



Plan Ordenamiento Territorial, Plan de Movilidad Urbana y Código de Planeamiento Urbano Rural de San Martín de los Andes, provincia del Neuquén

RESUMEN EJECUTIVO DEL INFORME PARCIAL 1

Octubre de 2025

Universidad Nacional de Villa María, Córdoba

Equipo de consultores:

Demián Rotbart
Alfredo Garay
Carlos Verdecchia
Luis Báer
Hernán Petrelli
Florencia Rodríguez Touron
Leonardo Fernández
Abelardo Llosa
Luciana Manzelli
Facundo Núñez
Martina Catanzaro
Florencia Sciotto
Daniel Kozak
Guadalupe Rodríguez Marcaida
Francisco Amoroso
Manuel Ducid
María Magdalena Ruiz Brussain
Valentina Flor Lucardi
Marcelo Corti
Santiago Antognolli
Niklas Casquero

La asistencia técnica “Plan de Ordenamiento Territorial, Plan de Movilidad Urbana y Código de Planeamiento Urbano Rural de San Martín de los Andes” tiene como finalidad lograr que el Municipio pueda abordar el desarrollo integral de su territorio con visión de futuro, enfocado en el uso racional de los recursos naturales y en equilibrio entre las actividades productivas y reproductivas, analizando, desarrollando y gestionando los procesos de planificación espacial necesarios.

La ciudad de San Martín de los Andes es la más grande y compleja de la Región de los Lagos del Sur de la provincia del Neuquén, tanto por población (37.462 habitantes, censo 2022) como por la oferta de servicios y actividades que brinda. Es también la ciudad más grande de la provincia por fuera de la Región Metropolitana de la Confluencia, a la misma escala que Zapala (Región del Pehuén) y Cutral-Co (Región La Comarca).

La actividad económica principal es el turismo nacional e internacional, y el desarrollo inmobiliario, muchas veces asociado al primero, motivado por los paisajes de la Patagonia Andina. San Martín de los Andes es el principal destino turístico de toda la provincia, potenciado por la presencia del aeropuerto Aviador Carlos Campos y la cercanía al Centro de Esquí Chapelco. En las últimas décadas, con la popularización del senderismo, el ciclismo y los deportes de montaña, tanto de verano como invierno, se extendieron las modalidades turísticas, incorporando a la tradicional temporada invernal una temporada estival, potenciando la actividad turística e impulsando el desarrollo de la ciudad en clave de experiencia turística en la naturaleza.

En este contexto, la ciudad viene experimentando un fuerte crecimiento urbano. Las demandas de la actividad turística y el crecimiento poblacional dinamizan el mercado de trabajo, reproduciendo una tendencia general de la Región de los Lagos del Sur. Junto a los beneficios de la economía del turismo, la ciudad experimenta algunas consecuencias negativas, ya que la renta turística eleva el precio del suelo, dificulta el acceso a la vivienda para las familias de trabajadores y sectores profesionales, y genera conflictos en la movilidad urbana y la conectividad; al tiempo que presiona sobre el ámbito natural en búsqueda de nuevas locaciones para radicar actividades en el contexto de un ambiente boscoso, en muchos de los casos. A modo de ejemplo, la planificación del riesgo de fuegos de interfase en dicha matriz se hace prioritaria en el ordenamiento territorial, con ocupación del espacio seguro, en particular.

Los desplazamientos entre el antiguo centro y las nuevas periferias en horas pico, provocan “embotellamientos” que se incrementan por la afluencia turística. Los recurrentes conflictos en el transporte público de pasajeros, y la escasez de infraestructura vial alternativa hacen de la movilidad un problema substantivo.

El alcance territorial de este trabajo es el ejido municipal actual de SMA con 14.431has de superficie. Analiza también las relaciones con otros núcleos urbanos localizados dentro del área de influencia de la ciudad que mantienen una estrecha interacción funcional y en algunos casos de dependencia para la provisión de servicios, comercio y equipamiento. En primer lugar con el área que conforma el proyecto de ampliación del ejido hacia el este de 22.466has y donde ya se desarrollan barrios que si bien fueron aprobados por la autoridad provincial, que tiene la competencia jurisdiccional, resuelven su vida cotidiana en SMA; también con el Parque Nacional Lanín, con el que la ciudad comparte un borde de 35km, atravesado cotidianamente no solo por los turistas que encuentran en el área protegida buena parte de los atractivos naturales que los llevaron a SMA, sino también por los residentes que encuentran lugares de esparcimiento y descanso en los bosques y lagos, y en sentido inverso por la población que vive dentro del Parque, principalmente en tierras comunitarias mapuches, y resuelve sus actividades laborales , educativas o comerciales en la ciudad; y por último con las urbanizaciones cercanas como Meliquina, Lago Hermoso (dentro del Departamento Lácar) y Villa Quilquihue (dentro del ejido de Junín de los Andes), que también mantienen relaciones funcionales con SMA.

