

CONDICIONANTES JURÍDICOS Y POLÍTICO-NORMATIVOS EN LA ORGANIZACION Y GESTION DEL ESPACIO NEUQUINO*

Olga Capua

El municipio es por definición la entidad jurídico-administrativa y política asentada en un espacio territorial determinado, con capacidad y autonomía para atender las necesidades básicas de la comunidad que habita en dicho territorio, con un gobierno propio, democrático y representativo y con una sociedad local que cuenta con derechos y capacidades para tomar decisiones o de influir sobre ellas, y de controlar directa o indirectamente las decisiones que tomen los entes gubernamentales locales. En otras palabras es el ente más vinculado a las demandas, necesidades e intereses de la población, al mismo tiempo que es el órgano de representación y participación ciudadana. Pero debido al fuerte centralismo del poder provincial el municipio neuquino, es una de las instancias más debilitadas.

Esta debilidad se traduce en una cierta incapacidad económica y técnica para enfrentar los complejos problemas de la jurisdicción en un perfil subordinado hacia el nivel provincial, especialmente en lo que hace a la planificación urbana. Así, su función se ha concentrado especialmente en proporcionar los servicios básicos, mientras los problemas ambientales se han ido acentuando en las últimas décadas como resultado de la política económica dominante "no sustentable en términos sociales y ambientales, que ha profundizado las contradicciones en la relación sociedad-naturaleza"¹.

Condicionantes políticos y jurídico-normativos

Desde una perspectiva administrativa e histórica, la evolución territorial del municipio parte de la Ley 1532 *-de Organización de los Territorios Nacionales-*, del 16 de Octubre de 1984², por la cual se crean las actuales provincias patagónicas. La misma establece para cada una de ellas, un delegado del poder central como gobernador el que es designado con acuerdo del Senado y puede nombrar a su vez a comisarios y jueces de paz en centros que cuenten con más de mil habitantes. Los pobladores no poseen derechos políticos, excepto elegir a los Concejos Deliberantes, en aquellos sitios que superen los 1000 habitantes. Indirectamente, los municipios se convierten en el centro de la actividad política local al representar a la comunidad, mientras que los gobernadores son vistos como delegados del poder central.

¹ Órgano de Difusión de la LII Legislatura. 2000.

² Esta, con algunas modificaciones, rigió hasta que, entre los años 1951-1955 se provincializan todos los Territorios, excepto Tierra del Fuego.

El Primer Concejo Deliberante del Neuquén, fue promovido por el Gobernador Olascoaga en la capital provisoria del Territorio la que se encontraba asentada en Chos Malal y contaba con 1064 habitantes, según publica el diario La Nación con fecha 9/ Jul/1903.

De allí en más, trasladada la capital al área de la confluencia de los ríos Limay y Neuquén, el municipio capitalino retuvo su poder prácticamente hasta el dictado de la Constitución Provincial suceso que determina una segunda etapa histórica, la de subordinación del municipio al ejecutivo provincial.

Caberecordar que en el año 1955 por Ley 14408 se aprueba la provincialización del Territorio Nacional del Neuquén. En este marco la administración provincial se dedica a la construcción institucional y al traspaso de las jurisdicciones nacionales al nuevo estado. Regularizada la organización constitucional en el año 1957, se reafirma por Ley No 45 la división del territorio en los 16 departamentos existentes actualmente. Acompaña a esta normativa la Ley No 53 que establece el régimen municipal. Así la ciudad adquiere la categoría de municipio al superar los 500 habitantes.

Es en la década del 60 cuando se consolida como fuerza política el Movimiento Popular Neuquino (M.P.N.), movimiento que centra la estrategia de desarrollo en la obra pública. Esta, definida como un proceso de transformación que comienza en una demanda y termina en un hecho funcional responde a tres objetivos: "...la promoción del desarrollo provincial a través de la construcción de edificios, infraestructura y equipamiento social; la creación de fuentes de trabajo mejorando los ingresos en todo el territorio provincial y, por último, el aprovechamiento de los recursos naturales con eficiencia de manera que, con el menor costo posible, se logren los mejores resultados"³.

