar la gobernabilidad.

Durante los últimos años, a partir del 2.000, Villa La Angostura ya ha dado pasos en ese sentido, tanto en la gestión como en la ejecución de obras:

- Ha organizado el Complade, como un espacio de debate y discusión entre la Municipalidad con distintos sectores de la sociedad respecto de la organización y funcionamiento de la ciudad y desde el cual se propuso organizar un área de planeamiento en el ámbito municipal.
- Ha definido una normativa urbanística que es el resultado de una opinión consensuada acerca del medio urbano ambiental que se pretende lograr para sus habitantes.
- Ha organizado los equipos técnicos en la Secretaría de Obras y Servicios Públicos.
- Ha construido su centro de convenciones, incorporando nuevos equipamientos colectivos a la ciudad.
- Ha ejecutado obras de creación de nuevos espacios públicos, como lo es el Paseo Costanero del Lago Correntoso demostrando, por otro lado, cómo una simple obra de ingeniería de defensa costera puede transformarse en un proyecto urbano que incorpora un nuevo espacio públicos a la ciudad.
- Ha proyectado el desarrollo de un centro cívico en el área más central.

Acciones positivas todas ellas pero, la luz de las demandas, insuficientes y no encuadradas en una visión más integral de la actuación municipal en materia de ordenamiento urbano y territorial.

Los desafíos del presente

Villa La Angostura es un centro turístico altamente valorado por las condiciones de su paisaje, la tranquilidad y seguridad que se ofrece al visitante y las posibilidades de contacto con la naturaleza, además de las infraestructuras que la ciudad cuenta para la práctica de deportes invernales. Un centro turístico donde la estacionalidad aún incide significativamente en el nivel de vida de sus habitantes, particularmente en el empleo.

Un centro turístico que es una marca de excelencia reconocida pero que aún no ha resuelto las demandas de nuevos equipamientos que incorporen diversidad y calidad a la oferta turística para así atraer más visitantes, garantizar su permanencia y comenzar a tratar de sortear y superar la estacionalidad, logrando un derrame de los beneficios de la actividad a todos sus habitantes.

Una marca que atrae nuevos residentes para el desarrollo de distintas iniciativas y actividades pero que se encuentran con el obstáculo que esa misma marca ha contribuido a crear: elevados precios de la propiedad inmobiliaria y de los alquileres desaniman la radicación de emprendimientos productivos, comerciales y de servicios, como así también de la población

que viene en busca de nuevas ofertas de trabajo y nuevas y mejores condiciones de calidad de vidas urbana.

Una ciudad donde no se perciben grandes problemas sociales, si bien el tema de la vivienda tiende a agravarse con el tiempo, en particular por los elevados costos de la tierra. A pesar de ello, la mayoría de la población vulnerable es propietaria de su vivienda, si bien construida deficientemente y, en general, sin respetar las normas vigentes. Por su lado, estos costos elevados de la tierra y la falta de financiamiento, dificultan el acceso a la vivienda propia a sectores de clase media, teniendo que hacer frente a elevados montos de alquileres para resolver el problema del alojamiento.

Un centro turístico al que llegaron nuevos habitantes que realizaron inversiones con expectativas muy altas de rápida rentabilidad, provocando un rápido retorno a sus lugares de origen al no verse satisfechas. Un grupo social con expectativas, demandas, comportamientos y actitudes frente a la ciudad distintas a las del resto de los habitantes.

En fin, Villa La Angostura debe hacer frente a una serie de demandas de una población heterogénea que vino a la ciudad persiguiendo distintos objetivos, con distintos niveles de arraigo al nuevo medio urbano elegido. De esta heterogeneidad debe partir entonces la búsqueda de las medidas más apropiadas para lograr un nuevo ordenamiento urbanístico de su extenso y diverso.