SMA duplica la tasa de crecimiento media de Argentina. La población creció un 31% en el último período intercensal, alcanzando los 37.427 habitantes; los hogares aumentaron un 57%, llegando a 14.156 en 2022; y las viviendas censadas se incrementaron un 41%, hasta un total de 15.299.

La respuesta al rápido crecimiento poblacional se encontró en un modelo de expansión de baja densidad y conformada por fragmentos de tejido urbano, que presiona sobre ecosistemas de alto valor ambiental. La expansión de la mancha se produjo en muchos casos sobre áreas de alta fragilidad ambiental como vegas, mallines y laderas con pendientes, siendo comunes los riesgos de inundación, erosión e inestabilidad, además de dificultades para garantizar la infraestructura básica. La presión inmobiliaria impulsó loteos en zonas no aptas, fomentando la conformación de un patrón de urbanización dispersa y fragmentada. Esto produjo barrios aislados, con escasa integración vial y altos costos para la extensión de servicios. La expansión urbana con tan bajo nivel de regulación no puso suficiente atención en las alternativas de circulación, aumentando la dependencia de la Ruta Nacional 40 y en menor medida de la Ruta Provincial 62 y calle Perito Moreno como ejes estructurantes del crecimiento y de los flujos de movilidad.

La Ruta Nacional 40 se constituye así en el eje de un sistema troncal del que van derivando vías secundarias y terciarias. Este sistema lineal no se articula con vialidades complementarias que permitan cerrar circuitos, distribuir el tránsito y ofrecer alternativas en caso de emergencias. La topografía dificulta el

desarrollo de infraestructura vial adecuada y encarece las obras. El modelo urbano disperso con barrios aislados de baja densidad y poco conectados aumenta la dependencia del automóvil y reduce la viabilidad de un transporte público eficiente.

La matriz territorial actual sigue regida por la primera subdivisión de la tierra, que se determinó con lógica cartesiana en 1898 al fundar la ciudad en la planicie que se localiza en la cabecera este del lago Lácar. Se dispuso el pueblo de San Martín de los Andes, con un loteo de manzanas cuadradas divididas en 4 solares; a continuación la colonia Maipú, conformada por quintas en la zona de transición entre el pueblo y la Vega Plana; un conjunto de lotes pastoriles en la Vega; y lotes forestales en la periferia. La geometría definida en esa primera subdivisión de la tierra no respondía a las características naturales del lugar -como la topografía y los distintos biomas/ecosistemas presentes- sino que buscaba maximizar la cantidad de lotes frentistas a los cursos de agua. Habiendo determinado en su momento la estructura de la propiedad rural, hoy sigue rigiendo el desarrollo de la ciudad y cuando la evolución de la normativa habilita usos urbanos tiende a generar una lógica de urbanización basada en las franjas (o módulos) que surgen de la distribución original de la tierra rural. Esta forma de regular lote a lote tiene como consecuencia la materialización de bordes y medianeras que dificultan la interacción y circulación.

Esta lógica catastral, primero de ocupación y luego de intervención y transformación del territorio, se choca con las características naturales preexistentes, como la topografía que impone condicionantes al desarrollo o la presencia de bosques nativos, ahora protegidos por las leyes nacional y provincial de OTBN.

El sistema normativo urbano es complejo, ya que SMA no cuenta con un Código de Planeamiento Urbano ordenado y comprensivo para la totalidad de su territorio. Si bien en algunas instancias se sancionaron normas de gran alcance territorial (las ordenanzas 83/84, 2210/96, 3012/98 y 8390/09), para la regulación del suelo dentro del ejido existen hoy más de treinta ordenanzas vigentes sin articulación entre ellas, que fueron ordenando la ocupación y usos del suelo por partes, dificultando una interpretación en conjunto.