Este proceso, coincide además con profundos cambios generados en la estructura económica regional a fines de la década citada, los que se relacionan con:

- el impulso dado por el gobierno nacional a la utilización de las fuentes de energía sobre todo de hidrocarburos líquidos,
- la construcción de las grandes represas hidroeléctricas,
- la terciarización de la economía local como consecuencia de la implantación de empresas⁴ nacionales y extranjeras y del desarrollo del aparato estatal, fuente de empleo en la ciudad, y,
- Las distintas operatorias de vivienda encaradas por el Estado Provincial, entre ellas el Plan Federalismo --que cuenta con recursos provinciales- y el Plan FONAVI --con recursos nacionales--.

³ Maurice, N.; et al (Coord): Estado, espacio y sociedad en Neuquén, Tolouse, 1995.

⁴ En el año 1982, el 82% de las empresas petroleras de abastecimiento de insumos y servicios están radicadas en Neuquén capital y sólo el 18% restante en el área de producción. Opinión extraída de Bercovich, P.; et al.; 1988. *Problemática de la urbanización en áreas inestables geomorfológicamente. Sector noroeste de la ciudad de Neuquén*. Trabajo final de Licenciatura. Departamento de Geografía. Facultad de Humanidades. Universidad Nacional del Comahue. Neuquén.

Estas transformaciones generan expectativas y posibilidades de trabajo que provocan una excesiva demanda de solares para edificación en la capital neuquina, y que se traduce, en la década del '70, en un proceso de urbanización tan significativo que la provincia aparece liderando las principales aglomeraciones del país. Neuquén capital crece a una tasa media anual superior al 72%. La población en este decenio asciende a 43.070 habitantes, la que se elevará a 90.037 en el año 1980. Esta explosión demográfica significa la incorporación al sistema de un elevado porcentaje de población joven y por ende, económicamente activa, demandante de puestos de trabajo, infraestructura y servicios básicos.

Pero es el Estado provincial y no el municipio, quien se convierte en el principal motor del crecimiento urbano en tanto demandante de trabajo y constructor de planes habitacionales⁵ y es en el marco de esta nueva dinámica territorial que se producen cambios significativos en la producción de espacio residencial en la periferia urbana motivados en procesos de expansión y sub-urbanización.

La intervención del gobierno provincial en la organización del espacio comienza a concretarse y se mantiene desde la aprobación de la Ley Provincial No 240 de Octubre de 1961 --publicada en el Boletín Oficial 657; Decreto No 02593-, la que declara de utilidad pública y sujeto a expropiación --para edificación de residencias familiares, destinadas a empleados y obreros-, tierras situadas dentro del trazado oficial de la ciudad⁶.

Esta tendencia continúa hasta la creación del Instituto Provincial de la Vivienda por Ley provincial 1043 de Octubre de 1977, --publicada en el Boletín Oficial 1493; Decreto Reglamentario 1423/84 Cuadro 1-. Desde entonces, es el Estado quien adquiere tierras para ser donadas al nuevo organismo. Estos terrenos se adquieren allí donde el precio es más conveniente, en sitios por lo general no atractivos para el mercado inmobiliario, localizados frecuentemente en sectores inestables de la superficie mesetiforme o en el piedemonte donde se inician trabajos con maquinarias pesadas para proyectar cada manzana en un esquema rectilíneo.

Este proceso se acompaña de un paulatino y marcado avance de la trama urbana sobre tierras situadas al oeste de la planta fundacional. Los grandes conjuntos habitacionales implementados por la provincia generan modificaciones en el soporte natural y la incorporación de áreas geomorfológicamente inestables al ámbito urbano.