Los temas centrales del desarrollo urbano de Villa La Angostura

El modelo urbano resultante hasta el presente, que se desarrolla en medio de un paisaje natural de características excepcionales, ha sido:

- Una ciudad muy extensa en relación con su dimensión demográfica (extensión condicionada por la topografía del lugar, el paisaje y la división original de la propiedad rural)
- Una ciudad dispersa, producto de una urbanización discontinua donde lo dominante son los grandes vacíos intersticiales.
- Una ciudad desarticulada, con una estructura urbana débil que se sostiene sólo a través de la ruta
- Una ciudad desinfraestructurada, con una deficiente prestación de los servicios
- Una ciudad cara, tanto para mantenerla como para vivir en ella
- Una ciudad que, en su proceso de expansión y consolidación amenaza la presencia del bosque en la ciudad.

Los temas pendientes

Villa La Angostura continúa creciendo y desarrollándose bajo una fuerte presión demográfica e inmobiliaria. Sortear satisfactoriamente estos desafíos implica resolver algunas cuestiones aún no resueltas, que forman parte desde hace tiempo de la agenda urbanística de la ciudad y que deben ser consideradas de acuerdo con el principio de protección del medio ambiente natural y del paisaje del lugar; directriz del ordenamiento territorial que debe orientar toda política y ejecución de proyectos:

POTyA-VLA07

Plan de Ordenamiento Territorial y Ambiental VLA-07 – Documento de Trabajo

- El sistema vial
La definición de una red vial jerárquica que plantee alternativas para la conectividad interna y desplace la circulación de paso del interior de la ciudad, en particular de su área central más consolidada.

- Los espacios públicos
La mejora y recualificación de sitios significativos de la ciudad y de sus ámbitos públicos, la protección del patrimonio construido (edificios y conjuntos arquitectónicos) y, en particular, las vinculaciones de la ciudad con la costa del lago, que deberá ser pública, de libre acceso y recorrido.

- Los servicios y los equipamientos
Provisión de servicios infraestructurales, extensión de las redes, nuevos equipamientos y su localización, especialmente en lo que se refiere a la provisión de energía eléctrica y al tendido y funcionamiento de la red cloacal.

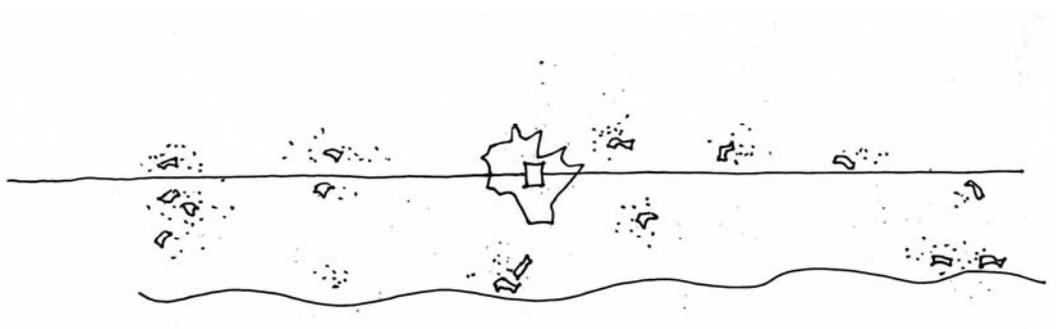
- El suelo urbano y la vivienda
Loteos sociales, vivienda pública, modalidades e instrumentos de gestión para facilitar el acceso a la propiedad de la tierra y de la vivienda a los habitantes del lugar

POTyA-VLA07

Plan de Ordenamiento Territorial y Ambiental VLA-07 – Documento de Trabajo

III – LAS PROPUESTAS

EL MODELO TERRITORIAL



Villa La Angostura se encuentra frente a una disyuntiva: continúa desarrollándose de acuerdo con el actual modelo territorial de organización del crecimiento urbano o se decide a debe ir en busca de un nuevo modelo de desarrollo territorial, que supere las dificultades del modelo actual. Un nuevo modelo que se sustente en dos principios básicos:

- la preservación del producto turístico-ambiental Villa La Angostura y
- las mejoras en las condiciones habitacionales de su población permanente.

