



**Región metropolitana
de Confluencia**

Neuquén y Río Negro

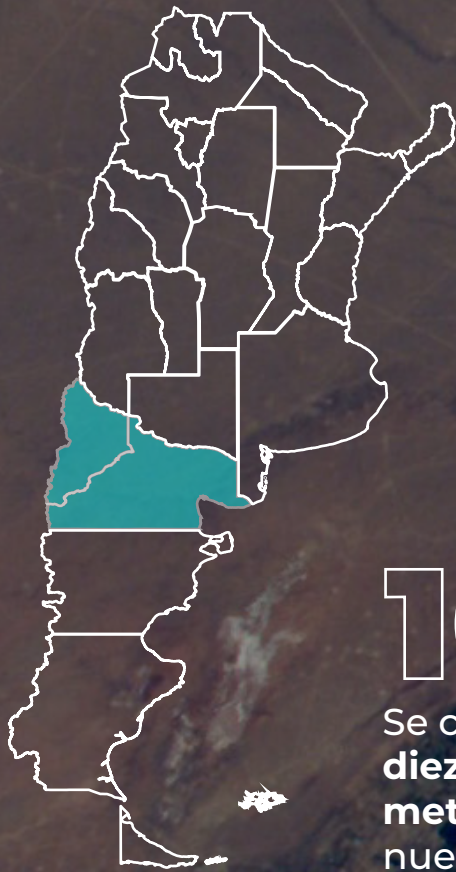
La Región de Confluencia abarca la zona del Alto Valle de Río Negro y Neuquén.

Superficie de **652 km2**

624.417 habitantes
Según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC - censo 2010)¹

Densidad Promedio de **957,7 hab./Km2.**

1. Cabe mencionar que aún no están disponibles los resultados del censo realizado el año pasado (2022).



Dique Ing. Ballester

Se considera a la región un “oasis” dentro de la estepa patagónica gracias al **dique Ing. Ballester**, obra hidráulica realizada por el **Ing. César Cipolletti**, sobre el río Neuquén. Dicho dique -construido en las primeras décadas del siglo XX-, posibilitó el aprovechamiento de las tierras, ya que se incorporaron **70.000 has.** bajo riego, dando vida a la producción frutícola. Esta obra ingenieril fue completada en las décadas de 1970 y 1980 con la construcción de los complejos hidroeléctricos de Cerros Colorados y El Chocón, sobre los ríos Neuquén y Limay, respectivamente.

1 - San Patricio del Chañar

Superficie de **96,13 km2**
7457 habitantes
Densidad Promedio de **77,6 hab./Km2.**

2 - Centenario

Superficie de **274 km2**
83.790 habitantes
Densidad Promedio de **125,62 hab./Km2.**

3 - Neuquén (Capital)

Superficie de **128 km2**
23.1780 habitantes
Densidad Promedio de **1807 hab./Km2.**

4 - Plottier

Superficie de **142,6 km2**
5.500 habitantes
Densidad Promedio de **227,1 hab./Km2.**

5 - Senillosa

Superficie de **2818 km2**
8.130 habitantes
Densidad Promedio de **2,6 hab./Km2.**

6 - Vista Alegre

3.178 habitantes

7 - Campo Grande

Superficie de **112 km2**
5206 habitantes

8 - Contraalmirante Cordero

3322 habitantes

9 - Cinco Saltos

22.790 habitantes

10 - Cipolletti

Superficie de **5257.8 km2**
87.343 habitantes
Densidad Promedio de **15,0 hab./Km2.**

11 - General Fernández Oro

8.629 habitantes

12 - Allen

Superficie de **128.26 km2**
50,443 habitantes
Densidad Promedio de **214 hab./Km2.**

Región metropolitana de Confluencia
Neuquén y Río Negro

1. Contextualización del Área

Esta subregión patagónica debe su nombre (Confluencia) a su zona de origen ya que se encuentra ubicada en donde confluyen los **ríos Neuquén y Limay**, que dan vida al **río Negro**. Es en esta zona donde se encuentran las principales ciudades de la RMC: **Neuquén ciudad (capital de la provincia homónima) y Cipolletti (provincia de Río Negro)**.

El crecimiento poblacional y el desarrollo económico - productivo han sido uno de los signos distintivos de la región. En un primer momento (y gracias a las hectáreas bajo riego) el desarrollo se basó en la **producción frutícola: manzanas, peras y sus derivados (sidra, jugos concentrados), duraznos, ciruelas y pelones**, al que luego se le sumaron las actividades vinculadas a la **explotación petrolera**.

Finalmente, otro rubro a destacar son las actividades administrativas y comerciales, componente principal de las actividades económicas.

En la última década, el importante crecimiento de la actividad extractiva, a partir de la utilización de **tecnologías no convencionales (fracking)** que permiten acceder a reservas de gran proyección en la **zona denominada Vaca Muerta**, ha sido lo que ha marcado una nueva etapa de crecimiento ya que el impacto que genera esta dinámica económica repercute en la vida cotidiana de la región (movilidad, vivienda, costo de vida, uso de suelo y recursos naturales, entre otros aspectos) y potencia, aún más, el proceso de metropolización iniciado hace varias décadas.

Esta área metropolitana es, además, el principal nodo logístico de la Patagonia (atravesado por las rutas nacionales 22 y 151), cuyo centro se encuentra en Neuquén Ciudad, que brinda soporte administrativo y de servicios para las localidades con actividad hidrocarburífera, comercial y vitivinícola. En tanto, del lado de Río Negro la actividad logística relacionada con el complejo frutihortícola se concentra en Cipolletti. Como ya mencionamos, las principales ciudades de la RMC.

Germán Pérez (2018) señala que en esta región se ha desarrollado un sistema urbano-rural en el cual la ciudad de Neuquén ha sobresalido por sobre las demás, formándose en torno a ella un proceso de conurbación cuyo centro integran la mencionada ciudad y Cipolletti (por el lado rionegrino). Ambas se presentan como una unidad urbana a partir de la cual se han configurado importantes procesos de expansión urbana.

De esta manera se conforma el **primer anillo del conurbano Confluencia**, entre dos localidades pertenecientes a dos provincias distintas pero separadas tan solo por un puente. Luego, encontramos las **ciudades satélites, formando un segundo anillo: Plottier, Centenario, Vista Alegre (en Neuquén), Fernández Oro, Ferri, Cinco Saltos y Contralmirante Cordero (en Río Negro)**. En tanto encontramos un **tercer y último anillo**, que en la provincia de Neuquén está integrado por las **ciudades de Senillosa, San Patricio del Chañar y Añelo**, al tiempo que en Río Negro, lo conforman las **ciudades de Allen y Campo Grande** (municipio compuesto por 4 núcleos urbanos en un radio de 4 kms.: San Isidro, Villa Manzano, Sargento Vida y El Labrador).

Resumiendo, tenemos un primer anillo formado por las dos ciudades cabecera y más importantes de la RMC, un segundo anillo con ciudades satélites que comparten las características y problemas urbanos (movilidad y transporte, hábitat y vivienda, uso del suelo y planificación, ordenamiento territorial y desarrollo regional) con el primer anillo y, un tercer anillo con funciones tanto de carácter rural, como aquellas vinculadas al desarrollo de la actividad de Vaca Muerta, en especial las localidades de Añelo y San Patricio del Chañar, a las que en los últimos años se suma Allen.



Región metropolitana de Confluencia
Neuquén y Río Negro

2. Marco Normativo.

Tanto en las Constituciones Provinciales de Río Negro y Neuquén, como así también en las cartas orgánicas de los municipios y/o Ley Orgánica de Municipalidades para el caso de municipios de 2ª y 3ª categoría (tal es el caso de Vista Alegre), se encuentran referencias a las relaciones intermunicipales o intergubernamentales. Además, como veremos en algunas cartas orgánicas se menciona explícitamente la posibilidad de cooperación y coordinación entre municipios.



Constitución Provincial de Neuquén

Promueve el federalismo de Concertación con la Nación y entre las provincias (Art. 8). El Art. 204 – Sobre las atribuciones comunes a todos los municipios, con arreglo a sus cartas y leyes orgánicas, establece:

m) Suscribir convenios con otros municipios, con las reparticiones autárquicas, con la Provincia, con la Nación, con fines de beneficio recíproco. Los cuales luego, necesitan ratificación de la Legislatura (art. 189). En tanto el Art. 205 – respecto a los recursos propios del municipio, menciona: i) Todos los demás que le atribuya la Nación, la Provincia o que resulten de convenios intermunicipales.



Constitución Provincial de Río Negro

En la sección – Clausula Federal, establece en su Art. 12 que el Gobierno Provincial:

2) Promueve un federalismo de concertación con el gobierno federal y entre las provincias, con la finalidad de satisfacer intereses comunes y participar en organismos de consulta y decisión, así como establecer relaciones intergubernamentales e interjurisdiccionales, mediante tratados y convenios.

En el Capítulo III – Atribuciones del Gobernador, el Art. 181 establece las siguientes facultades y deberes: 13) Celebra y firma tratados o convenios internacionales, con la Nación y con las demás Provincias; da previo conocimiento sobre sus pautas y requiere su posterior ratificación de la Legislatura. 15) Tiene la iniciativa exclusiva para la sanción de leyes de creación de entes autárquicos y empresas del Estado; dispone la participación en sociedades del Estado Nacional, interprovinciales o mixtas, con acuerdo de la Legislatura. En la sección sexta – Poder Municipal, Capítulo I – Régimen Municipal y respecto a las Atribuciones, el Art. 229 establece que el Municipio tiene las siguientes facultades y deberes: 10) Forma los organismos intermunicipales de coordinación y cooperación para la realización de obras y la prestación de servicios públicos comunes.

En 2009, la provincia promulgó la Ley 4437/09, que crea microrregiones destinadas a la integración para el desarrollo regional (Art. 1º).

La provincia se divide en 4 regiones de desarrollo (Ar. 3º): 1) Meseta Centro Sur, Andina, Atlántica y Valles Interfluviales. Entre los objetivos de las microrregiones se encuentra (Art. 5º, inc. B) Planificar conjuntamente con los Estados nacional, provincial y municipales integrantes de la microrregión o vecinos de la misma, las obras de infraestructura necesarias para el desarrollo regional. Los municipios que decidan formar una microrregión deben suscribir un Acta Constitutiva y Estatuto Orgánico a ser aprobado por los concejos deliberantes de los municipios participantes (Art. 6º) y luego ratificado por la legislatura provincial (7º). El Art. 9º establece la estructura organizativa y administrativa de la microrregión:

1) Consejo Ejecutivo (integrado por los intendentes)

2) Consejo Consultivo (integrado por miembros de los Concejos Deliberantes de los municipios integrantes de la microrregión, en número y proporción que establezca el Estatuto Orgánico)

3) Consejo Técnico

4) Consejo de Fiscalización (integrado por miembros representantes de los municipios de la microrregión, el cual verifica el estado de los balances y documentación económico-financiera, fiscaliza la organización administrativa).

Finalmente el Art. 13, establece que la Autoridad de Aplicación de la presente Ley es la Secretaría de Planificación y Control de Gestión conjuntamente con el Ministerio de Gobierno.

Por otra parte la Provincia ha firmado convenios directos entre provincias para la derivación de aguas del Río Colorado² , para modificar el Estatuto del Ente de la represa Casa de Piedra³, para la coordinación de defensa civil⁴ , la creación del ente interprovincial COIRCHU para el manejo de la cuenca del río Chubut⁵ , para la creación de la Autoridad de Cuenca del Río Azul⁶ , entre otros.

Respecto a las cartas orgánicas, tanto de Neuquén como de Río Negro, diremos que en su mayoría fueron sancionadas entre la década del ´90 y los primeros años del siglo vigente.