⁵ La legislación provincial es clara al respecto. La Ley 594 --Anexo I-, faculta al Poder Ejecutivo a adjudicar en venta directa y a precios que serán establecidos de acuerdo a los valores medios que determine la Dirección de Tierras, tierras fiscales urbanas con destino a la construcción, a las Cooperativas que se constituyan en la Provincia. Además la Ley 614, de Abril de 1970, faculta a las municipalidades convenir con instituciones oficiales de créditos, bancos nacionales o provinciales, la planificación y construcción de viviendas económicas.

⁶ Las primeras expropiaciones corresponden a las manzanas 9 y 122 de las quintas 5 y 7 (actual Barrio Huiliches); la chacra 133 (norte de la ciudad) y la manzana 109 (hoy Valentina Sur).

A su vez estas prácticas, deliberadas o normativas, provocan la instalación de asentamientos espontáneos que aparecen y se desarrollan en las áreas de mayor criticidad, donde el suelo urbano es relativamente más barato y que conllevan a una urbanización de la pobreza y consecuentemente a un incremento de la vulnerabilidad frente a las amenazas socio-naturales.

El municipio responde a los cambios operados en la distribución residencial con sucesivas ordenanzas de delimitación de la planta urbana. Así se suceden el Esquema Fundacional para el Planeamiento de la ciudad, aprobado por Ordenanza 150/62; la norma legal 856/73, que amplía los límites de la ciudad hacia el sur y hacia el este; la Ordenanza 1631/77, que proyecta un área urbana interna que avanza hacia la superficie de la meseta y un área urbana externa que evoluciona hacia el noroeste, y la Ordenanza 1456/78 que proyecta un sector Residencial de Densidad Media Alta sobre la meseta e incluye en el sector noroeste una zona de Urbanización Parque –hoy San Lorenzo–.

Tres años después, por Ordenanza 1631/81 se aprueba el Código de Planeamiento Urbano, uno de los tres instrumentos legales en materia de planificación urbana. Los dos restantes son el reglamento de Zonificación y de Edificación contenido en el Código mencionado y el de Parcelamiento Urbano aprobado durante los años 1977–78.

“El Plan Regulador surge a efectos de reglamentar el uso del espacio urbano, a fin de preservar las adecuadas condiciones de habitabilidad, funcionamiento, saneamiento ambiental, intensidad, aprovechamiento y uso del suelo urbano tendiendo a prever los servicios necesarios de infraestructura y dotación de equipamiento comunitario”⁷ El mismo se encuadra dentro de las facultades otorgadas por la Ley 53 y el Artículo 204 de la Constitución Provincial conforme surge del Dictamen No 426 de fecha 23/Nov/81 de la Dirección General de Asuntos Jurídicos.

A los efectos de cumplimentar los propósitos y previsiones contenidas en la Ordenanza, y de acuerdo a los postulados de una ciudad moderna, racional y funcional, en que a cada uso y función urbana distinta, le corresponden espacios diferentes⁸, el ejido se divide en distritos para los cuales se define el carácter, las normas generales del tejido urbano y los usos del suelo, los que son aprobados por medio del Decreto No 0270 del Poder Ejecutivo Provincial. Cabe aclarar que esta Zonificación de Usos incluye en un mismo distrito áreas naturales totalmente disímiles en cuanto a su comportamiento. Así el Uso Residencial de Densidad Media (R) abarca áreas correspondientes geomorfológicamente al piso del valle, zonas de piedemonte o superficie del nivel mesetiforme.

Ahora bien, “si la configuración espacial es la expresión de las relaciones de poder interactuantes en la apropiación del mismo, la debilidad institucional y la subordinación del municipio respecto a los niveles superiores de gobierno y a las

⁷ Municipalidad de la Ciudad de Neuquén. 1981.. p. 1

⁸ Según se establece en la Carta de Atenas, 1933.

directrices de los aparatos partidarios se refleja en las ordenanzas de excepción y modificatorias al Código de Planeamiento.