Este nuevo modelo también deberá tener presente las "Directrices Microregionales para la potenciación de los 7 Lagos" que se proponen para esa zona del sur neuquino, en la cual se encuentra Villa La Angostura, con el propósito de dar forma a un producto turístico ambiental complejo y de alta excelencia:

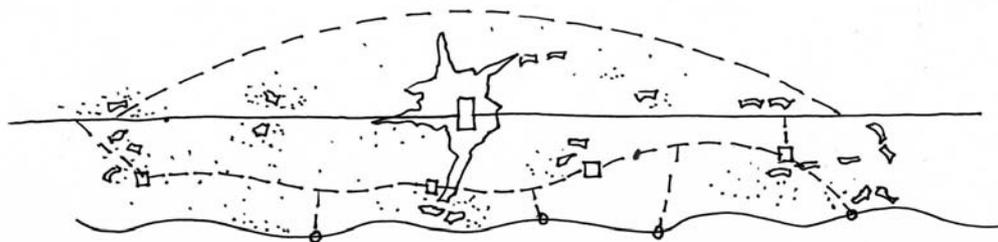
- énfasis en la sustentabilidad ambiental,
- optimización en el manejo de sus áreas naturales y de sus enclaves urbanos,
- modernización de imagen, y
- mejor posicionamiento promocional.¹⁴

Para ello, es necesario profundizar el debate entre dos escenarios posibles, que se corresponden con, o hacen referencia a, dos tipos de modelos de ordenamiento territorial:

- un modelo que prácticamente sea el resultado de las tendencias actuales de crecimiento y transformación, contemplando mínimas intervenciones para reorientar esas tendencias; y
- un modelo alternativo que surge de proyectar y programar el crecimiento de una forma distinta, de modo tal de garantizar la continuidad del ideal de la "aldea de montaña".

¹⁴ "Región Sur"- Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPLADE) – Secretaría de Estado General de la Gobernación – Provincia de Neuquén.

El modelo tendencial



El "modelo tendencial" alude a una organización físico – funcional del territorio donde las intervenciones por realizar se limitan a "acompañar" la continuidad del actual proceso de ocupación y urbanización. Este modelo se caracteriza por,

- la densificación del núcleo central
- la concentración de equipamientos y servicios en áreas de mayor densidad de ocupación del suelo
- la definición de recorridos internos alternativos
- el incremento de los puntos de acceso público a la costa
- una reforma mínima en la normativa urbanística

Crecimiento y densificación del núcleo central

Las estimaciones del aumento de la población de Villa La Angostura indican una tasa de crecimiento muy elevado, tanto para el crecimiento vegetativo como el migratorio. Parte de este crecimiento demográfico (los sectores de ingresos medios) se seguirá orientando preferentemente hacia el núcleo central de La Villa, debido a que en este lugar de la ciudad se dispone de todos los servicios de infraestructuras y equipamientos, de una mayor oferta de vivienda en alquiler o de tierra libre (si bien ya escasa en el sector en comparación con otros lugares de la ciudad) para la construcción de vivienda permanente. Por otro lado, los barrios Mallín y Las Piedritas seguirán albergando sectores medios y medio - bajos de la población, con un patrón de ocupación más intensivo del suelo.

Por su lado, el incremento de la actividad turística y las obras de pavimentación de calles (ya proyectados) ampliarán el área comercial de la Villa, con locales destinados al turismo que, tal como ocurre hasta ahora, se irán ubicando junto con aquellos otros comercios de abastecimiento para la población permanente.

Esto implica que se debe prestar especial atención a la relación "Usos vs. Indicadores" para que esto se cumpla en el sentido en que está planteado.