Se produce una contraposición entre la ciudad compacta tradicional, modelo expresado por el Centro Histórico con su trazado regular, y los nuevos patrones de urbanización posibilitados principalmente por el automóvil, que acorta tiempos de desplazamiento y permite construir barrios en sitios otrora impensados.

Dado el tamaño presente de la ciudad, las características geográficas del ambiente en que se asienta y el crecimiento sostenido de la población, aparece

la necesidad de pensar un nuevo modelo urbano para una ciudad que se sigue autodenominando pueblo, pero se enfrenta en poco tiempo al umbral de los 50.000 habitantes.

Esta sociedad caracterizada por el conocimiento entre los vecinos y el respeto por el otro, ejemplificado en la prioridad absoluta que tienen los peatones en las calles de SMA o el respeto por los rosales plantados en las veredas, empezó a sentir el extrañamiento típico que conlleva el crecimiento poblacional y empiezan a aparecer problemas sociales típicos de ciudades más grandes, donde el anonimato y la mayor dificultad para acceder a oportunidades dificultan construir proyectos de vida satisfactorios que permitan progresar a las familias.

El cambio de escala, la incorporación de la antigua aldea de montaña en el universo de las ciudades intermedias del país, produce en los habitantes permanentes de la localidad profundos dilemas.

La pérdida de la escala humana de la ciudad se empieza a expresar no solo en el espacio urbano sino también en el tejido social, que se tensa al ritmo de las transformaciones aceleradas. SMA está a tiempo de evitar que eso pase. La reivindicación del derecho al paisaje y al espacio público de calidad van en ese sentido.

Dualidad urbana: los espacios más calificados como el Centro Histórico y los barrios de alto poder adquisitivo contrastan con la ciudad dormitorio, que puede ejemplificarse en Cordones de Chapelco, donde la política de vivienda pública tendió a concentrar sus operaciones por la mayor disponibilidad de suelo accesible y los barrios populares que se conformaron en cercanías del centro urbano, que ocuparon localizaciones dejadas de lado por el mercado formal por su escasa factibilidad. Hoy conviven con los riesgos que implican esas localizaciones, como en el caso de la ladera sur del cerro Curruhuinca, donde diversos estudios han dado cuenta en los últimos años de las amenazas presentes por el tipo de suelo, las fuertes pendientes y la ocupación de áreas de desborde de los drenajes naturales.

Acceso al Hábitat: el registro municipal de demanda habitacional administrado por el Instituto de Vivienda y Hábitat da cuenta de 3.168 familias (8.090 personas) registradas en una ciudad que en el presente tiene 40.000 habitantes. Si bien los inscriptos representan distintos niveles de criticidad habitacional, que el 20% de la población se encuentre registrada habla de las dificultades que presenta el acceso a la vivienda y más ampliamente al hábitat de calidad en SMA. En el mismo sentido habla la reciente declaración de Emergencia Habitacional por ordenanza, siendo la novena vez que sucede en veinte años.

Kaleuche expresa la siguiente situación: se trata de un loteo aprobado en la década del 70 dentro de jurisdicción provincial con tan solo un plano de mensura que creó 3.700 parcelas sobre 405has de bosque nativo, en una ladera con pendientes importantes (misma escala que todo el Casco Histórico). Si bien se trataba del estándar de producción de suelo urbano para la época, esto se hizo sin estudios de impacto ambiental ni compromisos de construcción de la infraestructura básica necesaria para el funcionamiento de un barrio, en una localización alejada de la ciudad existente en aquel momento. La virtual paralización de su ocupación hasta la década pasada -por distintos motivos que se desarrollan en el capítulo correspondiente- dejó en hibernación los desafíos que implicaba. Su reciente reactivación como localización residencial, disparó las alarmas sobre el modelo de urbanización correcto y adecuado para SMA; el reparto de las cargas y beneficios del proceso de urbanización entre la sociedad y los desarrolladores urbanos; y la crisis habitacional que lleva a que para muchas familias las parcelas ofrecidas en este barrio -sin infraestructura básica, pero pagaderas en cuotas- sean la mejor opción a la que tienen acceso.

El crecimiento poblacional y la expansión urbana han superado la capacidad de la infraestructura y el equipamiento. La rápida expansión en áreas periféricas enfrenta la falta de factibilidad por parte de los prestadores de servicios esenciales como red cloacal y de gas, y en menor medida en la provisión de agua potable y energía eléctrica.