Aprobado el mismo, al poco tiempo surge la primera de las doce Ordenanzas tendientes a innovar algunos conceptos. Así, por Ordenanza 1894/83 se faculta al Poder Ejecutivo a autorizar mediante decretos, modificaciones y/o excepciones a la misma, a lo que se agrega “cuando concurren causales debidamente justificadas y previos dictámenes favorables, técnicos y jurídicos del Consejo Asesor del Plan Regulador” (Ordenanza 1894/83). El Consejo citado está compuesto por instituciones afines de la ciudad, representantes del Poder Ejecutivo y de los Bloques del Consejo Deliberante. Como puede inferirse no existe un equipo interdisciplinario para resolver el crecimiento de la planta urbana hacia sectores potencialmente inestables.

Si bien el Código de Planeamiento Urbano preveía indirectamente la protección de las áreas cercanas al frente de barda, estos sectores se ven prontamente superados por el mercado inmobiliario y las decisiones del Instituto Provincial de la Vivienda. Así, atendiendo a los pedidos de asociaciones, mutuales, cooperativas y consorcios que solicitan tierras para la construcción de viviendas, se modifica lo establecido en la Ordenanza 1631 –CPU–, respecto a la afectación como Distrito AR (Área de Estudio y Reserva del sector del Lote Oficial 3), el que comienza a revistar como Residencial General de Densidad Media (R).

De esta forma, el Distrito R termina absorbiendo al Área Residencial General de Densidad Media Alta proyectada sobre la meseta y al Distrito Urbanización Parque planificado en el oeste del ejido, el que por Ley 1349 del 5 de Febrero de 1982, había sido donado por la Provincia al Instituto Provincial de la Vivienda. (Lotes de la chacra 163 -perteneciente al Lote Oficial N° 4-, 150, 151, 152, 155 y 157; actualmente Barrio San Lorenzo). Se comienza a definir de esta manera un entorno, o anillo sub-urbano, atractor de problemas ambientales, en el cual proliferan los “negocios inmobiliarios espontáneos” al margen de las normas vigentes.

Esto permite inferir que en virtud de las sucesivas ordenanzas modificatorias y de excepción surja la *Actualización del Código de Planeamiento Urbano. Ordenanza 7141/95 del 15/09/95*⁹, la que adiciona al Plan Regulador los distritos R5, -residencial general de densidad media baja-; C3 -área comercial especial-, E4 -equipamiento local especial- y el distrito de Urbanización Parque Especial.

Como puede apreciarse la mayoría de dichas modificaciones y ampliaciones han sido producto de necesidades coyunturales y no el resultado de estudios sobre la complejidad urbana, situación que se exhibe en una suma desordenada y obsoleta de normas y resoluciones que no alcanzan a responder a las necesidades de la ciudad, y sin contemplar los aspectos de un desarrollo ambientalmente sustentable que ya es común en algunas ciudades del país.

⁹ Esta deroga las Ordenanzas Municipales N° 1631, 1745, 1781, 1793, 1818, 1821, 1935, 2254, 2273, 2518, 2676, 2965, 3020, 3101, 3202, 3297, 3333, 3441, 3497, 3500, 3507, 3684, 3685, 3742, 3868, 3880, 3886, 3944, 4069, 4129, 4177, 4339, 4805 4833, 5286, Artículo 9° Ordenanza 1795

Es en este mismo año cuando el municipio comienza a ejercer su autonomía¹⁰ al dictar su propia Carta Orgánica. Es, en el sentido de Guebel¹¹ una autonomía institucional relativa, ya que la sanción de la misma está supeditada a la aprobación de la Legislatura Provincial. Cuenta además, con autonomía política compleja por la existencia en el gobierno de un poder ejecutivo y de uno legislativo.

Cabe rescatar, con respecto a la Carta Orgánica el Artículo 16 del Capítulo III, de la *Competencia Municipal*, Título 1: *Declaraciones, derechos, deberes y garantías*, que establece entre otros: ordenar y organizar el territorio (Inc.2).