Dos casos particulares a mencionar son:

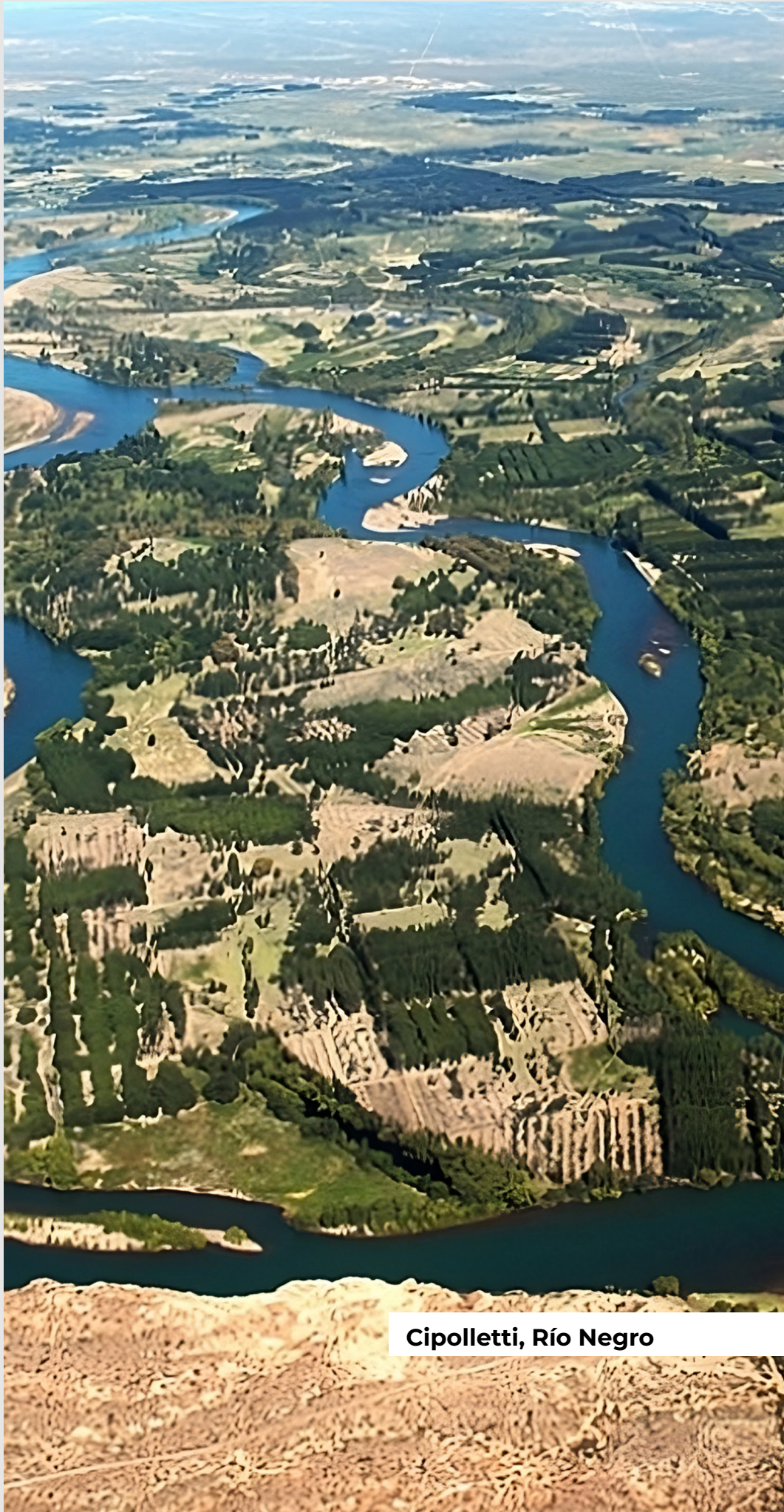
1) Vista Alegre, que al ser municipio de 2ª categoría se rige por la Ley 53/67 - Ley Orgánica de Municipalidades, cuya última modificación data de 1999.

2. Ley N° 2090 con la provincia de La Pampa.
3. Ley N° 3005 con la provincia de La Pampa.
4. Ley N° 1403 con la provincia de La Pampa y Ley N° 1404 con la provincia de Bs.As.
5. Ley N° 4209 con la provincia de Chubut.
6. Ley N° 3218 con la provincia de Chubut.

2) Senillosa, que fue declarado municipio de 1ª categoría hace 30 años, pero que no había dictado su carta orgánica. Por lo tanto, al momento de su vinculación intermunicipal, lo hizo bajo el paraguas legal de la Ley 53/67. Cabe aclarar que en septiembre de 2022, dicho municipio realizó elecciones de convencionales para proceder a la redacción de la primera carta orgánica municipal y que para diciembre del 2022 ya se había redactado la misma. El texto aprobado por la constituyente local fue recepcionado por el Vicegobernador Marcos Koopman el 22 de diciembre⁷, pero por encontrarse dicha Legislatura de receso, el expediente ha tomado estado parlamentario con el inicio de sesiones ordinarias, en marzo de 2023⁸.

7. La comunicación Ingresó el 26 de diciembre bajo el número O-127/2022

8. Recordemos que el Art. 276 de la Constitución de la Provincia establece que: “Las Cartas Orgánicas y sus reformas posteriores serán remitidas a la Legislatura, la que podrá formular observaciones...”.



Cipolletti, Río Negro

2. Marco Normativo. Neuquén

Carta orgánica de la ciudad de Neuquén

En el Título I, Capítulo III – Competencia Municipal, el Art. 16 establece, sin perjuicio de las competencias contenidas en la Constitución provincial: **7)** Suscribir convenios,**8)** Formar parte de organismos regionales e intermunicipales. Mientras que en el Título II, Capítulo III – Planeamiento Ambiental y Desarrollo Sustentable, el Art. 38 establece que La Municipalidad promoverá convenios interjurisdiccionales a fin de: **1)** Preservar su ejido de efectos no deseados ocasionados por actividades situadas fuera de éste y evitar provocarlos en otras jurisdicciones. **2)** Establecer normas de cooperación para la protección, conservación y recuperación del ambiente. **3)** Fomentar

políticas comunes de desarrollo. **5)** Planificar conjuntamente aspectos de interés común, respetando los intereses de cada jurisdicción, garantizando la participación comunitaria. Respecto a las atribuciones del Concejo Deliberante, el Art. 67 establece, entre otras: **13)** Autorizar o aprobar convenios de integración regional con toda clase de organismos e instituciones. Finalmente, respecto a los recursos municipales, el Art. 113 establece que integrarán el Tesoro municipal los recursos provenientes, entre otras fuentes de: **9)** Todas las que le atribuyen la Nación, la Provincia y las que resultaren de convenios intermunicipales.

Carta orgánica del Municipio de Plottier

El Ejecutivo puede suscribir convenios según el Art. 44 inc 22 de su Carta Orgánica, ya que en materia de ordenamiento territorial promueve la integración regional y provincial, según el Art. 164 inc d).

Carta orgánica de Centenario

Respecto a las Atribuciones del Concejo Deliberante, en su Art. 33 establece que podrá, entre otras atribuciones: k) Autorizar o aprobar convenios de integración regional con toda clase de organismos e instituciones.

Carta orgánica de San Patricio del Chañar

En el Título II – Capítulo I – Principios de Gobierno. Competencias, deberes y Atribuciones Municipales, respecto a las relaciones municipales, establece en su Art. 20 que la Municipalidad, en pos del interés común, establecerá relaciones interjurisdiccionales e intergubernamentales para:

a) Participar en organismos regionales y nacionales de planeamiento, promoción, consulta y decisión. b) Constituir organismos intermunicipales e interjurisdiccionales de todo tipo para la prestación de servicios, realización de obras públicas y cooperación técnica y/o financiera. En tanto en el Art. 60 – Deberes y Atribuciones del intendente municipal, se contemplan entre otras atribuciones y deberes: **d)** Celebrar convenios con la Nación, provincias, municipios, entes públicos o privados nacionales que tengan por fin desarrollar actividades de interés para la comunidad local.

Como ya se mencionó, Vista Alegre y Senillosa al momento de llevarse adelante convenios y acuerdos de cooperación interjurisdiccional, se rigieron por lo normado en la **Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 53/67)**. En el Título III – De los municipios de segunda categoría, Capítulo I – del departamento deliberativo, respecto a: d) Atribuciones sobre consorcios, cooperativas, convenios y acogimientos. El Art. 114, establece que corresponde al Concejo autorizar consorcios, cooperativas, convenios y acogimientos a las leyes provinciales y nacionales. Las vinculaciones con la Nación necesitarán previa aprobación del gobierno de la Provincia. En tanto en el Capítulo II – Del Departamento Ejecutivo, el Art. 144 detalla que corresponde al Departamento Ejecutivo: 11) Representar a la Municipalidad en sus relaciones con la Provincia o terceros.



Plottier, Neuquén

2. Marco Normativo. Río Negro

Carta orgánica de Cipolletti (Río Negro)

En el Capítulo Dos – Materia Municipal, Sección ÚNICA, en el Art. 6 establece respecto a las competencias del Municipio dentro de las materias y fines públicos: **e)** COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL. Propende a la relación de conocimiento, cooperación y coordinación con otros Municipios y los entes y organismos de la Provincia y la Nación, para la satisfacción de los intereses comunes. El Capítulo IV – Organización Urbanística y Territorial, en la Sección II – Régimen de Planificación, establece en el Art. 60

las competencias del Órgano de Planificación Territorial, dentro de las cuales se contempla: **a)** Analizar los programas de desarrollo para el Municipio de orden Nacional, Provincial y/o Regional y determinar su compatibilización con la planificación local. **d)** Proponer convenios con autoridades nacionales, provinciales, municipales, regionales, universidades y entidades intermedias sobre toda materia relativa al logro de las finalidades perseguidas por este Capítulo.

Carta orgánica de Contraalmirante Cordero

Se establece que articula su planificación territorial con la dimensión regional promoviendo la integración regional y provincial a través de la generación de convenios interjurisdiccionales (Art. 20 inc. a, Art. 118 inc. 3° y Art. 121 inc. 1° y 4°). En el Capítulo II – el Consejo Asesor de Planificación Territorial, establece (Art. 137) que corresponde al mismo: **4)** Proponer convenios con autoridades nacionales, provinciales, municipales, regionales, universidades y entidades intermedias sobre toda materia relativa al logro de las finalidades perseguidas en la planificación territorial.

Carta orgánica de Cinco Saltos

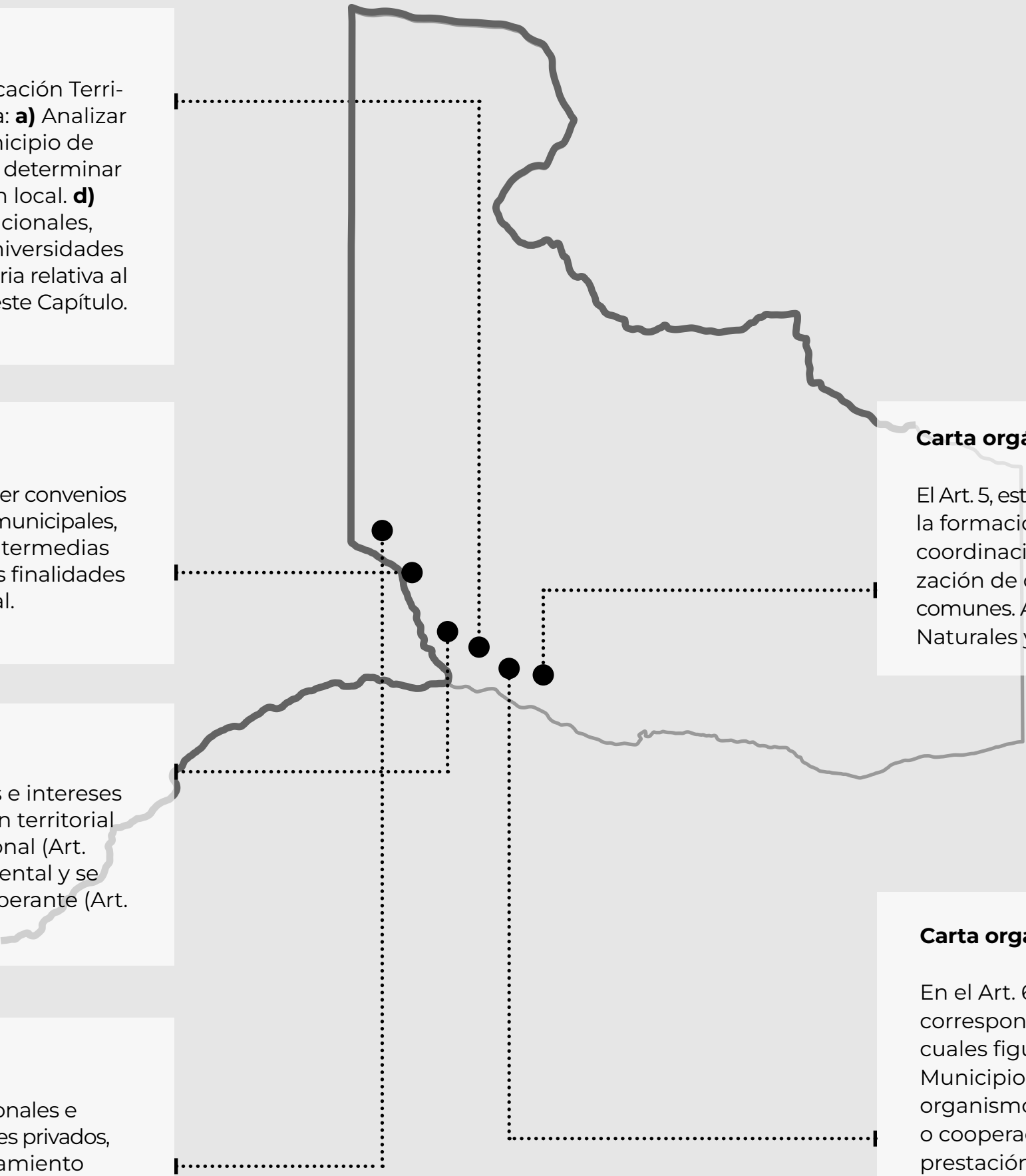
En el Capítulo II – Funciones y Competencias Municipales, establece en su Art. 7, que entre las competencias y deberes municipales, están: **26)** Incentivar las relaciones de cooperación e intercambio entre el Municipio y las instituciones públicas y privadas del orden local, regional, provincial y nacional que

concurran a la consecución de objetivos e intereses comunes. Además, pone su planificación territorial en concordancia con la dimensión regional (Art. 113). Posibilita convenir en materia ambiental y se requiere la aprobación del Concejo Deliberante (Art. 41 a 43 y Art. 77 inc. t).