Repensar la ciudad en clave de un uso más eficiente de la tierra y los recursos implica hacer un mejor aprovechamiento de las redes de infraestructura, los equipamientos y la matriz de transporte y movilidad. En este sentido, potenciar subcentralidades con mayor densidad de ocupación, mixidad de usos y movilidad accesible puede ayudar a tener una ciudad más sostenible. La ciudad necesita repensar la *travesía urbana* de la Ruta Nacional 40 con un enfoque integrador que articule todos los sistemas de movilidad (peatones, ciclistas, vehículos y transporte público) con la estructura urbana.

La ciudad combina un rol de destino turístico nacional e internacional con la vida cotidiana de una población residente en expansión, llevan a hablar más que de una ciudad turística de una ciudad *con turismo*, poniendo en énfasis en las necesidades y expectativas de una población que ha optado por residir en la localidad

Esta afirmación no relativiza la importancia del turismo en tanto actividad económica principal, seguida de cerca por la industria de la construcción y el desarrollo inmobiliario; así como por la prestación de bienes y servicios para la población permanente y los visitantes.

SMA cuenta con una capacidad de alojamiento de 7.000 camas formales y 7.000 adicionales no formales, pudiendo recibir hasta 15.000 visitantes en simultáneo si se agrega los lugares en campings. El pico absoluto de visitantes se produce en febrero llegando a una ocupación del 80% en buenos años, aunque el pico de la temporada invernal no se queda muy atrás, dando cuenta de un equilibrio a lo largo del año. Se registran también momentos puntuales de ocupación absoluta asociados a fines de semana largos o eventos como el Patagonia Run. Se calcula que en un buen año la ocupación promedio ronda el 60% y se generan entre USD 250 y 400 millones en facturación sectorial total.

Centro invernal Chapelco es el principal atractor turístico en temporada invernal y recientemente se renovó el contrato de concesión por veinte años, incluyendo a la comunidad mapuche Vera entre los beneficiarios y con un importante plan de obras e inversiones comprometido, que plantea cuadruplicar la capacidad actual de 5.000 esquiadores a 20.000 usuarios. Esta reforma ambiciosa multiplicará la actividad económica de SMA en los próximos años, por la inyección de capital asociada al aumento de turistas e inversiones para ampliar la infraestructura que les de soporte, con la generación de empleo asociada.

Pero al mismo tiempo plantea desafíos en términos de sostenibilidad por el impacto ambiental que va a implicar para el cerro la apertura de pistas en un entorno de bosque nativo y mayor afluencia de personas; el impacto económico por la mayor demanda de suelo para alojamiento turístico y comercio, compitiendo con el uso residencial; y el impacto social por la aceleración de procesos migratorios que la oferta ampliada de empleo inducirá.

Las estadísticas recientes señalan que la temporada invernal y estival se encuentran equilibradas en número de turistas, por lo que el incremento de la actividad en Chapelco que cuadruple su capacidad, que llevaría a duplicar el volumen actual de turistas que recibe la ciudad, requiere pensar cómo balancear la oferta estival, si se quiere mantener un nivel de ingresos, pero sobre todo de oferta de empleo estable a lo largo del año.

Los estudios dan cuenta de las Oportunidades que ofrece la localidad para que las familias que eligen radicarse puedan configurar un proyecto de progreso. Hay trabajo accesible sobre todo en torno al turismo y la construcción; un incipiente ecosistema de PYMES de base tecnológica y posibilidades para emprender proyectos laborales independientes, en general de baja tecnificación, pero con alta independencia laboral. La ciudad ofrece opciones de educación de niveles terciario y superior, aunque aún limitadas, lo que explica que muchos jóvenes emigren hacia ciudades más grandes para estudiar o en búsqueda de empleos más calificados.

SMA cuenta con una Carta orgánica con una perspectiva de derechos, inclusión y participación que es ejemplar en el país. Se constituye como un

municipio intercultural en el que se cogestiona con las comunidades originarias y dialoga con el Parque Nacional Lanín.

Se registra un alto nivel de involucramiento de la sociedad en la vida pública, existe un sistema de Juntas Vecinales con representantes votados por la población, la institución de la Banca del Vecino para presentar propuestas en el Concejo Deliberante, instituciones intermedias que representan a los distintos sectores de la sociedad como los colegios profesionales y cámaras de distintas actividades económicas, organizaciones barriales y cooperativas, hay una cultura planificadora de larga data que se expresa en la larga lista de antecedentes de planes que tiene este trabajo.