Equipamientos y servicios en áreas de mayor ocupación

El modo disperso y de baja densidad de ocupación del territorio que se plantea en Villa La Angostura como modelo de urbanización, se traduce en la presencia de algunos núcleos de mayor concentración pero que carecen de los equipamientos básicos de servicios diarios. Por tal motivo, estos núcleos continúan dependiendo de manera exclusiva del núcleo central de la ciudad. Parte de esta situación que dificulta la vida cotidiana de los habitantes se debe a

POTyA-VLA07

Plan de Ordenamiento Territorial y Ambiental VLA-07 – Documento de Trabajo

la rigidez normativa que dificulta la localización de estos tipos de usos por fuera del núcleo central.

Existen condiciones para la modificación de estas restricciones de una manera acotada y racional, para que, en un tiempo muy breve, aparezcan estos pequeños núcleos de servicios que por motivos de demanda y de mercado se irán localizando en los sectores en donde la presencia significativa de pobladores permanentes así lo vaya justificando.

Recorridos internos alternativos

La estructuración del territorio de la Villa a través de una única vía de comunicación consolidada (la ruta) ha demostrado ser insuficiente para sostener el modelo de urbanización adoptado. El desarrollo alcanzado por la planta urbana indica que esta forma de estructuración urbana está agotada y, por lo tanto, llegando a su límite. Por ello, es necesario pensar en nuevos modos de conectividad interior. Al respecto, las intervenciones que se visualizan tienen dos orientaciones diferentes,

- el desvío del tránsito pesado, a través de un "by pass" (camino de circunvalación) de modo tal que no ingrese y atravesase al núcleo central de La Villa. Se trata de una obra cuya ejecución se encuentra en proceso de gestión y que cuenta con un acuerdo generalizado en toda la población.
- el completamiento de la red vial, mediante la definición de circuitos alternativos a la ruta, de manera tal que mejoren las relaciones de conectividad interna del territorio.

Puntos de acceso público a la costa

Tendencialmente se puede apreciar el aprovechamiento de algunos sitios (calles) de acceso público a una costa, básicamente apropiada en forma privada.

Operaciones de tratamiento de la costa del tipo de la realizada en el Lago Correntoso, son posibles de replicar en algunas calles públicas existentes que llegan al Lago Nahuel Huapi y en el aprovechamiento de la franja costera en la cual remata la calle.

Adecuaciones normativas mínimas

La necesidad de realizar adecuaciones en la normativa urbanística cuenta con un consenso generalizado, en particular aquellas modificaciones que se refieren a:

- la flexibilización en cuanto a la localización de tipos de usos del suelo, y
- el incremento de las superficies edificables por parcela.

En el caso de la primera, básicamente está relacionada con los usos no residenciales que la norma no contempla.

Los impactos del modelo

Para este modelo de organización territorial que modifica muy poco las tendencias en curso, se estima como muy probable la continuidad de los problemas que ya se vienen registrando en la actualidad:

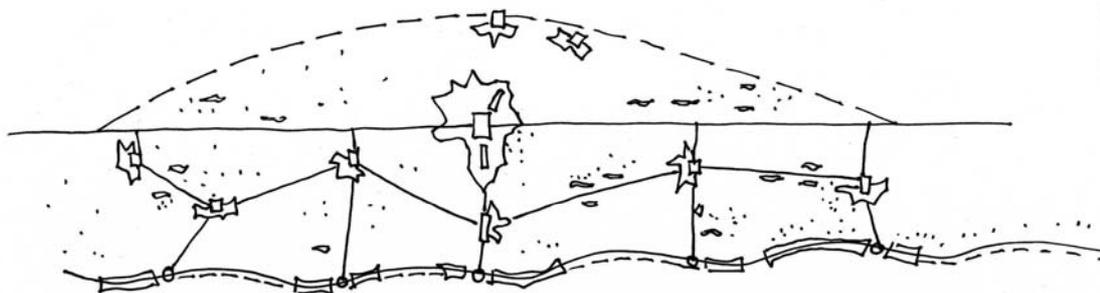
- Persistencia de las dificultades en la provisión de servicios de infraestructuras debido a las grandes extensiones y a los recorridos que ello demanda.