Carta orgánica de Campo Grande

En la Sección VII – Del Desarrollo Municipal, establece la creación de un Concejo Municipal para el Desarrollo (CO.MU.DE), dentro de sus funciones, se detallan en el Art. 177. Proponer la firma de con-

venios con organismos provinciales, nacionales e internacionales y con universidades y entes privados, tendientes a lograr apoyo técnico y asesoramiento integral.



Carta orgánica de Allen

El Art. 5, establece que el municipio deberá: **d)** Promover la formación de Organismos Intermunicipales de coordinación y cooperación necesarios para la realización de obras y la prestación de servicios públicos comunes. Asimismo, en el Título IV – De los Recursos Naturales y la Planificación Territorial, se crea el

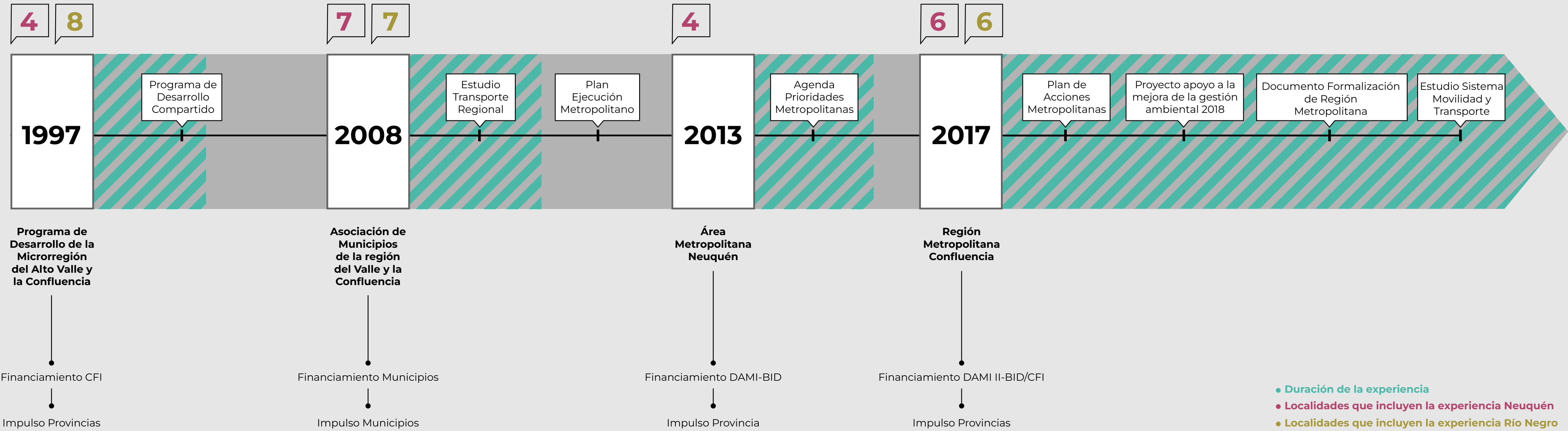
Organismo de Planeamiento (Art. 86). El Art. 87 establece las funciones de este organismo, entre las que se encuentra: **f)** Proponer convenios con Autoridades nacionales, provinciales, municipales, regionales, Universidades y Entidades intermedias, sobre todo lo relativo a esta materia.

Carta orgánica de General Fernández Oro

En el Art. 64 establece las funciones que le corresponden al Concejo Deliberante, entre las cuales figura: q) Autorizar convenios con otros Municipios y resolver integrarse o separarse de organismos intermunicipales de coordinación o cooperación para la realización de obras, la prestación de servicios públicos comunes u otros propósitos de bien común.

3. Antecedentes de cooperación y/o coordinación.

Línea de tiempo de Confluencia



Región metropolitana de Confluencia
Neuquén y Río Negro

3. Antecedentes de cooperación y/o coordinación.

La Región Metropolitana de Confluencia⁹ (RMC) tiene antecedentes e hitos de cooperación que datan de varias décadas atrás. En efecto, la preocupación de los gobiernos provinciales vinculada a la gestión de temas en común - que comenzaban a marcar una necesaria coordinación - se remonta a la década de los 90s.

Así en 1997-1998 nace el **Programa de Desarrollo de la Microrregión del Alto Valle y la Confluencia (PMAC)**, respaldado mediante acuerdo entre los organismos de planificación de las provincias de Río Negro y Neuquén. Este convenio fue firmado en **septiembre de 1997** por el Secretario de Estado de la Secretaria de Planificación de Río Negro y por el Secretario de Estado de la Secretaría de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADE) de Neuquén.

Este Programa fue una respuesta a la necesidad de planificar el futuro desarrollo de la región, para lo cual se acordó promover la coordinación intermunicipal entre los municipios de ambas provincias con el respaldo de las mismas. A estos fines “...*La asociación intermunicipal dirigida a facilitar el desarrollo local y, por extensión el regional, representa un mecanismo de fortalecimiento institucional de los gobiernos locales...*”¹⁰

La microrregión se integraba con las siguientes localidades: por la provincia de Neuquén, Neuquén capital, Senillosa, Plottier y Centenario, por la provincia de Río Negro, Cipolletti, Contraalmirante Cordero, Cinco Saltos, Allen, General Roca, Villa Regina, Ingeniero Huergo y Chichinales.

9. Esta ha sido la denominación elegida en los talleres en los que se elaboró la propuesta de una agenda metropolitana y la formulación de los programas y proyectos priorizados. Hasta ese momento se utilizaba la denominación de Área Metropolitana Alto Valle de Río Negro y Neuquén.

10. Programa de Desarrollo de la Microrregión del Alto Valle y la Confluencia. Grupo temático: Dinámica y organización territorial y ambiental. Informe final. Neuquén – Cipolletti, julio de 1999.

Desde el PMAC y con el objetivo de institucionalizar el tratamiento conjunto de estrategias de desarrollo regional, se integraron 3 grupos técnicos de trabajo, que contaron con financiamiento del Consejo Federal de Inversiones (CFI). Las temáticas que abordaron los mismos fueron: 1) Desarrollo Regional económico- productivo, 2) Ordenamiento territorial y ambiental y 3) actores institucionales y sociales.

Teniendo en cuenta los propósitos de la presente investigación, vamos a centrarnos en el análisis del informe sobre actores institucionales y sociales, por lo cual nos resulta interesante señalar los objetivos de ese grupo de trabajo:

1) concientizar a los actores acerca de la importancia y dinámica del asociativismo intermunicipal y presentar el programa (PMAC),

2) caracterizar a los municipios que conformaban la microrregión

3) confeccionar un registro de los actores sociales organizados, como inputs para la confección de una base de datos regional

4) elaborar una propuesta metodológica para la construcción de un ámbito político-institucional de consulta y discusión de problemas comunes, y de concertación de futuros proyectos de desarrollo microrregional”. Con estos objetivos en mente se realizó, en noviembre de 1998, el primer seminario taller en la ciudad de Cipolletti. En el mismo, se realizaron entrevistas a los intendentes y la intendenta (de Campo Grande) en base a 4 preguntas guía:

1) principales debilidades y fortalezas internas del municipio

2) principales condicionantes externos que afectan la gestión municipal

3) cambios que se requieren para superar debilidades y condicionantes

4) cómo se podría hacer viable la asociación entre los municipios.

En cuanto a las conclusiones de las entrevistas realizadas en el seminario taller (como se cita en el Informe Final “Programa de Desarrollo Compartido para el Alto Valle. Actores institucionales y sociales del proceso de desarrollo compartido”)¹¹ es significativo resaltar la coincidencia de los actores políticos en relación a la pertenencia a un mismo ecosistema urbano, como se verifica en las siguientes afirmaciones:

“El interés y voluntad de asociación se vuelca generalizadamente hacia los municipios vecinos, con los que se percibe afinidad de problemas y condiciones, y con los que ya se tienen algunas experiencias de co-laboración y acuerdos. La proximidad física, el conocimiento mutuo y los problemas en común constituyen factores de gran peso en la consideración de la viabilidad de la asociación intermunicipal. “Buscar socios iguales”, en palabras del Intendente de Cipolletti, o “entre los que tienen las mismas características para hablar un mismo idioma”, en palabras de la Intendenta de Campo Grande, señalan las evidentes direcciones probables de tomar, tanto por parte de municipios grandes como de los chicos”. (COPADE Registro N° 5753 C, 05 de mayo de 1999, pág. 13)

“En cuanto a cómo vislumbran el asociativismo intermunicipal, todos tienen experiencias en una escala menor con municipios vecinos como en el caso de Senillosa-Plottier, o Centenario con sus vecinos. Consideran necesario que los procesos se den de abajo hacia arriba, con participación de actores sociales no gubernamentales despegados de los vaivenes político-partidarios. También visualizan necesaria la institucionalización a través de un marco legal (leyes provinciales) que pongan en funcionamiento un

11. Informe final “Programa de Desarrollo Compartido para el Alto Valle. Actores institucionales y sociales del proceso de desarrollo compartido”. COPADE Registro N° 5753 C. Neuquén, 05 de mayo de 1999.



Cipolletti, Río Negro

Región metropolitana de Confluencia
Neuquén y Río Negro

3. Antecedentes de cooperación y/o coordinación.

Ente con presupuesto propio”. (COPADE Registro N° 5753 C, 05 de mayo de 1999, pág. 17)

Es decir, desde su génesis la RMC es consciente de la necesidad de contar con espacios institucionalizados para avanzar en esquemas de cooperación y coordinación regional. Asimismo, en dicho documento, observamos la voluntad política de los gobiernos de ambas provincias para avanzar por este camino.

Por último, es importante destacar que estas reflexiones se dan en un contexto marcado por la globalización, pero también por la descentralización política y administrativa como proceso territorial-local.

Este primer Programa de Desarrollo de la Microrregión del Alto Valle y la Confluencia, estuvo vigente hasta el año 2000. Si bien no se concretaron proyectos u obras en función del diagnóstico elaborado, sirvió para evidenciar la necesidad de una coordinación y cooperación regional para temas de gestión de carácter eminentemente regional, la elaboración de un diagnóstico en común y el desafío de transformar los problemas detectados en objetivos y potenciales programas a ejecutar.

En resumen, este primer Programa va a sentar las bases para la **creación de la Asociación de Municipios de la Región del Valle y la Confluencia (AMRVC)**¹² el 06 de marzo de 2008, que se mantuvo activa hasta diciembre de 2012.

Como venimos puntualizando, la gestión conjunta de temas relevantes para la región es una constante y, en este caso, el disparador fue la necesidad de dar respuesta a dos temas puntuales, que exceden la capacidad de gestión de los gobiernos locales: el sistema de transporte y el de residuos sólidos urbanos (RSU).

Si analizamos los municipios que se integran a esta nueva experiencia de cooperación, encontramos algunas diferencias en relación a los que participaron del PMAC: en este caso, se suman tres municipios de la provincia de Neuquén:

Añelo, San Patricio del Chañar y Vista Alegre y, por el lado de Río Negro se incorporan otros tres: Campo Grande, Catriel¹³ y Fernández Oro. Sin embargo no participan de la experiencia cuatro municipios que pertenecen a la región del Valle Medio y no del Alto Valle y la Confluencia, los cuales son: General Roca, Villa Regina, Ingeniero Huergo y Chichinales.