El Artículo 37, del Capítulo III *Planeamiento Ambiental y Desarrollo Sustentable* del Título II: Principios y Políticas Especiales, expresa: "La Municipalidad realizará el planeamiento integral del ejido, asegurando un ambiente sano y equilibrado que satisfaga las necesidades actuales del hombre, sin comprometer las de las generaciones futuras, haciendo uso racional de los recursos naturales y preservando el patrimonio natural y cultural. Garantizará la participación comunitaria en el proceso de planificación".

La misma se realizará "a través de una dependencia de primer nivel integrante del gabinete, contemplando los aspectos urbanos y rurales y la inserción del ejido en la microregión, la región, la Provincia y la Nación. Se regirá por normas que se dicten, según los siguientes principios:

- Protección, recuperación, conservación y utilización racional del suelo y demás recursos naturales;
- Armonización del espacio territorial, uso, ocupación y subdivisión del suelo;
- Preservación y recuperación del equilibrio ambiental como sostén de la biodiversidad" (Artículo 39).

De acuerdo a la Carta Orgánica la municipalidad realizará el planeamiento ambiental bajo los principios del desarrollo sustentable, dictando los códigos necesarios que contengan los instrumentos teóricos para el estudio y evaluación de impacto ambiental, el registro anual de la situación ambiental, el registro del patrimonio cultural y natural y la reserva inmobiliaria elaborados en forma integral y actualizados periódicamente, con el objeto del ordenamiento y control de las obras, acciones y servicios que se desarrollen en el ejido, según se enuncia en el Artículo 42.

En este contexto surge el Plan Urbano Ambiental (P.U.A.), enmarcado en la ordenanza 7428/98. Tiene como punto de partida lo establecido en la Carta Orgánica Municipal -Parte 1°, Título II, Capítulo III, Artículo 27-, la declaración de Emergencia Ambiental, la desarticulación de la legislación urbana municipal, el número de

¹⁰ La autonomía es entendida como la capacidad del municipio de dictar sus normas organizativas. Involucra "la organización institucional, la actividad política local y la administración de sus asuntos sin interferencia externa" Douglas Price, J. 1998. p.45.

¹¹ Guebel, C. et al. : "Los gobiernos locales en Argentina", p. 12, Serie de Estudios 17, Fundación Centro de Estudios para el cambio estructural, Bs. As., 1997.

ordenanzas de excepción¹² y las sucesivas modificatorias¹³. Es objetivo del mismo iniciar "un proceso continuo de planificación y gestión integrada, en un esquema interinstitucional, interdisciplinario y participativo"¹⁴

El marco legal que acompaña a este proceso constituye "un Código Urbano Ambiental dinámico, flexible, que facilita su revisión periódica y que formaliza los mecanismos de participación ciudadana y la descentralización de la planificación y gestión urbana"¹⁵ y cuya función es compendiar las normas referidas a dicha temática.

El Código citado consta de 4 bloques temáticos "interrelacionados entre sí a través del Sistema de Planificación Urbano Ambiental"¹⁶, a saber:

Figura N° 1
Bloques Temáticos del Código Urbano Ambiental

Bloque Temático	Asunto	Aprobado por Ordenanza N°
I	Uso y ocupación del suelo	8201/98
II	Control ambiental de las actividades	8320/98
III	Movilidad urbana	8290/98
IV	Gestión y participación comunitaria	8059/97

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ordenanza No 8320/98.