Entre los actores con activa participación pública, se destacan el Instituto Municipal de Vivienda y Hábitat, el Consejo de Planificación Estratégica, la Secretaría de Planificación, la existencia de la figura del Defensor del Pueblo y el Ambiente, el Consejo Asesor de la Vivienda como organización convocante en esta materia; y el vínculo con las Comunidades Mapuche, la red de organizaciones de inquilinos, cooperativas, cámaras empresarias, colegios profesionales e instituciones locales en general.

SMA es una ciudad con riqueza, que atrae recursos a través del turismo y la inversión, en el contexto de los recursos extraordinarios que Vaca Muerta está generando a nivel provincial. Pero tiene una mala distribución de los costos y beneficios que genera el proceso de crecimiento urbano y desarrollo económico. En relación con otras localidades del país se trata de una ciudad con ingresos altos por habitante, pero su arquitectura fiscal e institucional no transforma suficientemente ese potencial en una oferta de infraestructura, vivienda y servicios. Si bien el presupuesto local depende en parte de transferencias del gobierno provincial, la posibilidad de incorporación de nuevas herramientas y la modernización de algunos procedimientos permitiría mejorar el porcentaje de recursos propios.

Puede operarse por ejemplo sobre la baja captura de valorización urbana y la alta morosidad, que hoy restan recursos propios a la ciudad. En el contexto del Segundo Pacto de Gobernanza estos problemas pueden volverse parte de la solución al problema de generar los recursos que permitan multiplicar el nivel de inversión y ayuden a nivelar las oportunidades y atributos urbanos a los que accede toda la sociedad.

Ejes problemáticos

A partir del Diagnóstico realizado para la SMA, puede trazarse un estado de situación actual como punto de partida para estudiar la evolución posible de este territorio y diseñar estrategias de intervención para conducir su desarrollo futuro. Interesa repasar las principales problemáticas y las oportunidades detectadas en el Diagnóstico, sintetizados en 7 Ejes problemáticos como resumen de esta instancia, lo que permitirá encausar las próximas etapas de trabajo que contemplan el estudio prospectivo del territorio y su posible evolución.

EJE 1: El proceso de expansión urbana dispersa con alto consumo de suelo presiona sobre los bosques nativos, humedales y el sistema hídrico, generando impactos ambientales e incrementando la exposición a riesgos socio-naturales combinados.

La ciudad experimenta un modelo de **crecimiento disperso y fragmentado** que sigue principalmente los ejes viales troncales: la Ruta Nacional 40 y la Ruta Provincial 62. Este patrón tiene como consecuencia un **alto consumo de suelo natural** y consolida la segregación socioespacial. La expansión se realiza por "módulos" (lote a lote, según iniciativa de los propietarios), por lo que no sigue una secuencia ordenada. Lo que afecta la interconexión entre módulos y por lo tanto la continuidad del tejido urbano.

Existe una **presión de inversores y desarrolladores** buscando urbanizar suelos con presencia de **bosque nativo y/o humedales** (mallines). Esta presión se debe, en parte, a la escasez de suelo apto cerca del centro histórico y a las excepcionales características naturales del entorno. Se debe considerar que históricamente la normativa local declaró "suelo urbanizable" zonas de bosques nativos, que hoy pasaron a estar protegidos.

Los **efectos ambientales** son preocupantes en la medida que se observa una paulatina degradación del paisaje. Se produce la **pérdida de servicios ecosistémicos**, como la capacidad de regulación de excedentes hídricos de los humedales (Vega Plana) y la protección de suelos por los bosques. La urbanización sin unidad conceptual, funcional ni social crea un "mosaico de fragmentos desvinculados".

El territorio está sujeto a **riesgos** debido a sus características. Esto genera **amenazas múltiples**, incluyendo inestabilidad de laderas, inundaciones en mallines y planicies aluviales, y riesgo de incendios de interfase. La expansión urbana en laderas y vegas incrementa la exposición y el riesgo, afectando a

barrios ubicados en zonas de alta pendiente (como los faldeos del Cerro Curruhuinca), que enfrentan peligros de deslizamientos y derrumbes. **Casi la mitad del ejido presenta niveles de riesgo alto, por lo que no es apropiado para la urbanización.**

Adicionalmente, la urbanización presiona el **sistema hidrológico**. La provisión de agua se apoya mayormente en fuentes superficiales. Se presenta el riesgo de **contaminación del agua superficial y subterránea** si se incrementa el vuelco irregular de efluentes cloacales no tratados y el volumen de contaminantes arrastrados por la escorrentía pluvial.