Entre los **principales objetivos de la AMRVC, se mencionan:**

A) representar a los municipios integrantes ante otros municipios, organismos intermunicipales, gobiernos de provincia y nación, en cuestiones relativas al proceso de integración

B) generar ámbitos de estudios y debate para el desarrollo de proyectos estratégicos, productivos, de obras y servicios públicos, ambientales, industriales, administrativos, turísticos y culturales, entre otros, para la región

C) coordinar grupos técnicos intermunicipales para abordar problemáticas afines y la armonización de las legislaciones locales

D) organizar foros y seminarios relacionados a temas inherentes a la integración municipal y al fortalecimiento regional.

E) promover el hermanamiento entre otras regiones municipales, nacionales y extranjeras.

F) crear un plan de desarrollo estratégico para toda el área abarcada por los municipios integrantes del Ente.

G) analizar y planificar a escala regional y microrregional el desarrollo sostenible para el mejoramiento socioeconómico de los municipios que integran la asociación

H) diseñar y ejecutar programas de capacitación destinados a los funcionarios y agentes de los municipios parte

I) promover el incremento de la recaudación municipal mediante la suscripción de acuerdos bilaterales o multilaterales que impidan el incumplimiento de obligaciones fiscales.¹⁴

En cuanto a la estructura orgánica interna, la AMRVC contaba con un Consejo de Intendentes y un Órgano de Dirección, Administración y Coordinación, encargado este último de implementar las decisiones que tomaba el Consejo. Este órgano, además, era el nexo entre el Consejo y las Comisiones. El funcionamiento de la Asociación incluía reuniones de coordinación, de comisiones y encuentros del Consejo para analizar avances y tomar decisiones.

(...) Conformada inicialmente por diez comisiones técnicas (Planificación Estratégica, Transporte, Desarrollo Económico, Cultura, Protección Civil, Turismo, Tránsito, Medio Ambiente, Juventud y Deporte) que llevaron a cabo múltiples acciones efectivas como: Jornadas de Capacitación a los empleados municipales sobre Seguridad Vial, Control de Alcoholemia, Fiscalización de expendio de combustibles, y Protección Civil; refuerzo de los lazos entre la región con torneos deportivo y eventos culturales; la construcción de una marca turística “Comarca del Valle de la Patagonia” y el diseño de corredores turísticos.

Sin embargo, la agenda ambiciosa original no pudo llevarse a cabo en su totalidad, cerrando tres comisiones a principios del 2011 (Juventud, Deporte y Desarrollo Económico) (Moretti, M.C, 2016, pág.1).

Si nos centramos en el análisis de los dos objetivos más importantes de la asociación, que son los que de algún modo dieron el impulso para su creación, la gestión de los RSU y del sistema de transporte, los resultados son escasos.

Como señalan Parenti y Flores Monje, “La Gestión Integral de los RSU de los municipios que integran la Asociación, se encuentra en estados o etapas dispares de avance en cuanto a su planificación y gestión, según el tamaño de los mismos. Situación que tiene un correlato directo con los recursos económicos y humanos con los que cuenta cada uno”.

A pesar de esta disparidad en la Gestión de los Residuos, se logró el desarrollo de un proyecto conjunto de tratamiento, aunque sin tener resuelto el financiamiento para el mismo.

(...) El proyecto de tratamiento de residuos había avanzado con un Programa de la Agencia de Inversiones de Neuquén, pero finalmente, fue rechazado por la carga impositiva que implicaba para los ciudadanos. El principal problema que atravesó a la gestión de la Asociación es “la falta de sostenimiento presupuestario”. Los municipios aportaban una cuota social muy baja¹⁵, volviendo al ente incapaz de autosustentarse, y dependiente de la búsqueda de financiamiento a nivel provincial, nacional e internacional¹⁶. Asimismo, los créditos recibidos no fueron suficientes para lograr la implementación de los objetivos. (Moretti, M.C, 2016, pág.2)

En cuanto al sistema de Transporte, en el 2012, se alcanza un financiamiento del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación. A través del Proyecto de Transporte Urbano



12. Reconocida mediante Resolución N° 453 IGJ-RN -2010, BO 4844 del 8-7-2010 y Ordenanza N° 11.171/08. Municipalidad de Neuquén.

13. Catriel ingresó con posterioridad a la conformación de la Asociación, a fines del 2012.

14. Petrelli, Maricel d.C. (2009), Municipios que trascienden sus fronteras. Red de Municipios.

15. En el 2012 los municipios grandes (Neuquén y Cipolletti) debían pagar una cuota de \$2000, los medianos (Allen, Centenario, Plottier y Cinco Saltos) de \$ 1000, y los pequeños (Añelo, Campo Grande, Senillosa, San Patricio del Chañar, Contralmirante Cordero, Fernandez Oro, y Vista Alegre) \$ 500. Resolución 453/10 IGPJ.

16. Ante la posibilidad de implementar el Plan Regional de Transporte se propuso la utilización de la coparticipación municipal para llevarlo a cabo. Propuesta que fue fuertemente rechazada por todos los intendentes.

Región metropolitana de Confluencia
Neuquén y Río Negro

3. Antecedentes de cooperación y/o coordinación.

para Áreas Metropolitanas (PTUMA) se avanza con el estudio del transporte regional. Sin embargo, por esta misma época comienza a declinar el trabajo de la asociación, por lo que este estudio no tuvo continuidad.

Asimismo, en esta época las diferencias político-partidarias se agudizan, con lo que se dificulta el avance de la asociación. Recordemos que se trata de una experiencia que integra a 14 municipios de diferentes signos políticos y de 2 provincias con gobiernos de distintos partidos.

Si bien la Asociación es reconocida por los gobiernos provinciales y los intendentes de los municipios participantes integraban un espacio de toma de decisiones en relación a las acciones de la asociación, desde el punto de vista jurídico, no deja de ser una asociación civil, por lo que para instrumentar determinadas políticas públicas se requería no sólo del consenso de todos sus integrantes, sino también de un financiamiento (con el cual no se contaba) y procesos legales de parte de los municipios, para poder concretar las decisiones adoptadas.

En conclusión, la AMRCV representó una experiencia válida al momento de pensar un espacio de vinculación y coordinación de políticas públicas a nivel regional. Sin embargo, la falta de un marco institucional adecuado hizo que la experiencia dependiera fundamentalmente de la voluntad de los actores políticos, lo que sumado a la carencia de financiamiento y de presupuesto propio hizo que no sea sostenible en el tiempo.

Analizando los resultados de esta experiencia, Mariana Vilo nos plantea:

(...) Se debe una reflexión política seria sobre los intereses microregionales, en pos de atender problemas de índole común. Y digo reflexión política, porque ante todo el intermunicipalismo es una ideología materializada en el accionar político territorial, por tanto deliberar su proyección en una mesa interpartidaria, consensuado sobre el imaginario político regional a proyectar es un

AMRCV Integra a 14 municipios de diferentes signos políticos y de 2 provincias con gobiernos de distintos partidos.

debate que está a la espera de cualquier proceso de desarrollo territorial. (Vilo, M, 2012, pág.18)

Finalmente, el último antecedente de cooperación en la región que vamos a analizar, es la implementación del Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior DAMI I - préstamo Banco Interamericano de Desarrollo (BID) 2499/OC-AR, ejecutado entre 2013 y 2016. El Convenio Marco de Adhesión (CMA) firmado en diciembre de 2013 entre la provincia de Neuquén y el Ministerio del Interior y Transporte, asignaba a la provincia un aporte no reintegrable de 6 millones de dólares provenientes del préstamo BID (2499/OC-AR) destinado a la ejecución de los proyectos presentados por la provincia, en el Plan de Ejecución Metropolitano (PEM).

El PEM fue elaborado durante 2012 por la provincia y los cuatro municipios integrantes: Neuquén capital, Centenario, Plottier y Senillosa, y presentado en julio de 2013 a la Unidad Ejecutora Central (UEC) del programa DAMI quien lo aprobó y elevó al BID para su, también, aprobación.

En diciembre de 2014 se presentó la Agenda de Prioridades Metropolitanas de Neuquén (APMN), documento elaborado a partir del trabajo que se realizó durante 2013. Finalmente, en septiembre de 2015 se firma una adenda entre Nación y Provincia para incrementar el monto asignado en el CMA en dos millones de dólares más. Resultando entonces, un total de 8 millones de dólares destinados al desarrollo y ejecución de proyectos para el Área Metropolitana de Neuquén (AMN).



Cipolletti, Río Negro

Región metropolitana de Confluencia Neuquén y Río Negro

3. Antecedentes de cooperación y/o coordinación.

El AMN es un aglomerado urbano integrado por las localidades de Neuquén capital, Centenario, Plottier y Senillosa (las mismas que formaron parte de la primera experiencia de coordinación regional, el PMAC). Este aglomerado es parte de ecosistema urbano más amplio, que abarca las ciudades de Cipolletti y Cinco Saltos, pertenecientes a la provincia de Río Negro.

Este ecosistema forma parte asimismo, de la RMC, dato que nos interesa destacar ya que si bien el DAMI I va a financiar proyectos de los municipios de Neuquén, tanto en el PEM como en la APMN se menciona la vinculación, impacto e influencia de las ciudades rionegrinas como un continuo urbano territorial que se retroalimenta. En otras palabras, teniendo en cuenta los antecedentes relevados, nos llevan a afirmar que no es posible pensar proyectos regionales sin tener en cuenta a la RMC como un todo, más allá de dónde se vuelque la inversión pública.

Volviendo a las localidades del AMN, todas se encuentran a la vera de alguno de los ríos de la región: Neuquén capital a la vera del Río Negro, Senillosa y Plottier del Limay y Centenario del Neuquén. Los proyectos definidos en el PEM, son la resultante de un diagnóstico estratégico que identificaba problemas ambientales vinculados al proceso de configuración del AMN. Este diagnóstico fue elaborado por Neuquén capital y la Provincia, partiendo del “Plan Estratégico Territorial (PET) – Argentina 2016 – Avance I”, elaborado por la Subsecretaría de Ordenamiento Territorial de la Inversión Pública del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación.

En dicho documento se identifican los principales problemas a atender en la Región:

I) nuevas urbanizaciones (barrios cerrados).Generan una configuración discontinua de un incipiente camino costanero, debido a que en algunos casos no han cedido el camino público

II) escasa accesibilidad hacia la zona de costa desde la trama vial existente, por pertenecer al dominio de las

antiguas chacras, donde no se cedieron calles

III) poca valorización de costas. Son escasas las acciones desde los estados municipales que forman la conurbación, para lograr la revitalización de usos recreativos de las costas. Sólo en Neuquén se pueden observar desarrollos concretos, en especial sobre el Río Limay

IV) desorden en áreas costeras y superposición de usos. La presión del crecimiento sobre las zonas de producción agrícola que en su mayor parte están próximas a los ríos, inicialmente con actividades de empresas de servicios petroleros, explotación de canteras y en la actualidad con demanda residencial, ha producido el deterioro de muchas zonas (Ej. Balsa Las Perlas en el límite con Plottier) y el abandono de un gran número de chacras ante la especulación inmobiliaria

V) riesgo de futuros asentamientos ilegales. Estos lugares de costa degradados, y su entorno de chacras abandonadas, son potencialmente riesgosos para ser usados por asentamientos irregulares (Ej. Rincón Limay en Balsa Las Perlas, límite entre Neuquén y Plottier)

VI) falta de acompañamiento al desarrollo de los sectores costeros con escasa o nula infraestructura de iluminación, generan problemas de seguridad

VII) falta de mobiliario adecuado. Los pocos lugares habilitados no poseen o tienen en forma precaria, equipamientos para ejercicios físicos para deportistas, para adultos, de descanso y de esparcimiento. Lo mismo ocurre con la señalética orientadora e identificadora local y menos aún en un marco metropolitano

VIII) el Vandalismo produce en los lugares de balnearios públicos actuales una constante intervención de los estados municipales por rotura y robo de equipamientos durante y fundamentalmente post temporada.¹⁷

17. Plan de Ejecución Metropolitana – PEM NEUQUÉN. U.P.E.F.E., provincia de Neuquén. Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior DAMI. BID 2499/OC-AR julio 2013. Pág.27.

En su momento, frente a estas problemáticas Neuquén capital había avanzado en el proyecto “Paseo de la Costa” (Ord. 10010/04) a cargo de la Corporación Paseo de la Costa (CORDINEU S.E.) y en el “Programa de Desarrollo Costero”, para los principales balnearios que se encontraban sobre el río Limay.

En esta experiencia, si bien no se formalizó una mesa de coordinación, las decisiones vinculadas a este programa DAMI fueron tomadas por la Provincia en acuerdo con los municipios. En ese marco, es que los actores locales decidieron replicar el Programa de Desarrollo Costero trabajado por Neuquén Capital.