POTyA-VLA07

Plan de Ordenamiento Territorial y Ambiental VLA-07 – Documento de Trabajo

- Posible densificación del Barrio El Once a partir de la puesta en funcionamiento de la Planta Depuradora y la consecuente eliminación del problema de sobrecarga hidráulica sobre el suelo.
- Altos costos de mantenimiento para el funcionamiento de La Villa.
- Reducción de la masa boscosa debido al tipo de ocupación parcelaria que se promueve con la normativa urbanística. Al respecto, si bien se contempla un bajo factor de ocupación del suelo, no se establecen indicaciones referidas a la disposición de la nueva edificación en la parcela (salvo los retiros), que puede ubicarse en cualquier sitio de ella (contemplando siempre las condiciones generales de retiros).
- Continuidad de los valores actuales de la tierra que dificultan el acceso al suelo urbano y a la vivienda, en particular a la población permanente de ingresos medios y bajos.
- Apropiación privada de la costa del lago, reduciendo las oportunidades de uso y gozo por parte de la población permanente y del turismo.

El modelo proyectual VLA07



El "modelo proyectual", que supone una intervención más decidida e intencionada en el ordenamiento del territorio de La Villa, se caracteriza por las siguientes particularidades:

- la formación de núcleos de "concentración territorial" de residencia y de equipamientos básicos
- la conformación de un nuevo sistema de vinculación entre los núcleos poblados
- la especialización y calificación del núcleo central
- el acceso público a la costa del lago
- la reforma profunda de la normativa urbanística
- la asignación precisa de usos estrictamente turísticos (residencial turístico y gastronomía) en los entornos más sensibles y de más baja densidad (Noroeste y banda bosque).

Núcleos de concentración territorial de residencia y equipamientos

El modelo propone la generación de una serie de núcleos de concentración territorial que permite una ocupación del suelo con valores de densidad mayores a la densidad media de la localidad. De este modo, será posible contar con una cantidad de habitantes suficiente para garantizar el funcionamiento de los equipamientos comunitarios básicos (guardería, escuela, centro de salud), del mismo modo que contar con los servicios comerciales de

POTyA-VLA07

Plan de Ordenamiento Territorial y Ambiental VLA-07 – Documento de Trabajo

abastecimiento diario cuyo funcionamiento deberá resultar rentable para garantizar su continuidad en el tiempo.

Estos núcleos de concentración tendrán, por lo tanto, una densidad de ocupación más elevada, que darán lugar al desarrollo de tipologías edilicias que reduzcan la ocupación de superficie (manteniendo el bosque) e incrementen la construcción en altura (cuatro plantas por ejemplo).

Las concentraciones funcionales tendrán un carácter puntual, garantizando que el paisaje actual de La Villa se mantenga, apareciendo estos nuevos desarrollos como elementos singulares de alta calidad urbana, ambiental y paisajística.

Siguiendo el criterio focal y proyectual de la intervención, la aparición de estos núcleos más densos deberá coincidir con áreas del ejido con escasa vegetación, con terrenos de menor complejidad topográfica, de propiedad municipal o provincial, y también de privados que estén interesados en esta nueva modalidad para el desarrollo de proyectos urbanos.

Sistema de vinculación entre núcleos

La aparición de estos núcleos de mayor densidad hace factible la realización y el mantenimiento de un conjunto de infraestructuras de comunicación y de servicios que, además de abastecer a estos núcleos, permiten ir vertebrando un territorio extenso, disperso y desarticulado.

Este sistema de vinculaciones va relacionando partes, mejorando las condiciones de accesibilidad territorial, a la vez que se ofrece como un nuevo espacio de tratamiento ambiental y paisajístico que se incorpore al producto La Angostura.

Especialización y calificación del núcleo central

Los núcleos de concentración reducirán la presión sobre el núcleo central de La Villa, en cuanto a la localización comercial. De este modo se podrán preservar sus condiciones ambientales y paisajísticas. No obstante, el centro de La Villa, deberá ganar en complejidad, especialización mejorando la cantidad y calidad de sus equipamientos y espacios comerciales. En ese mismo sentido, el equipamiento institucional, edificios públicos, plazas y ejes cívicos, deben aportar al ordenamiento espacial y simbólico del que carece La villa.

