

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

INFORME PARCIAL 2

Diciembre de 2025

Planificando el futuro de la ciudad: de los escenarios posibles a las decisiones estratégicas

Resumen ejecutivo

1. Introducción y Marco Institucional

El presente informe sintetiza los avances del Informe Parcial 2 de la asesoría técnica, iniciada en 2025 para el **Consejo de Planificación Estratégica (COPE)** de San Martín de los Andes. Esta iniciativa cuenta con el apoyo del **COPADE** (Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo de la provincia del Neuquén) y financiamiento del **CFI** (Consejo Federal de Inversiones), lo que garantiza que no se afecten fondos municipales para su ejecución.

El objetivo central de la consultoría es el desarrollo de tres instrumentos fundamentales para el ordenamiento territorial de la localidad:

1. Un **Plan de Ordenamiento Territorial**.
2. Un **Plan de Movilidad**.
3. Un nuevo **Código de Planeamiento Urbano Rural**.

El proceso, se basa en un enfoque **transversal y participativo**, involucrando a juntas vecinales, colegios profesionales, cámaras de comercio y el Parque Nacional Lanín. Se reconoce que San Martín de los Andes ha dejado de ser una "aldea de montaña" para convertirse en una **ciudad intermedia**, lo que exige una regulación estatal más robusta para distribuir beneficios y responsabilidades de manera equitativa.

2. Diagnóstico y Punto de Partida

El diagnóstico actualizado (el primero después de 10 años) confirma que, si bien la ciudad mantiene una **alta calidad de vida**, lazos sociales fuertes y una cobertura de infraestructura relativamente buena (94% de los hogares tiene red de agua, 83% de cloacas y 90% de gas), estos indicadores están en riesgo inminente de deterioro si no se opera sobre el patrón de crecimiento actual.

Los principales problemas detectados son:

- **Emergencia habitacional recurrente.**

- **Riesgo de colapso del sistema vial** (principalmente la Ruta Nacional 40).
- **Impacto ambiental creciente** sobre los ecosistemas locales.
- **Dispersión normativa**, con una sumatoria de ordenanzas aisladas en lugar de un código unificado.

3. Proyecciones Demográficas y Habitacionales (Horizonte 2040)

Para planificar el crecimiento, el equipo técnico desarrolló diversos escenarios basados en datos del Censo 2022 y tendencias económicas.

3.1. Crecimiento Poblacional

Se estima que para el año 2040, la ciudad recibirá un incremento de entre **19.000 y 26.000 nuevos habitantes**. Estas proyecciones consideran tanto la tendencia censal como la influencia de la actividad turística en la migración interna.

3.2. Transformación de los Hogares y Demanda de Vivienda

Un hallazgo crítico es el **achicamiento de los hogares**. Mientras que hace décadas predominaba la familia tipo de cuatro o cinco personas, hoy el promedio en San Martín de los Andes es de **2,3 habitantes por hogar**, con una proyección a la baja de hasta **1,9** para 2040.

- Este fenómeno implica que el número de familias crece más rápido que la población total.
- Se proyecta una demanda de entre **13.000 y 19.000 nuevas viviendas**.
- **Cambio de tipología:** Las nuevas familias demandarán más departamentos, dúplex o PH, en lugar del tradicional lote individual grande, lo que abre una oportunidad para la densificación urbana.

3.3. Población Flotante y Turismo

La actividad turística añade una carga significativa a la infraestructura. Actualmente, existen unas **14.000 plazas turísticas** (formales e informales). Se proyecta que para 2040 este número podría incrementarse en **11.000 nuevas plazas**, lo que demanda más suelo para servicios, comercios y personal de servicio.

4. Demanda de Suelo y Aptitud Territorial

El equipo técnico utilizó dos métodos de simulación para calcular cuánta tierra requerirá el crecimiento proyectado bajo distintos modelos de regulación, obteniendo valores similares por los dos caminos.

4.1. Escenario Tendencial vs. Alternativo

- **Modelo Tendencial:** Si se mantiene el patrón actual de loteos unifamiliares de baja densidad, la mancha urbana requeriría entre **2.000 y 2.300 nuevas hectáreas**, duplicando casi la superficie actual de la ciudad.
- **Modelo de Densificación:** Si se fomenta el uso multifamiliar y se aprovechan mejor los vacíos urbanos, la demanda de suelo podría reducirse a **entre 1.100 y 1.500 hectáreas**.

4.2. Factibilidad y Aptitud del Suelo

Se definieron cinco niveles de aptitud basados en cuatro variables críticas:

1. **Altitud:** A mayor altura, aumentan los costos de urbanización y los riesgos climáticos (congelamiento de cañerías, bloqueo de calles por nieve).
2. **Pendiente:** Terrenos escarpados presentan mayores riesgos de deslave y costos constructivos.
3. **Sistema Hídrico:** Protección de la Vega Plana, cursos de agua y áreas de mallines.
4. **Bosque Nativo:** Cumplimiento de la Ley de Bosques (zonas rojas, amarillas y verdes).

El análisis revela que, en el escenario más restrictivo ambientalmente, solo quedarían **700 hectáreas aptas aún no ocupadas** dentro del ejido municipal actual, lo que obligaría a una densificación extrema o a una expansión fuera del ejido. El escenario intermedio da cuenta de 1.400 hectáreas aptas sin urbanizar y el escenario más flexible 2.800 hectáreas.