En este contexto, se presentaron en el PEM los siguientes proyectos:

- 1) Apoyo a la actividad de coordinación
- 2) Formulación de la Agenda de Prioridades Metropolitanas
- 3) Plan de Capacitación para la Gestión del AMN
- 4) Diagnóstico (relevamiento de información primaria, determinación de líneas de base, análisis pronóstico o prospectivo)
- 5) Lineamientos Estratégicos Generales (Master Plan para la recuperación y desarrollo de las costas de los ríos Limay y Neuquén)
- 6) Estudios de Preinversión (proyecto ejecutivo “Áreas Recreativas Costanera Metropolitana”)
- 7) Inversión (proyectos definidos según Master Plan de Recuperación de Costas)
- 8) Desarrollo Institucional (afianzar la institucionalidad metropolitana con asistencia técnica en la temática).

PROYECTO	MONTO US\$	% DAMI	% NEUQUÉN
Facilitación / Coordinación	20.000	100%	
Agenda de Prioridades Metropolitanas	20.000	100%	
Plan de Capacitación para la Gestión del AMN	20.000	100%	
Diagnóstico	200.000	100%	
Lineamientos Estratégicos Generales	150.000	90%	10%
Estudios de Preinversión	100.000	90%	10%
Inversión	7.600.000	75%	25%
Desarrollo Institucional	90.000	90%	10%
Total	\$8.200.000 ¹⁸		

Fuente: PEM de la RMN.

En síntesis, se llevaron a cabo las siguientes obras:

• **En Senillosa:** desarrollo del camping municipal de carácter recreativo y deportivo, un mirador de uso temporal y la zona Balnearia La Balsa de uso recreativo

• **En Plottier:** desarrollo de un área de equipamiento de recreación y deportivo, un mirador de uso temporal y la zona del Balneario La Herradura de uso recreativo

• **En Neuquén capital:** construcción de miradores con 3 sectores a 3 niveles para el uso recreativo y paisajístico de la ribera del río Neuquén

• **En Centenario:** puesta en valor del balneario municipal con el desarrollo de un área de recreación, área de equipamiento e infraestructura deportiva.

Es importante señalar que algunos de estos proyectos tenían vinculación con el Plan Estratégico de Desarrollo Turístico de la Provincia 2012-2015.

Esta primera experiencia de articulación con el Programa DAMI, que podríamos calificar como exitosa en término de las obras que se concretaron, dio lugar a la búsqueda de un nuevo financiamiento a partir de dicho programa.

18. Los valores expresados de los programas pueden no coincidir en la suma total, teniendo en cuenta que se trabajó con la información disponible, a partir de varias fuentes, por lo que puede haber información faltante, en relación a adendas o mayores costos.

4. Experiencia actual de cooperación y/o coordinación.

Esta segunda etapa de financiamiento a partir del programa DAMI (préstamo BID 3780/OC-AR) ejecutado entre 2017 y 2022, significó un nuevo paso en materia de coordinación regional metropolitana, ya que tuvo como requisito obligatorio para su concreción la participación de las dos provincias y de los 12 municipios que desde una mirada ecosistémica conforman la región.

En efecto, la Región Metropolitana de Confluencia(RMC) se integra con los gobiernos de las provincias de Neuquén y Río Negro y de los municipios de Neuquén, Plottier, Centenario, Senillosa, Vista Alegre y San Patricio del Chañar (por la provincia de Neuquén) y Cipolletti, Cinco Saltos, Contraalmirante Cordero, Campo Grande, Fernández Oro y Allen (por la provincia de Río Negro).

Estas localidades tienen una fuerte dinámica de vinculación, a partir de las cuales se van configurando una superposición de redes que forman un sólido espacio común, más allá de las jurisdicciones administrativas o políticas. Esto se verifica no sólo en la integración de las actividades en función a un desarrollo económico regional, sino que también se materializa en los flujos que caracterizan a las áreas metropolitanas.

Por otro lado, es importante entender los motivos por los cuales los gobiernos locales de Ferri y Ñelo no se suman a esta experiencia. Ferri es una localidad rionegrina que tiene menos de 2.000 habitantes, fruto de un cuadro de estación ferroviaria privatizado en la década de los `90. La distancia entre esta comuna y la ciudad de Cipolletti es menor a 6 kms., por lo que la actividad administrativa, económica y política de la comuna es subsumida por la ciudad central. Ñelo, por su parte, si bien en un principio se incluyó dentro de la Región de la Confluencia, en las últimas décadas y debido al auge de la zona de explotación petrolífera Vaca Muerta, se incorpora a la Región Vaca Muerta (RVM)¹⁹.

La RVM es mucho más pertinente a las dinámicas que adquirió esta localidad con la explotación y posterior desarrollo de la Región que, además incluye parte de las provincias de Mendoza y La Pampa.

La RMC se extiende, entonces, por el lado neuquino, hasta la Localidad de San Patricio del Chañar – en la margen derecha del Río Neuquén- y, por el lado rionegrino hasta Allen -en la margen norte del Río Negro.

Daniela Torrisi, Directora de Planificación Territorial de la Provincia de Neuquén, rescata la importancia de esta etapa del Programa Dami, en términos de la consolidación de una visión regional en la gestión de Confluencia, al afirmar que:

“(El programa DAMI)... Ayudó a mirar la región en clave metropolitana, fue una época dorada de trabajo en equipo y consensos. El tema más complejo a ponerse de acuerdo fue el debate sobre la gestión de los residuos sólidos urbanos. El fondo BID fue la excusa para sentarse, entendiendo que el día que no contáramos con ese dinero, técnicamente todos sabíamos que la región metropolitana tiene que seguir. No es una realidad que se da sólo por un financiamiento, es una realidad de todos los días. Hay que tener una agenda de gestión más más allá de estos proyectos financiados por el BID, que es un vertebrador”²⁰.

El trabajo realizado para alcanzar el PEM se enmarca dentro de la Cooperación voluntaria entre municipios, uno de los modelos de gobernanza metropolitana que desarrolla Mariona Tomás (2015) para analizar el grado de institucionalidad de las áreas metropolitanas.

Dentro de este modelo, uno de los modos de colaboración no institucionalizada refiere a los acuerdos formalizados que surgen a partir de la construcción de espacios de diálogo metropolitano.

19. Denominación adoptada para el espacio territorial donde se extiende el yacimiento Vaca Muerta (y, más precisamente, las zonas del mismo que están en explotación o se estima que tienen buena potencialidad para ser explotadas), así como a las áreas inmediatas que pueden ser impactadas por los efectos del desarrollo productivo y el consiguiente crecimiento poblacional que el mismo conlleva. Ver en: Estudios Estratégicos para el desarrollo territorial de la Región Vaca Muerta (RVM). Programa de Fortalecimiento Institucional de la subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. CAF – Banco de Desarrollo de América Latina. 2014.

20. Entrevista realizada en el marco de la presente investigación a Daniela Torrisi en 2022.

Según se describe en el PEM, esta es la modalidad que más se asemeja al formato de trabajo seguido en el AMC.

Este espacio de diálogo metropolitano, sumado a los antecedentes de cooperación analizados, sentaron las bases para el desarrollo de un proceso de planificación participativa que se concretó entre los meses de mayo y septiembre de 2017, a través de mesas técnicas donde participaron representantes de los 12 municipios y de las unidades ejecutoras de ambas provincias, técnicos y profesionales.

El resultado de esas mesas técnicas fue la elaboración de un diagnóstico y líneas de acción que dieron nacimiento a una Agenda de Prioridades Metropolitanas. Esta Agenda identificó los proyectos que eran prioritarios para los municipios, con los que se elaboró el Plan de Acciones Metropolitanas (PEM), que en octubre de 2017 se elevó a Nación, para acceder al financiamiento DAMI II. En este marco, los 12 municipios de la Región firmaron un Acta Compromiso de trabajo coordinado, en diciembre de 2017.

Volviendo al PEM, una vez aprobado dicho instrumento por la Unidad Ejecutora Central (UEC) y por el BID, se firma el 06 de junio de 2018 en Casa Rosada el Convenio Marco de Adhesión (CMA), entre el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación y los Gobernadores de las provincias de Río Negro y Neuquén. Esta instancia era necesaria para acceder al financiamiento de los proyectos priorizados en el PEM.



San Patricio del Chañar, Neuquén

Región metropolitana de Confluencia
Neuquén y Río Negro

4. Experiencia actual de cooperación y/o coordinación.

4. 1 - Estructura Institucional

En el caso que estamos analizando, no llegó a conformarse un ente u organismo metropolitano de coordinación y/o cooperación.

Sin embargo, esa idea estaba subyacente en los prota- gonistas de este proceso, tal como pudimos relevarlo en el siguiente testimonio recogido durante la **entrevista al Intendente de General Fernández Oro, Mariano Lavín²¹, sobre la experiencia de cooperación intermunicipal y trabajo regional:**

“El DAMI fue la excusa si se quiere, o el incentivo de los intendentes de los 6 municipios de Río Negro más los 6 municipios de Neuquén para generar un ámbito de regionalización que se denominó Región Metropolitana Confluencia. En realidad el objetivo es que exceda a un programa en particular como era el DAMI.”

Más allá de no haberse conformado un ente de cooperación regional, **a lo largo de este proceso se formularon dos propuestas tendientes a avanzar en una institucionalidad metropolitana:**

• La primera en el marco del proceso de desarrollo de los **“Lineamientos para la Región de la Confluencia” (2017)²²**, que planteaba un acuerdo “político institucional” entre los municipios y las dos provincias que establezca las bases de una gobernabilidad para el territorio me- tropolitano, a partir de la siguiente estructuración:

A) Junta Metropolitana: integrada por los intendentes y por los representantes de los gobiernos provinciales, como espacio de toma de decisiones. **Es importante destacar la recomendación de que esta institucio- nalización esté avalada por los legislativos de las jurisdicciones participantes “(...) de manera de ga- rantizar su continuidad en el tiempo”²³. Asimismo, se recomienda que esta institucionalidad “se apoye a futuro en leyes provinciales”. Otra propuesta de ese documento, que apuntaba a la sostenibilidad de los procesos de metropolización, es la que plantea la definición de fuentes de financiamiento para la insti- tucionalidad metropolitana.**

B) Consejos Metropolitanos Sectoriales: estos orga- nismos sectoriales estaban destinados a gestionar los principales temas críticos que surgieron del DAMI II: **regulación de usos del suelo, agua y saneamiento y transporte.** Estos Consejos se integrarían con las áreas metropolitanas y los equipos técnicos de los municipios vinculados a las temáticas a abordar, como así también las áreas provinciales de planificación.

C) Oficina de Gestión: como organismo encargado de **“administrar y gestionar” el proceso de construcción de institucionalidad metropolitana²⁴. En el documento se planteaba la posibilidad de generar un espacio de participación en el proceso que nuclea a las OSC y a universidades.**

• La segunda propuesta está contenida en el marco del Informe Final de la consultoría para la **“Formalización de la Región Metropolitana de Confluencia de Río Negro y Neuquén” (2019)²⁵.**

23. Ibidem. Pág. 70.

24. Ibidem. Pág. 71

25. Formalización de la Región Metropolitana de Confluencia de Río Negro y Neuquén - Informe Final - Coordinador: Dr. Oscar Madoery - Colaborador: Mg. Hernán Petrelli - Consejo Federal de Inversiones, Provincia de Neuquén y Provincia de Río Negro - Septiembre de 2019.

En este caso, se plantea la creación de un Ente Autárquico, a partir de una norma sancionada por las Legislaturas y cuyas decisiones sean vinculantes. Dicho Ente se articula a partir de los siguientes organismos:

A) Concejo²⁶ de Gobierno: integrado por los intendentes y representantes de los estados provinciales y como espacio máximo de decisión del ente.

B) Secretaría General: instrumenta las decisiones del Concejo de Gobierno. Es asistido por una Secretaría Ad- ministrativa, en relación a las cuestiones operativas.

C) Mesa Técnica Permanente: encargada del diseño, elaboración y evaluación de los planes y proyectos a ser llevados adelante por el ente.

D) Mesa Parlamentaria: espacio de consulta para in- tegrantes de los legislativos de los distintos niveles, en relación a las competencias que son propias de sus cuerpos.

E) Consejo Consultivo Técnico: como ámbito para receptar la participación de las organizaciones académicas, pro- fesionales y de la sociedad civil, en relación a la cuestión metropolitana.