Accesibilidad pública a la costa de lago

El nuevo modelo va por una recuperación pública de la costa, permitiendo su libre acceso y circulación –peatonal– en toda su extensión, con un incremento de los puntos de acceso y una disponibilidad mayor de tierra sobre la costa para la localización de actividades de uso público. Iniciativas posibles de desarrollar a partir de distintas alternativas en los predios ya ocupados, en tierras aún vacantes, en tierras de propiedad de organizaciones públicas, siempre bajo el concepto rector de hacer más democrático el uso y goce de la costa del lago. Estos recorridos se convierten, además, en un nuevo producto de atracción turística.

Reforma normativa

Este modelo es viable si va acompañado de una reforma normativa profunda, que mantenga básicamente los criterios que sostienen, y que han permitido preservar, el producto Villa La Angostura, pero que además permita la concreción de estos proyectos urbanos de transformación.

Pensar en densidades más altas y en parcelas más pequeñas para una tipología edilicia de alta calidad que hagan posible la creación de un espacio urbano de mayor diversidad que

enriquezca el paisaje de La Villa puede ser una solución aceptable y conducente. Pensar en una normativa que aliente efectivamente la formación de núcleos de concentración en pocos y específicos sitios resulta clave para el desarrollo del modelo.

En todo momento se debe trabajar con una norma que no sea de carácter genérico (para todas las parcelas), pero que contenga y posibilite el desarrollo de un proyecto integral. Junto con esta, es preciso incorporar una modificación normativa que preserve la masa boscosa dentro de La Villa, reduciendo la pérdida de especies vegetales por la aparición de las construcciones. En la actualidad, si bien existe un bajo potencial de edificabilidad y ocupación, las construcciones se pueden realizar en cualquier sitio de la parcela. De este modo, cuando se determinan las especies a remover, se lo hace en función de la demanda que surge del nuevo proyecto de edificación, considerando su superficie y criterios de seguridad, pero de manera independiente de lo que ocurre en las parcelas contiguas. Se pretende, por lo tanto, avanzar en una visión más amplia que contribuya a disminuir la cantidad de especies a remover y preserve una masa boscosa más densa de modo tal de mantener efectivamente el paisaje de bosque sin atentar contra la calidad residencial. Para ello se propone incorporar el criterio de "área edificable de macizo" con la finalidad de garantizar la continuidad del modelo de ciudad en el bosque / bosque en la ciudad.

Los impactos del modelo

Este modelo se propone superar limitaciones del modelo actual y del modelo tendencial. Se estima que, en particular, permitirá:

- Mejorar la provisión de servicios de infraestructuras a partir de contar con núcleos de mayor concentración.
- Reducir los costos de mantenimientos para el funcionamiento de La Villa.
- Preservar la masa boscosa por incorporación de criterios de área edificable por macizos. Ya no se trata de la afectación para la edificación en una parcela, sino de un área posible de edificación en todo un macizo, que permita que especies que se quitan por ocupación o seguridad en una parcela sean de utilidad para la otra, reduciendo así significativamente el número de especies a remover.
- Disminuir los valores actuales de la tierra por unidad habitacional al permitir mejorar las condiciones de edificación y de densidad utilizando tipologías razonables.
- Diversificar los productos habitacionales y comerciales que sostendrán la actividad inmobiliaria y de la industria de la construcción.
- Diversificar y enriquecer el paisaje de La Villa agregando tipologías edificatorias y situaciones urbanas inéditas en el lugar.
- Incrementar el uso colectivo de la costa del lago, que agrega oportunidades de recreación y esparcimiento a la población estable y al turista.
- Habilitar nuevos recorridos urbanos (tipos de calles diferentes, tipos de construcciones diferentes, recorridos por la costa de lago, paisaje de bosque "metiéndose" en la villa, etc.).