¹² Al respecto, cabe destacar que, del total de 2805 expedientes ingresados al Consejo Deliberante en los años 1994-95, el 27,13% corresponden a la Comisión de Planificación Urbana y Medio Ambiente, y aproximadamente el 70% a la Comisión de Obras Públicas respecto a pedidos de excepción. De ellos, un 40% atañen al Código de Planeamiento Urbano, 9% son referidos al Código de Edificación y un 21% están relacionados a Ordenanzas que regulan la política de Tierras de dominio municipal (dominio público o privado municipal) y el 4% responden a subdivisiones de tierras privadas (Ordenanza 7428/96)

¹³ El anteproyecto de Ordenanza elaborado por la Comisión del Plan Urbano-Ambiental establece la necesidad de elaborar un instrumento para el tratamiento, a corto plazo, de las excepciones a la normativa existente. Designa asimismo, como autoridad de aplicación del presente régimen a la Subsecretaría de Obras Públicas y/o su equivalente, quien ejercerá su competencia con el asesoramiento de la Unidad Técnica de Gestión (U.T.G.). Se establecen como funciones de esta Unidad: evaluar y emitir dictamen de aprobación o rechazo de los emprendimientos que se refieran a un desarrollo urbanístico, arquitectónico, etc., promovido por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que no cumplan con la normativa vigente - Ordenanza 7542/96-.

¹⁴ Municipalidad de la Ciudad de Neuquén. 1996.

¹⁵ Municipalidad de la Ciudad de Neuquén. 1996.

¹⁶ Honorable Consejo Deliberante de la Ciudad de Neuquén. 1997.

Con respecto a las disposiciones del Bloque Temático No 1, éstas alcanzan y rigen a todos aquellos aspectos relacionados directa o indirectamente con el desarrollo de las actividades, subdivisiones de parcelas, construcción, uso del espacio, estructuras e instalaciones. A partir de ellas se derogan 28 Ordenanzas y 3 Decretos a la vez que se modifican otras 15 normas municipales.

Los criterios generales de uso del suelo comprendidos en este bloque contemplan una zonificación general, *de difícil lectura*, realizada a partir de la relación entre las características de la oferta natural -aptitudes para los distintos usos- y las demandas sociales. Las variables consideradas incluyen uso del suelo, parcelamiento, tipología edilicia, aspectos socioeconómicos y estructura vial.

Con relación al Bloque Temático No 2 del nuevo régimen legal del Sistema de Planificación Urbano Ambiental, se considera reglamentario de las disposiciones emanadas de la Carta Orgánica en lo que se refiere a preservación y protección del ambiente en el ámbito del ejido. Los lineamientos generales consideran los aspectos relativos por un lado, a la promoción del desarrollo local, y por otro, a la participación de los distintos actores sociales involucrados fijando los espacios de concertación apropiados.

El Bloque Temático No 3, propone actualizar la normativa de jerarquización de la estructura vial -establecida por Ordenanza 3534/87-, como un sistema multicomunicacional. Para ello se determina "la categoría de cada vía en función de su especialización y funcionalidad, la que será consolidada por las obras de infraestructura que la caracterice como tal"¹⁷. El proyecto, aprobado por la norma legal 8290/98, contempla la realización de circuitos panorámicos, los que incluyen:

- El Paseo de la Costa, "circuito cierre de malla vial que revaloriza las áreas de borde de los ríos"¹⁸.
- Un trayecto que bordea el borde de ruptura del nivel mesetiforme, y
- Un itinerario al pie del frente de barda, considerado "de cierre" de la malla vial y de crecimiento de los sectores urbanizados, así como también de contención aluvional.

Es imprescindible reflexionar, con respecto a los proyectos mencionados, la necesidad de realizar una evaluación de impacto, máxime considerando la dinámica de los procesos que afectan a los escarpes y al borde de ruptura del nivel mesetiforme -remoción en masa, erosión hídrica y el retroceso gradual y sistemático del frente de barda -.

Si bien la Ordenanza 8320/98 estipula que parte del Bloque Temático 4 es aprobado por la norma legal 8059/97, esta última en el extracto sólo aprueba el Sistema de Planificación Municipal para la implementación del Plan Urbano Ambiental.

¹⁷ Municipalidad de la Ciudad de Neuquén. 1996.

¹⁸ Honorable Concejo Deliberante de la ciudad de Neuquén. *Ordenanza 8290/98*.