Al igual que en la propuesta de 2017, hay un planteo concreto en relación a la importancia de los fondos en la sostenibilidad de estos procesos. En este caso en particular, se proponen evaluar no sólo el aporte de los gobiernos integrantes del Ente, sino que también una serie de alternativas a considerar como: alícuotas a inmuebles vacíos, fondos de asignación específica, tributación por actividades metropolitanas, impuesto por utilización de la red vial metropolitana, etc.

26. Los autores aclaran que optaron por la denominación Concejo, pues deriva del término “Concilium” que puede lograr decisiones vinculantes como órgano plural. En tanto, consejo remite al término consultivo.

Es importante resaltar que en ambas propuestas se puede inferir que las mismas han surgido de un profundo análisis y reflexión sobre las experiencias de cooperación que se intentaron en el pasado, tratando de proponer alternativas que, a partir de un mayor nivel de institu- cionalización y de fuentes de financiamiento genuinas, garanticen la sostenibilidad del ente.

La Mesa de Acuerdos Metropolitanos

Si bien como mencionamos, en esta etapa no se consolidó una institucionalidad metropolitana, una vez aprobado el PEM y firmado el CMA, se conforma un espacio para articular la toma de decisiones y el seguimiento del proceso de cooperación regional, a partir de la Mesa de Acuerdos Metropolitanos (MAM).

Esta Mesa estaba integrada por:

- 1 titular y un suplente, representante de cada uno de los 12 municipios.

- 1 titular y un suplente, representantes de las áreas de Planificación de ambas provincias.

- 1 titular y un suplente, responsables de la ejecución del DAMI de cada una de las Unidades Ejecutoras.

Tenía por objeto promover un proceso de articulación institucional metropolitana con capacidad de gestión compartida que permita definir estrategias comunes y consensuar políticas públicas a tales fines. Es la mesa donde se termina de consensuar políticamente lo que se define técnicamente.

La MAM tenía las siguientes facultades:

A) fijar los temas que integraban la Agenda Metropolitana

B) priorizar líneas de trabajo

C) suscribir acuerdos con los intendentes en el marco de la priorización

“El DAMI fue la excusa si se quiere, o el incentivo de los intendentes de los 6 municipios de Río Negro más los 6 municipios de Neuquén para generar un ámbito de regionalización que se denominó Región Metropolitana Confluencia.”

21. Entrevista realizada el 06 de junio de 2023 a Mariano Lavín, Intendente de General Fernández Oro (Río Negro). Periodos 2015-2019 y 2019-2023.

22. Lineamientos Estratégicos para la Región de la Confluencia - Informe final. Consultores: Arq. Alfredo Garay y Dr. Oscar Madoery. - Consejo Federal de Inversiones. Septiembre de 2017.

4. Experiencia actual de cooperación y/o coordinación.

D) proponer financiamiento de las diferentes fuentes nacionales e internacionales disponibles

E) convocar a reuniones a organismos sectoriales, Concejos Deliberantes, actores de la sociedad (sean públicos o privados), y la academia.

Se reunía una vez al mes y en función de la agenda que establecía, las Unidades Ejecutoras y de Planeamiento convocaban a reuniones, talleres, capacitaciones y seminarios²⁷.

La MAM conformó una Mesa Ejecutiva integrada por los responsables de las Unidades Ejecutoras a cargo del DAMI, y un titular y un suplente por cada uno de los municipios que integran la Región²⁸.

Como recuerda Torrissi:

“...Reuniones plenarias para debatir qué proyectos eran los que se iban a trabajar, por ejemplo, en la mesa Gestión Ambiental, que es un tema muy amplio. Entonces hubo que debatir en qué proyectos o que sub-proyectos se iba a poner el foco. Y en función de estos proyectos definir las áreas técnicas que tenían que sentarse a la mesa, Medio Ambiente obviamente pero también las áreas de recursos hídricos, la Autoridad Interjurisdiccional de Cuencas (AIC), áreas de Defensa Civil de cada provincia, etc.”

La Mesa Ejecutiva era la responsable de la aprobación de cualquier modificación sobre los proyectos incluidos en el PEM, por mayoría simple de los presentes, y estaba representada en las Comisiones de Evaluación de los proyectos u obras según surgía del acuerdo entre las partes; además realizaba el seguimiento de la ejecución de los contratos en su carácter de representante de los beneficiarios.

27. Ver <https://rionegro.gov.ar/?contID=47282>

28. Los representantes de los municipios podían o no ser los mismos integrantes de la MAM.

Asimismo era la responsable de dar seguimiento a la agenda fijada por la MAM y facilitaba el trabajo de elaboración de la misma. También era su función establecer los Términos de Referencia (TdR) con formato BID para las licitaciones de los proyectos y sub-proyectos definidos en el PEM, y de realizar los informes de evaluación de resultados esperados y correcciones.

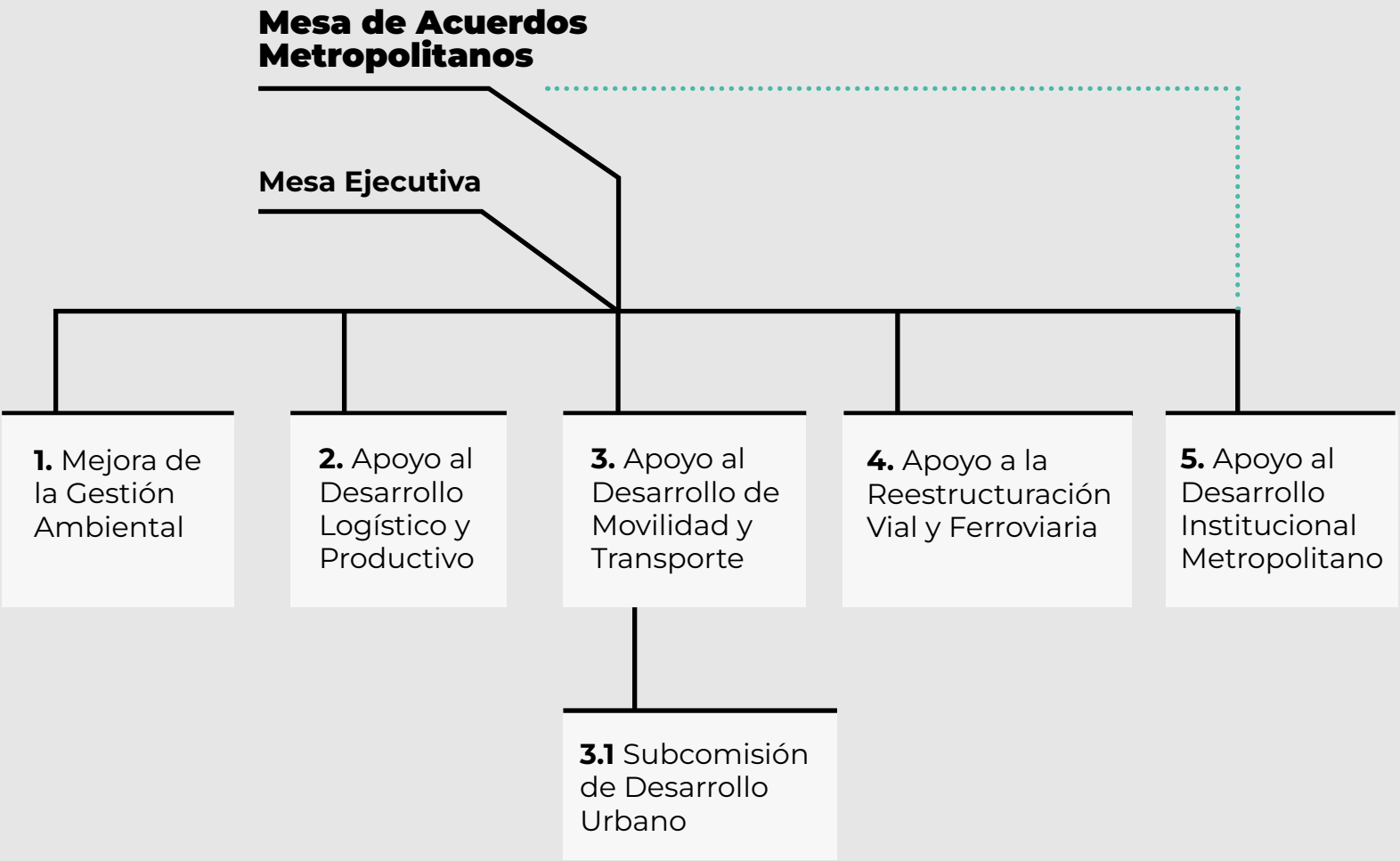
No tenía estipulado un cronograma fijo de reuniones, por lo que se reunía tantas veces como fuera necesario para los procesos de elaboración y ejecución de los proyectos estableciendo un régimen mínimo una vez al mes.

Un paso adelante en términos de institucionalidad fue la apertura de una oficina administrativa de la RMC, en la localidad de Cinco Saltos. A partir de esto, se contrataron dos agentes, con funciones específicas: un responsable de comunicación y prensa, y otro encargado de facilitar la articulación entre los técnicos de las áreas pertinentes de los municipios de la región. Las contrataciones de este personal se hicieron con los fondos BID que llegaron para el componente Fortalecimiento de las capacidades institucionales. Respecto al mantenimiento de la oficina en sí:

“Los municipios integrantes financiábamos, cada uno con su cuota-parte de acuerdo a su cantidad de habitantes, el sostenimiento de una oficina con dos personas trabajando y la compra de algo de equipamiento para la oficina administrativa de la RMC, que se consensuó que sea en la localidad de Cinco Saltos.”²⁹

29. Entrevista realizada el 06 de junio de 2023 a Mariano Lavín, Intendente de General Fernández Oro (Río Negro). Periodos 2015-2019 y 2019-2023.

Esquema de funcionamiento



Fuente: COPADE, provincia de Neuquén.

Otro aspecto a tener en cuenta en relación a esta experiencia son las capacitaciones en gestión de políticas públicas metropolitanas, desarrolladas durante el año 2018. A lo largo de 5 seminarios se sensibilizó a los actores locales acerca de la importancia que las instancias de cooperación y coordinación regional tienen en relación a la mejora de la calidad de la gestión de cada uno de los municipios que integran el área metropolitana.

4.2 - Principales avances de la experiencia en materia de cooperación

El PEM definió 5 líneas estratégicas de acción que estructuran los proyectos regionales financiados por el programa DAMI II.

A continuación, se enumeran los 5 ejes de proyectos y 22 sub-proyectos que se derivan:

1 - Proyectos Matriz Ambiental

- **1.1** Manejo Oasis de Riego – Estudio Metropolitano Manejo de Oasis.

- **1.2** Preservación calidad de las aguas – Planes Directores (agua/cloacas) Vista Alegre, Campo Grande y Contraalmirante Cordero. Medidas de Mejoramiento Gestión de Servicios de Saneamiento.

- **1.3** Mapas de Riesgos y Sistema de Alerta Temprana – Protocolos de actuación.

2 - Proyectos Matriz Productiva

- **2.1** Diversificación e innovación productiva – Relevamiento experiencias innovadoras. Políticas de Apoyo al Emprendedurismo.

- **2.2** Sistema de Parques Industriales y Logísticos – Desarrollo Sistema Parques Industriales. Obra Electrificación Parque Industrial del Chañar. Proyecto ejecutivo de servicios para sistematizar el Parque Industrial de Senillosa.

4. Experiencia actual de cooperación y/o coordinación.

3 - Proyectos Matriz Reestructuración Vial

- 3.1 Mejoramiento de las condiciones de circulación intermunicipal:
 - 3.1.1 Proyectos ejecutivos Ciclovía Allen –Campo Grande – Centenario.
 - 3.1.2 Obra bisisenda Plottier – Neuquén – S.P del Chañar – Campo Grande y Centenario – Vista Alegre.
 - 3.1.3 Obra Ciclovía Allen – Campo Grande.
 - 3.2 Apoyo BRT y obras complementarias:
 - 3.2.1 Estudio de factibilidad BRT y anteproyecto puente Cipolletti – Neuquén.
 - 3.2.2 Proyecto ejecutivo nuevo puente Cipolletti – Neuquén.
 - 3.3 Viabilidad alternativa de carga: 3.3.1 Evaluación técnica económica vialidad norte.
 - 3.3.2 Proyecto ejecutivo obra unión Allen – Cipolletti – Campo Grande.
- 4 - Proyectos Matriz Movilidad y Transporte
- 4.1 Reorganización sistema movilidad y transporte:
 - 4.1.1 Propuesta reorganización STM.
 - 4.1.2 Sistema modelación movilidad y transporte.
 - 4.1.3 Fortalecimiento Comisión Transporte.
 - 4.2 Normativa Urbanística: Propuesta normativa regulación (presupuestos mínimos).
- 5 - Proyectos Matriz Fortalecimiento Institucional
- 5.1 Fortalecimiento capacidades.