EJE 2: La escasa diversificación de las actividades económicas con fuerte dependencia del turismo como principal actividad lleva a que una mala temporada perturbe seriamente el desarrollo de la vida en la localidad.

El turismo es reconocido como el **principal motor económico** de la ciudad, sosteniendo gran parte del empleo, la facturación comercial y los servicios, tanto en invierno (esquí en Chapelco) como en verano.

Esta fuerte dependencia, sin embargo, genera un **riesgo ante crisis del sector**. La economía de San Martín de los Andes es **extremadamente vulnerable a shocks externos**, tales como variaciones cambiarias, fenómenos climáticos (falta de nieve, caída de ceniza volcánica) o restricciones globales (como la pandemia).

La diversificación productiva es incipiente. Aunque existen oportunidades en la industria de la madera y el diseño de muebles, la economía digital y los productos regionales, estas no logran escalar lo suficiente para **complejizar la matriz económica**. El riesgo estratégico es que la ciudad consolide un perfil excesivamente direccionado (**monocultivo**) al turismo y la renta inmobiliaria, con poca resiliencia ante cambios estructurales.

EJE 3: El desfasaje entre expansión de los loteos y el crecimiento de las infraestructuras expone una brecha que afecta la calidad de vida en los barrios sin cobertura y aumenta los impactos sobre la naturaleza.

El crecimiento poblacional y la expansión urbana han **superado la capacidad de la infraestructura y el equipamiento**. La rápida expansión en áreas periféricas enfrenta **la falta de factibilidad por parte de los prestadores de**

servicios esenciales como red cloacal y de gas, y en menor medida en la provisión de agua potable y energía eléctrica.

La ciudad presenta una **alta dependencia de las condiciones climáticas**, concentrando la provisión de agua potable en una única fuente, lo que genera una vulnerabilidad al sistema.

La incorporación de nuevos loteos y desarrollos urbanos se produce **sin evaluar** los impactos ambientales acumulativos. La ausencia de una planificación hídrica estratégica limita la capacidad de anticipar escenarios de escasez. Este problema es visible en desarrollos como el loteo de Kaleuche, que, al ser aprobado cuando no se exigía la provisión de servicios (década del 70) hoy presenta una carencia de infraestructura básica difícil de solucionar.

EJE 4: Las diversas calidades del espacio urbano y el acceso desigual a los bienes y servicios que ofrece la ciudad configuran pautas de segmentación que imponen fuertes inequidades a la vida cotidiana de la población.

La ciudad se caracteriza por la **convivencia de dos modelos urbanos**. Por un lado, se encuentra el **centro histórico compacto**, que concentra servicios, comercio, equipamiento, empleo y cobertura de infraestructura. Por el otro, está la **ciudad dispersa de barrios**, que crecen de forma inconexa, con baja cobertura de equipamientos y servicios.

Esta dualidad genera una **polarización urbana** que dificulta el acceso a los atributos urbanos a una parte significativa de la población. La oferta de servicios esenciales (comerciales, de salud y educativa) está concentrada de manera desequilibrada en el Casco Central, obligando a los habitantes de los barrios periféricos en crecimiento a recorrer distancias significativas. Por ello, desarrollar una jerarquía de **nuevas centralidades** sigue siendo un desafío.

Esta dispersión fragmenta el tejido urbano, y la densificación en el casco céntrico, con el incremento de altura, amenaza con disolver los principales atributos del paisaje urbano y la imagen de "aldea de montaña" que caracteriza a la localidad.

EJE 5: El modelo urbano lleva a que la movilidad se organice principalmente en torno a la Ruta Nacional 40 y el uso de vehículos

particulares, limitando el acceso a la ciudad para una parte importante de la población.

La movilidad se organiza principalmente en torno a la Ruta Nacional 40 y los modos privados como consecuencia de la dispersión territorial, baja densidad y concentración de usos no residenciales en pocas partes de la ciudad.

La RN 40 es la columna vertebral de la movilidad, combinando funciones de travesía urbana y corredor interurbano. La morfología de valle y montaña restringe la posibilidad de generar una malla vial con múltiples alternativas, lo que explica la **fragilidad del sistema** ante la congestión. La concentración de desplazamientos genera dificultades de circulación cada vez más graves. Las proyecciones de demanda para 2030 y 2040 anticipan una **operación en saturación** para la RN 40. Por ello, resulta vital el rediseño de accesos y bordes urbanos para asegurar la fluidez.