Conclusiones

En estos cien primeros años de gestión político-administrativa del municipio neuquino se fueron gestando disfuncionalidades espaciales que se expresan en diversos problemas ambientales, cuyo perfil se asocia a la "forma en que se toman las decisiones, quienes la toman", sin dejar de considerar que hay quienes salen favorecidos y quienes pierden como resultado de la dinámica de desarrollo de la sociedad.

Si bien la importancia geográfica de toda institución municipal descansa en el poder que posee la misma en la ordenación del territorio, es clave reflexionar sobre la normativa existente, aquella construcción jurídica que configura el funcionamiento del estado. La misma permite deducir la debilidad institucional y la subordinación del municipio respecto a los niveles superiores de gobierno. Las dificultades presentes se basan en una carencia de planificación urbana, en situaciones extremas de desigualdad social y en la degradación ambiental existente la que constituye de hecho, una razón social.

Es notable la falta de previsión y de políticas de manejo tanto sectorial como integrado. Cabe recordar que el desconocimiento de la complejidad del objeto social territorial urbano lleva a la improvisación. De esta manera, sin objetivos claros, la gestión municipal oscila a la deriva, entre las presiones de las urgencias inmediatas y las coyunturas diarias, y el delineamiento de los políticos y decisiones que se bajan desde los niveles superiores de gobierno.

Es indispensable establecer un mecanismo apropiado de coordinación estructural, funcional y temporal, para asegurar el intercambio de información, evitar la duplicación de esfuerzos, lograr la compatibilidad entre los datos y aunar voluntades y recursos para resolver problemas específicos, superando los cambios políticos que llevan a borrar todo lo concertado por el grupo anterior. Las competencias múltiples y superpuestas de distintos niveles de administración municipal hacen inmanejables muchas decisiones. Es preciso contar con especialistas centralizados en una dirección que funcione como un centro de información, de modo que sea posible coordinar las acciones de todos los sectores sobre la base de información actualizada permanentemente.

Asimismo, los gobiernos de turno, no deben posponer el análisis, amparándose en la necesidad de estabilizar previamente la economía frente a las hondas crisis recurrentes. Los problemas ambientales existentes, la pobreza, la falta de equidad social agravan aún más la situación.

En síntesis, es ineludible fortalecer el papel municipal en la toma de decisiones. Es necesario poseer la suficiente voluntad política como para reorientar las estrategias de desarrollo y de gestión de los recursos naturales. No basta con incluir a la planificación urbana como un elemento sectorial más dentro del programa de gobierno, limitándose a políticas que se aplican con tibieza por parte de estamentos que no reciben atención prioritaria.