- 5.2 Mesa de Agenda Metropolitana.

- Cada Eje de proyectos tuvo un responsable primario para su etapa de formulación. Esta asignación de competencias se definió teniendo en cuenta los siguientes aspectos:
- A) territorialidad de la implementación
 - B) jurisdicción de el/los municipio/s que lidera/n el sub-proyecto
 - C) capacidad técnica o experiencia de la Unidad o de la Provincia en general en la temática,
 - D) equidad en el monto global de la distribución
 - E) eficacia y eficiencia en la gestión del proyecto/ sub-proyecto.

PROYECTO	RESPONSABLE PRIMARIO
1. Apoyo a la mejora de la Gestión Ambiental	Río Negro
2. Apoyo al desarrollo logístico y productivo metropolitano	Neuquén
3. Apoyo al desarrollo de la movilidad y el transporte metropolitano	Neuquén
4. Apoyo a la reestructuración vial y ferroviaria	Río Negro – Neuquén
5. Apoyo al desarrollo institucional metropolitano	Río Negro – Neuquén

Fuente: PEM de la RMN.

De los 5 proyectos y 22 sub-proyectos que se presentaron, sólo llegaron a concretarse con financiamiento DAMI II, 2 sub-proyectos: el “Estudio Reorganización del Sistema de Movilidad y Transporte de la RMC”, cuyo informe final es de octubre de 2022, y el “Proyecto Apoyo a la mejora de la Gestión Ambiental en la RMC”, entregado en mayo de 2018.



4. Experiencia actual de cooperación y/o coordinación.

El responsable primario del primer proyecto fue la Unidad Provincial de Enlace y Ejecución de Proyectos con Financiamiento Externo (UPEFE) de Neuquén, y del segundo la Unidad Provincial de coordinación y Ejecución del Financiamiento Externo (UPCEFE) de Río Negro.

Sin financiamiento DAMI II, pero vinculado a uno de los 5 proyectos -el Fortalecimiento Institucional-, el CFI financió un “Estudio para la Formalización de una Institucionalidad Metropolitana de la Región”, que fue entregado a ambas provincias en septiembre de 2019. A este estudio en particular nos hemos referido con anterioridad.

Desarrollo de los sub-proyectos con financiamiento DAMI II ejecutados

El **Estudio Reorganización del Sistema de Movilidad y Transporte de la RMC**, se inscribe dentro del proyecto Apoyo a la Movilidad y el Transporte en la RMC. Tiene por objetivo³⁰ “organizar la conectividad vial y encauzar los efectos que tiene sobre la urbanización de las ciudades y la recalificación del suelo urbano en la Región a través de una visión integral del área de estudio como metrópolis”.

Adicionalmente los objetivos específicos buscaron dar respuesta a los Términos de Referencia (TdR) planteados en la contratación del estudio. Se definieron 3 objetivos específicos:

- 1) diseñar un Plan de Sistematización Integral del Transporte Metropolitano (STM)
- 2) establecer los parámetros generales (presupuestos mínimos) en la normativa urbanística metropolitana

3) fortalecer las instituciones que llevarán adelante los resultados de este estudio, mediante talleres participativos, capacitaciones y asistencia técnica a los técnicos y profesionales de la Comisión de Coordinación del Transporte y de los municipios que forman la Región.

El estudio incluyó: diagnóstico (a través de un FODA), propuesta preliminar, obras necesarias para concretar el Plan Integral del STM y un modelo de acuerdo de presupuestos mínimos.

Algunas obras relevantes a mencionar por su impacto metropolitano, son: nuevo puente de vinculación Cipolletti – Neuquén y vialidades de acceso, extensión Autovía Norte tramo Plottier, ampliación de calzada a 4 carriles de la RN 22 tramo Plottier-Senillosa-Arroyito y la extensión del Tren del Valle Metropolitano. Algunos de estos proyectos se concretaron en obras que se terminaron durante 2022 (como la autovía tramo Plottier)³¹.

Pero otros no lograron materializarse, como un nuevo puente de vinculación Cipolletti – Neuquén o la extensión del tren valletano.

A los efectos del mantenimiento del STM, los municipios adquirieron el compromiso de establecer un aporte presupuestario mínimo, realizándose reuniones vinculadas a la presentación del Plan Integral y los Acuerdos de presupuestos mínimos hasta junio de 2022.

Finalmente, el estudio propone la creación de una Agencia Metropolitana de Transporte de la Confluencia (AMETRAC), organismo encargado de la planificación y coordinación regional (con Nación, provincias y municipios) de aspectos como: condiciones de pliegos de licitación, recorridos interurbanos, servicios de taxi, régimen tarifario y de subsidio de costos, señalética común, etc.

El **proyecto Apoyo a la mejora de la Gestión Ambiental en la RMC**, busca resolver y mitigar los riesgos a los que está expuesta la región producto por un lado, de la disminución de hectáreas destinadas a la producción frutícola (identidad productiva de la región) y por el otro, del desarrollo intensivo de la actividad hidrocarburífera (en la RVM), que trajo asociado aumento poblacional, crecimiento de las ciudades de la región y por ende, boom inmobiliario y de viviendas en lugares que no tenían infraestructura para soportar dicho crecimiento.

Además de impactar en la infraestructura de servicios (aguas, cloacas, desagües, luz, etc.), los desarrollos inmobiliarios que se produjeron y producen, lo hacen en detrimento de las áreas de regadío y producción agrícola. Ciudades sin ordenamiento territorial ni planificación regional, se vieron impactadas en su infraestructura básica colapsada sobre todo en lo referente al saneamiento y, lo más grave aún, el riesgo de perder el oasis productivo que caracteriza la región.

Por último, y vinculado a la actividad petrolera, el incremento de agua usada para la actividad industrial vinculada a los servicios petroleros, pone en riesgo el caudal y la calidad del agua de los ríos Limay, Neuquén y Río Negro.

Frente a este cuadro de situación el proyecto de mejora de la Gestión Ambiental, se propuso:

- 1) generar un Plan de Manejo Ambiental del Valle Irrigado de la RMC
- 2) un Plan de Mejora de los Servicios Sanitarios de la Región (plantas depuradoras de efluentes cloacales y la mejora de los ríos)
- 3) desarrollo de Planes de Prevención y Respuesta ante la emergencia de los riesgos que tienen mayor potencial de impacto en la RMC (obras y campañas de sensibilización comunitaria e institucional).

Los proyectos mencionados tienen pendiente la elaboración de los proyectos ejecutivos para licitar y ejecutar las obras

mencionadas. Por lo tanto este proyecto está pendiente de ejecución.

Desde el punto de vista institucional, cabe señalar que el dispositivo dispuesto para el gobierno de los recursos hídricos en la región presenta gran complejidad³². Puesto que cada provincia cuenta con su área de recursos hídricos y con empresas públicas de provisión de agua y cloacas, a su vez la Autoridad Interjurisdiccional de Cuencas (AIC) gestiona los recursos hídricos de la región. A estos organismos hay que agregarle la gestión nacional que interviene en materia de aguas y saneamiento a través del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA) y las gestiones municipales, los consorcios de riego (responsables del manejo del riego) y todas las empresas instaladas en la zona.

Como mencionamos anteriormente, el lineamiento de fortalecimiento institucional fue abordado a partir del **Estudio para la Formalización de una Institucionalidad Metropolitana de la Región**, elaborado por el equipo de consultores del CFI³³.

Ese trabajo fue el resultado de un proceso realizado en conjunto con los funcionarios de las provincias y municipios involucrados y con técnicos y profesionales que trabajaban en organismos o en temáticas interjurisdiccionales. A lo largo de ese proceso se realizaron talleres participativos, encuestas y entrevistas personales, se analizaron antecedentes, tanto de la RMC como de otras áreas metropolitanas de nuestro país y experiencias a nivel internacional, para arribar - como ya fuera mencionado- a la propuesta de conformación de un Ente Autárquico.

En los considerandos de la propuesta presentada, en el sentido de conformar un ente autárquico con un orga-

nismo de conducción integrado por todos los gobiernos presentes en la RMC, los consultores del CFI sostenían que:

“De este modo se respetan las autonomías provinciales y municipales y se fortalece el federalismo de concertación, al que la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación le reconoce la capacidad de generar decisiones de este tipo”.

Para agregar seguidamente:

“Será una persona de derecho público de carácter no estatal, constituido por los gobiernos locales y provinciales integrantes del Área Metropolitana. Deberá ser ratificado por los órganos legislativos de las Provincias de Neuquén y Río Negro”.

“Se recomienda que se constituya legalmente como un Ente Autárquico de coordinación metropolitana en temas referidos a políticas de planificación del desarrollo metropolitano y ordenamiento territorial como grandes campos de acción” (Formalización Región Metropolitana Confluencia de Río Negro y Neuquén. 2019, pág.120).

El cambio de gobierno en 2019 significó también una nueva dinámica en relación a la ejecución de los proyectos del programa DAMI II. Algunos de esos proyectos entraron en revisión, a lo que hay que sumarle las consecuencias de las reasignaciones de financiamientos, producto de la pandemia por Covid-19, lo que hizo que de estos 22 sub-proyectos en curso, sólo quedarán vigentes los dos que mencionamos al principio de esta sección: los vinculados al estudio de la reorganización del Sistema de Movilidad y Transporte y el proyecto de aportes a la Gestión Ambiental.

En palabras del Intendente Lavín³⁴, la experiencia del DAMI tiene rasgos positivos, más allá de no haber

30. Estudio Reorganización del Sistema de Movilidad y Transporte de la Región Metropolitana Confluencia RMC. Tomo 0 Introducción y Resumen Ejecutivo. Octubre 2022.

31. Disponible en: <https://www.neuqueninforma.gob.ar/quedo-habilitada-la-autovia-en-el-tramo-plottier-arroyito/>

32. Proyecto Apoyo a la Gestión Ambiental en la Región Metropolitana de Confluencia. Mayo 2018.

33. Formalización Región Metropolitana Confluencia de Río Negro y Neuquén. Informe final – Coordinador del proyecto Dr. Oscar Madoery, Colaborador Mg. Hernán Petrelli. Consejo Federal de Inversiones (CFI). Septiembre 2019.

34. Entrevista realizada el 06 de junio de 2023 a Mariano Lavín, Intendente de General Fernández Oro (Río Negro). Periodos 2015-2019 y 2019-2023.

4. Experiencia actual de cooperación y/o coordinación.

tenido regularidad en la asignación de los fondos necesarios:

“Somos intendentes, obviamente buscamos soluciones a nuestras problemáticas locales. Me parece que se había generado un ámbito muy importante, y había algo en lo que coincidimos todos los intendentes, y que previo a nuestras gestiones había habido otros intendentes e intendentas que venían consolidando esa idea de cuán importante es que empecemos a pensar la problemática regional, y que pensemos todos juntos en las soluciones, y que de esta forma nos íbamos a beneficiar todas las localidades en sí. El primer paso importante se había logrado con el DAMI. Pero luego, al no concretarse algunas obras y al dilatarse tanto los plazos que se iban estableciendo, es como que fue perdiendo la potencia que tenía al principio”.

Durante la pandemia hubo reuniones de coordinación entre técnicos y funcionarios de la RMC, tal como sucedió en muchas áreas metropolitanas de nuestro país, que más allá de no contar con un marco institucional para las mismas, la realidad hizo que necesariamente deban trabajarse acciones en común.

Superado el escenario de la pandemia, sin financiamiento concreto, ni habiendo podido concretar una institucionalidad metropolitana, la experiencia de la RMC se fue desvaneciendo.

Aun así, cada provincia sigue trabajando en sus respectivas áreas metropolitanas, sobre temas que debieran tener una mirada regional a partir de una propuesta consensuada, tal es el caso de la Seguridad Metropolitana en Neuquén³⁵.

A través de un programa, se licitó el servicio de modernización del sistema de videocámaras y vigilancia para 4 de los 6 municipios del área metropolitana: Neuquén capital, Senillosa, Plottier y Vista Alegre. Esta licitación culminó el 14 de marzo de 2023 con la adjudicación del servicio. Nótese que estos 4 municipios forman parte de los dos primeros anillos, por el lado neuquino, desde el cual creció el área metropolitana y son, además, los que formaban parte del primer antecedente de la región: el Programa de Desarrollo de la Microrregión del Alto Valle y la Confluencia (PMAC).

En la actualidad, si bien no hay a nivel metropolitano proyectos ni financiamiento para los mismos, el vínculo de las mesas técnicas sigue activo, con reuniones esporádicas, en la búsqueda de avanzar en una institucionalidad que dé continuidad a la cooperación y gestión metropolitana. Este hecho refuerza lo que venimos describiendo.