La expansión urbana dispersa y con baja densidad dificulta el desarrollo del transporte público y **refuerza la centralidad del automóvil** como un recurso indispensable para la mayoría. El sistema urbano de colectivos cumple un rol fundamental en barrios periféricos, pero presenta **debilidades estructurales** con limitaciones en cobertura y frecuencia. Además, gran parte de la red urbana en los sectores servidos no está pavimentada, lo que afecta la operación cotidiana, especialmente en épocas de nevadas o lluvias.

En cuanto a la movilidad activa (peatonal y ciclista), la infraestructura fuera del centro es discontinua y de baja accesibilidad. A esto se suma que el turismo **multiplica la presión sobre la infraestructura vial** en fechas específicas, saturando accesos y estacionamientos.

EJE 6: La crisis habitacional estructural por el incremento del precio de la tierra y una dinámica inmobiliaria excluyente distorsionada por los usos turísticos dificulta el acceso a la vivienda y el hábitat.

La ciudad enfrenta una **crisis habitacional estructural y severa**. Esta problemática es persistente; de hecho, en veinte años hubo nueve declaraciones de “emergencia habitacional” aprobadas por el Concejo Deliberante. El Instituto de Vivienda y Hábitat (IVH) registra a **3.168 familias** (aproximadamente el 20% de la población) en el Registro de Demanda Habitacional.

El **mercado inmobiliario está fuertemente segmentado**. Por un lado, hay viviendas destinadas al turismo y a la inversión (segunda residencia), cuyos precios del suelo y del metro cuadrado están completamente dissociados de los ingresos locales. Este alto valor del suelo desplaza a la población de recursos medios, forzándola a buscar lotes más alejados. La informalidad u oferta de lotes con condiciones subestándar es alta, ejemplificada por el Barrio Kaleuche, donde aún se ofertan 2.000 lotes sin cobertura de infraestructura.

La demanda habitacional registrada es heterogénea, incluyendo familias que necesitan vivienda nueva (que habitan en ranchos o casillas), mejoramiento edilicio, provisión de servicios básicos, y acceso a vivienda propia para las familias que actualmente alquilan (que representan el 48% de los inscriptos). De las familias registradas, el 38% no tiene trabajo formal. Las herramientas municipales para gestionar el suelo, como la ordenanza de plusvalía o el Banco de Tierras, tienen una **implementación limitada** y baja capacidad de capturar la valorización inmobiliaria.

EJE 7: Las restricciones institucionales y fiscales del Estado municipal limitan su capacidad para conducir el desarrollo urbano

A pesar de contar con sucesivos planes y estudios urbanísticos que analizaron el desarrollo de la ciudad, no se logra consolidar un modelo de desarrollo urbano claro ni se plasma en un Código de Planeamiento Urbano que regule su crecimiento.

En el ámbito normativo, existe una **dispersión y falta de uniformidad**. La técnica normativa actual utiliza como criterio de regulación la asignación de parámetros caso por caso a cada iniciativa de urbanización en concreto sin referir a una visión integral del desarrollo de la ciudad. Las ordenanzas de regulación del suelo posteriores a 1996 han sido **independientes de sus antecesoras**, sin generar un cuerpo compilado. Además, existen más de 30 ordenanzas dispersas que modificaron las regulaciones por predios particulares. Esta dispersión procedimental, junto con la necesidad de ordenar procedimientos de excepcionalidad para "productos urbanísticos", requiere un trabajo de compilación y sistematización de todas estas normas para definir una clasificación de usos con limitaciones claras y de **aplicación directa**.

Fiscalmente, la recaudación local presenta **altos niveles de morosidad** (50–60% en tasas inmobiliarias y patentes), y la dependencia de las transferencias provinciales es muy elevada. El límite en las capacidades municipales contribuye a una percepción social de ineficacia y falta de capacidad de ejecución. Esto no se condice con la capacidad económica de los actores del

territorio, lo que pone de manifiesto que es posible mejorar el reparto de cargas y beneficios que se generan en torno al proceso de urbanización.

En resumen, existe un desfase entre las necesidades de una ciudad en expansión, que demanda infraestructura, servicios y equipamientos y las capacidades del municipio para planificar, financiar y gestionar ese crecimiento con los recursos disponibles.