Bibliografía

- ALBERS, C. 1996. Planificación comunal en el Alto Valle de Río Negro y Neuquén, Argentina. Importancia de la planificación comunal en vía de desarrollo económico y urbano en el oasis de la Patagonia. Berliner geographische studien. Institut für Geographie der Technischen Universität Berlin. Vol.45. Berlín.
- AROMANDO, D.; ZAMBÓN, H. 1998. El Municipio y el auge de los servicios públicos. En: Massolo, A. (Comp.). **Municipio y Desarrollo Local en la región del Comahue**. Educo Ed. Universidad Nacional del Comahue.
- CAPUA, O.; CIMINARI, M. 2001. **Prediseño de un Plan de Gestión Pública para la ordenación sustentable del espacio urbano en áreas de riesgo-Sector Noroeste de la Ciudad de Neuquén**. Inédito.
- CORAGGIO, J. L. 1996. **La agenda del Desarrollo Local**. Seminario Desarrollo Local, Democracia y Ciudadanía. Centro de Participación Popular (CPP). Montevideo. Uruguay.
- DOUGLAS PRICE, J. 1998. Democracia, Poder Local y Globalización. ¿Es posible construir poderes locales autónomos? En: Massolo, A.(Comp). **Municipio y Desarrollo Local en la región del Comahue**. Educo Ed. Universidad Nacional del Comahue. Neuquén
- FAVARO, O.; BUCCIARELLI, M. 1999. *La conformación de una provincia exportadora de energía*. En: Favaro, O.(Ed). **Neuquén. La construcción de un orden estatal**. CEHEPyC (Centro de Estudios Históricos de Estado, Política y Cultura). Departamento de Historia. Facultad de Humanidades. Universidad Nacional del Comahue. Limay Ed. Neuquén.
- GUEBEL, C. et al. 1997. **Los Gobiernos Locales en la Argentina. Primera Parte: Una perspectiva institucional**. Serie de Estudios 17. Fundación CECE (Centro de Estudios para el Cambio Estructural). Buenos Aires.
- HONORABLECONCEJODELIBERANTE DE LA CIUDAD DENEUQUÉN. 1997. **Ordenanza 8059**. Neuquén.
- JUÁREZ, F. 2003. Retrato del Gobernador "Serén" Bouquet Roldán. En: **Diario Río Negro**. 27/JUL/2003.
- MARTINEZ GUARINO, H. 1986. Referencia extraída de Maurice, N.. et al (coord.) 1995. **Prefacio**. En: **Estado, espacio y sociedad en Neuquén**. Toulouse. Francia.
- MASSOLO, A. 1998. **Los desafíos de la asociación intermunicipal**. Programa de Desarrollo de la microregión del Alto Valle y la Confluencia. Memoria Seminario-Taller. On Line Digital Press. Neuquén.
- MASSOLO, A.. 1998. **Prefacio**. En: Massolo, A. (comp..). **Municipio y desarrollo local en la región del Comahue**. Educo -Editorial de la Universidad Nacional del Comahue, Neuquén.
- MAURICE, N.; et al (Coord). 1995. **Estado, espacio y sociedad en Neuquén**. Toulouse. Francia.

- MORELLO, J.; MATIUCCI, S. 2000. "Singularidades territoriales y problemática ambiental de un país asimétrico y temporal". En: **Realidad económica** N° 169.
- MORENGO, C. 2001. La producción del espacio residencial en la periferia urbana. Las contradicciones que el modelo expresa. En: **Seminario Internacional "La interdisciplina en el Ordenamiento Territorial"**. **Planificación Estratégica y Medioambiental**. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza. Argentina. Actas sin paginar.
- MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE NEUQUÉN. 1981. **Ordenanza No 1631/81.Código de Planeamiento Urbano** Neuquén
- MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE NEUQUÉN. Comisión para la instrumentación del Plan Urbano Ambiental. 1996. **Documento Técnico No 1**. Neuquén.
- NADAL, F. 1982. *Poder Municipal y Espacio Urbano en la Configuración Territorial del Estado Liberal Español (1812 - 1875)*. En: **GeoCrítica -Cuadernos Críticos de Geografía Humana-**. Año VII. Número 37. Barcelona. España
- NICOLETTI, M.; FLORIA, P. 2000. **Confluencias. Una breve historia de Neuquén**. Ed. Dunken. Buenos Aires.
- ORGANO DE DIFUSIN DE LA LII LEGISLATURA. 2000. **Gestión Ambiental Municipal y el nuevo federalismo**. Revista Expresión Legislativa. 2° Edición. México. En: <http://www.congresocol.gob.mx/>
- SLUTZKY, D., et al. 2000. **Ciudad de Buenos Aires: desarrollo sustentable para una mejor calidad de vida**. Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable. Subsecretaría de Desarrollo Sustentable. Gobierno de la Ciudad. Año 1. Número 1.
- VALENZUELA, C.; SOSA, E. 1998. *Algunas consideraciones conceptuales sobre el tema de desastres*. En: **Reflexiones geográficas**. Revista de la Agrupación de Docentes Interuniversitarios de Geografía. Río Cuarto. Argentina. Mimeo.