4.3 - Forma del financiamiento

Respecto al financiamiento³⁶ el PEM tuvo aportes del BID a través del PROGRAMA DAMI II, pero también de las provincias de Río Negro y Neuquén. El aporte de cada jurisdicción estuvo vinculado a la asignación de la responsabilidad primaria en la formulación de los proyectos:

PROYECTO	BID	NEUQUÉN	RÍO NEGRO	TOTAL
Movilidad y Transporte	UDS 832.500	UDS 92.500		UDS 925.000
Ambiental	UDS 936.900		UDS 104.100	UDS 1.041.000
Productiva	UDS 486.750	UDS 73.250		UDS 560.000
Reestructuración vial	UDS 2.531.700	UDS 270.000	UDS 298.300	UDS 3.100.000
Fortalecimiento Institucional	UDS 477.900	UDS 23.241	UDS 29.859	UDS 531.000

Fuente: PEM de la RMN.

“Se recomienda que se constituya legalmente como un Ente Autárquico de coordinación metropolitana en temas referidos a políticas de planificación del desarrollo metropolitano y ordenamiento territorial como grandes campos de acción”.

(Formalización Región Metropolitana Confluencia de Río Negro y Neuquén. 2019, pág.120).

Adicionalmente y, como en otras etapas de la regionalización del área, el CFI financió algunos proyectos institucionales por fuera del financiamiento BID.

“... Se realizaron estudios sobre cuál era la mejor opción institucional para la región, de los que surgieron algunas conclusiones interesantes. Esto a la par de los proyectos técnicos y seminarios de capacitación, donde venían técnicos de todo el país a hablar de logística, de transporte, todo esto con el CFI. Para sumar a la mirada metropolitana y la construcción de una masa crítica muy interesante, que al principio costó, porque hay que entender que son 12 municipios, con sus equipos técnicos, donde a veces los proyectos no van a impactar directamente en su municipio³⁷.” (Torrissi, 2022)

35. Disponible en: <https://www.neuqueninforma.gob.ar/adjudican-servicio-de-video-camaras-para-el-area-metropolitana/>

36. Plan de Ejecución Metropolitana para la Región de la Confluencia – Provincia de Neuquén y Provincia de Río Negro. República Argentina. Octubre 2017.

37. Torrissi cita como ejemplo la planta potabilizadora de agua, que si bien era una obra destinada a los municipios que estaban agua arriba, esta terminaba también beneficiando a los que están agua abajo.

5. Fotalezas y debilidades

A lo largo de este proceso de metropolización, que comienza en la década del `90, lo que prima en cada etapa es la imprescindible necesidad de lograr una articulación regional. Existe una realidad metropolitana que los años han profundizado y, los temas aún pendientes de resolución siguen allí.

Los dos problemas que motivaron la creación de la Asociación de Municipios (AMVC) en 2008, eran el transporte y la gestión de los residuos sólidos urbanos. Hoy casi 20 años después, siguen siendo materias pendientes, con avances en el sistema de transporte metropolitano, pero aún sin una solución integral para toda la región.

Como elementos destacables de la experiencia de cooperación en la RMC, podemos mencionar:

1. La experiencia de haber conformado un espacio de diálogo interjurisdiccional. El hecho de haber logrado un Plan Metropolitano para la región entre 12 municipios, de 2 provincias diferentes y con administraciones de diferentes signos políticos, marca un hito fundamental para el proceso de institucionalización regional. Como dice Torrisi, “nos pusimos los lentes metropolitanos y ya no es posible que nos lo saquemos o nos lo saquen”.

2. La convicción de los actores políticos acerca de que integran una región común y la necesidad de contar con un marco institucional de actuación donde todos los municipios sean parte y pares en las decisiones.

3. La mirada estratégica de los actores políticos respecto al rol de los municipios centrales. Lo consideran una ventaja más que una amenaza, lo cual representa una evolución respecto a otros momentos por los que pasó la experiencia, donde las diferencias políticas atentaron contra el avance de la cooperación.

4. La coincidencia expresada por los actores locales en relación a la importancia de desarrollar, al tiempo que una agenda metropolitana, las alternativas tendientes a financiar la ejecución de la misma.

5. La claridad de los temas desafiantes: transporte, movilidad, gestión de residuos, manejo de cuencas, medio ambiente, planificación urbana y territorial, vivienda y hábitat, matriz productivo- económica. La Agenda Metropolitana de Confluencia tiene en claro por dónde empezar y avanzar.

Así como los elementos mencionados representan una curva de aprendizaje positiva, también **podemos destacar elementos que, de no abordarse, pueden poner en riesgo la sostenibilidad de la evolución de su institucionalidad:**

1. La baja institucionalidad de las formas de cooperación intermunicipal. Hasta el momento todas las variantes que se desarrollaron en la región dependieron de la voluntad política de la administración de turno o de espacios generados a partir de un incentivo, como fue el financiamiento DAMI- BID.

2. La casi nula materialización de los proyectos. Es decir la no ejecución de obras que no solo mantiene pendiente la resolución concreta de los problemas, por ejemplo una planta de tratamientos de RSU, sino también desmotiva la participación política y técnica en estos procesos.

3. La falta de estrategias y acciones orientadas a consolidar en las comunidades la noción de una ciudadanía metropolitana común y de potenciar la participación de otros sectores (instituciones académicas, culturales, productivas, sociales, empresariales, cámaras, etc.) que se involucren, fortalezcan y le den sustento a la experiencia desde de abajo hacia arriba.

A lo largo de estos casi 25 años que tiene la RMC, hubo avances y retrocesos. Sin embargo, hoy encontramos en esta área una masa crítica interesante para avanzar en el desafío de resolver problemas de alcance metropolitano desde una mirada y perspectiva no ya local, sino regional.



Paseo de la Costa, Río Limay, Neuquén

Región metropolitana de Confluencia

Neuquén y Río Negro

Bibliografía

Garay, A.M. y Madoery, O. (2017). *Lineamientos Estratégicos para la Región de la Confluencia – Informe Final*. Consejo Federal de Inversiones.

Madoery, O. y Petrelli, H. (2019). *Formalización de la Región Metropolitana de Confluencia de Río Negro y Neuquén – Informe Final*. Consejo Federal de Inversiones.

Moretti, M. C. (2016). *Asociación de Municipios de la Región del Valle y Confluencia*. Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires. https://www.academia.edu/19633418/Asociacion_de_Municipios_de_la_Region_del_Valle_y_la_Confluencia

Parenti, M. y Flores, M. (2009). *Municipios y Medio ambiente. Un análisis sobre la actividad de la Asociación de Municipios de la Región de los Valles y la Confluencia*. Ponencia presentada en el X Seminario de la Red Muni. Ed. Propio.

Pérez, G. (2018). *La conurbación en torno a la ciudad de Neuquén: Perspectiva regional y aportes para el ordenamiento territorial*. Tesis para optar por el grado de Doctor en Geografía. Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FAHCE).

Petrelli, M.d.C. (2009). *Municipios que trascienden sus fronteras. Red de Municipios*.

Tomás, M. (2015). *La gobernanza metropolitana en Europa: modelos y retos. Barcelona*: Área Metropolitana de Barcelona. European Metropolitan Authorities.

Vilo, M. (2012). *Nuevas Funciones a Escala Local: Asociación de Municipios y Desarrollo Local*. Revista Párrafos Geográficos de IGEO-PAT-UNCO. Volumen 11, N° 2.

Estudio Reorganización del Sistema de Movilidad y Transporte de la Región Metropolitana Confluencia

RMC. Tomo 0 Introducción y Resumen Ejecutivo. Octubre 2022. <https://www.neuqueninforma.gob.ar/quedo-habilita-da-la-autovia-en-el-tramo-plottier-arroyito/>

Plan de Ejecución Metropolitano para la Región Metropolitana de Confluencia – Provincia de Neuquén y Provincia de Río Negro. Octubre de 2017.

Plan de Ejecución Metropolitana – PEM NEUQUÉN. U.P.E.F.E., provincia de Neuquén. Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior DAMI. BID 2499/OC-AR julio 2013. Pág.27.

Programa de Desarrollo de la Microrregión del Alto Valle y la Confluencia. Grupo temático: Dinámica y organización territorial y ambiental – Informe final. Neuquén – Cipolletti, julio de 1999.

Programa de Desarrollo Compartido para el Alto Valle. Actores institucionales y sociales del proceso de desarrollo compartido – Informe final. COPADE Registro N° 5753 C. Neuquén, 05 de mayo de 1999.

Proyecto Apoyo a la Gestión Ambiental en la Región Metropolitana de Confluencia. Mayo 2018. <https://www.neuqueninforma.gob.ar/adjudican-servicio-de-videocamaras-para-el-area-metropolitana/>

Carta Orgánica de la Municipalidad de Allen. Arts. 5 y 86.

Carta Orgánica de la Municipalidad de Campo Grande. Art. 177.

Carta Orgánica de la Municipalidad de Centenario. Art.33.

Carta Orgánica de la Municipalidad de Cinco Saltos. Arts. 7, 26, 41 a 43, 77 y 113.

Carta Orgánica de la Municipalidad de Cipolletti. Arts. 6 y 60.

Carta Orgánica de la Municipalidad de Contraalmirante Cordero. Arts. 20, 118, 121 y 137.

Carta Orgánica de la Municipalidad de General Fernández Oro. Art. 64.

Carta Orgánica de la Municipalidad de Neuquén. Arts. 16, 38, 67 y 113.

Carta Orgánica de la Municipalidad de Plottier. Arts. 44 y 164.

Carta Orgánica de la Municipalidad de San Patricio del Chañar. Arts. 20 y 60.

Constitución de la Provincia de Neuquén [Const]. Arts. 8, 204, 205 y 189.

Constitución de la Provincia de Río Negro [Const]. Arts. 12, 181 y 229.

Ley 53 de 1958. Ley Orgánica del Régimen Municipal de la provincia de Neuquén. Promulgación: 19-12-1958.

Ley 1403 de 1979. Ratifica en todas sus partes Convenio de Ayuda Mutua, celebrado entre los Directores de Defensa Civil de Río Negro y La Pampa. Promulgación: 24-10-1979 De Hecho. B.O. Prov. del 05-11-1979 Pág.1.

Ley 1404 de 1979. Ratifica en todos sus términos Convenio celebrado entre las Provincias de Río Negro y Buenos Aires, referido a defensa civil. Promulgación: 24-10-1979 De Hecho. B.O. Prov. del 05-11-1979 Pág.1.

Ley 2090 de 1986. Convenio entre la Provincia de Río Negro y La Pampa, por el que se acuerdan pautas de operación, mantenimiento y reparación del Sistema Derivación aguas de riego y consumo zona Catriel. Promulgación: 11-07-1986 por Decreto N° 1164/1986. B.O. Prov. del 21-07-1986 Pág.3.

Ley 3005 de 1996. Ratifica acuerdo suscripto con los gobernadores de Buenos Aires y La Pampa, por el cual se modifica el Estatuto Orgánico del Ente Ejecutivo Embalse Casa de Piedra. Promulgación: 25-07-1996 por Decreto N° 1155/1996. B.O. Prov. del 05-08-1996 Pág.4.

Ley N° 3218 de 1998. Convenio de cooperación técnica entre Río Negro y Chubut, en el cual se prevé la constitución de la -Autoridad de la Cuenca del Río Azul -ACRA-. Promulgación: 03-09-1998 por Decreto N° 1111/1998. B.O. Prov. del 17-09-1998 Pág.2.

Ley N° 4209 del 2007. Ratifica los Convenios de Cooperación Técnica suscriptos en Viedma el 30 de julio de 2004 entre las Provincias del Chubut y Río Negro, que prevén la constitución del Comité Interprovincial de la Cuenca del Río Chubut -COIRCHU- y de la Autoridad de Cuenca del Arroyo Maquinchao y Cuencas Interiores Menores –ACAMA. Promulgación: 25-07-2007 por Decreto N° 919/2007. B.O. Prov. del 06-08-2007 Pág.12.

Ley 4437 de 2009. Crea Microregiones de la Provincia de Río Negro. Pautas Asociativas. Regulación Legal. Promulgación: 26-08-2009 de Hecho. B.O. Prov. N°4756 Pág.2.

Jefatura de Gabinete. Subsecretaria de Prensa. Neuquén Informa. (15 de marzo de 2023). Adjudican servicio de videocámaras para el área metropolitana. <https://www.neuqueninforma.gob.ar/adjudican-servicio-de-videocamaras-para-el-area-metropolitana/>