Para poder contener el crecimiento hasta 2040 del escenario tendencial dentro del ejido municipal actual (en el que tiene injerencia el municipio) sería necesario aplicar el escenario ambiental más flexible, con los riesgos que implica.

Lograr **modificar el patrón de crecimiento urbano hacia uno más compacto permitiría gestionar el desarrollo necesario dentro de los parámetros ambientales del escenario intermedio**, obteniendo un resultado mucho más sostenible y bajando la exposición a riesgos y costos de urbanización.

5. Dilemas Sectoriales: Movilidad e Infraestructura

5.1. Movilidad y Transporte

El sistema vial actual, centrado en la Ruta Nacional 40, está al borde de la saturación subjetiva, aunque técnicamente aún posee capacidad. Sin embargo, sin cambios, **colapsará antes de 2040**.

- **Escenario Tendencial:** Mayor dependencia del auto particular, viajes más largos y transporte público ineficiente debido a la baja densidad.
- **Desarrollo Orientado al Transporte (DOT):** Propone planificar el crecimiento en torno a corredores de transporte público, mejorando la conectividad de subcentralidades como **La Vega, Chacras 30 y 32**. Esto permitiría "cortar viajes" al evitar que todos los ciudadanos deban trasladarse al centro para trámites básicos.

5.2. Servicios Públicos y Saneamiento

El saneamiento es el punto más crítico de la infraestructura.

- **Agua:** La ampliación de la capacidad es factible mediante el cambio de tecnología de filtros lentos a rápidos.
- **Cloacas:** Se estima que para 2040 se necesitarán **dos nuevas plantas de tratamiento equivalentes a la PT3**. El financiamiento y la localización de estas plantas son desafíos mayores, y se abre la alternativa de que los grandes

desarrolladores privados financien sus propias plantas modulares (equivalente a una PT3) para aliviar la presión sobre el sistema centralizado, que debería construir la planta restante.

- **Energía y Gas:** Existe una restricción fuerte en la factibilidad de gas por parte de la prestadora Camuzzi. Si bien en 2026 se habilitaron nuevas conexiones, no van a dar respuesta al crecimiento proyectado. Se proponen alternativas como la biomasa (**pellets**) y el refuerzo de la red eléctrica, incluyendo energías renovables (solar/eólica) y almacenamiento en baterías para mejorar la resiliencia ante cortes.

6. Marco Regulatorio y Gestión Urbana

El futuro **Código de Planeamiento Urbano** busca reemplazar la actual "dispersión normativa" por un cuerpo único y coherente.

6.1. Objetivos del Nuevo Código

- **Mirada Territorial:** Superar la lógica de "lote a lote" para considerar el ambiente (vegas, faldeos, cumbres) como unidades de gestión.
- **Simplificación Administrativa:** Agilizar trámites, evitar duplicaciones de impacto ambiental y profesionalizar la gestión de permisos.
- **Instrumentos de Gestión:** Utilizar no solo normas prohibitivas, sino también **incentivos fiscales** (tasas diferenciales para baldíos o premios por densidad) y **obra pública dirigida** para fomentar el desarrollo de nuevos subcentros.

6.2. Expansión del Ejido

En este contexto, aparece la necesidad de ampliar el ejido municipal hacia la zona de la Ruta Nacional 40 y el Aeropuerto para poder regular áreas que hoy crecen sin control municipal (como ocurrió históricamente con Kaleuche).

7. Escenarios de Futuro Posible

Se desarrollaron siete configuraciones espaciales basadas en la combinación de decisiones políticas y económicas.

1. **Escenario Tendencial (A):** Continuidad del modelo actual; alto consumo de suelo y riesgo de colapso de servicios.
2. **Escenario Permisivo/Desregulado (B):** Crecimiento acelerado sobre áreas frágiles (Parque Nacional Lanín, zonas de riesgo); alta presión sobre la Ruta Nacional 40.
3. **Escenario Restrictivo/Ambiental (C):** Máxima protección del entorno; riesgo de encarecimiento extremo de la tierra y exclusión social por falta de oferta habitacional.
4. **Escenario Modesto:** Avance parcial en algunas metas, pero con ralentización de la actividad económica.
5. **Escenario de Obra Pública:** Éxito en la captación de recursos externos para infraestructura, pero menor enfoque en lo social y ambiental.
6. **Escenario Óptimo:** Cumplimiento de todos los objetivos de sostenibilidad, densidad y servicios; considerado poco probable pero útil como guía.
7. **Escenario Razonable:** Un equilibrio pragmático que prioriza la densificación moderada, la protección de áreas críticas (como la Loma Redonda y la Vega Plana) y la creación de un sistema de centros barriales.

8. Conclusiones y Próximos Pasos

La planificación de San Martín de los Andes se encuentra en una etapa definitoria. La transición de "aldea" a "ciudad intermedia" requiere abandonar el modelo de crecimiento disperso y costoso. El éxito del plan dependerá de:

- La capacidad del Estado para implementar un **Código de Planeamiento flexible y moderno**.
- La articulación con el sector privado para el financiamiento de infraestructura básica.
- El monitoreo constante de las variables ambientales y demográficas para conducir el desarrollo de la ciudad y corregir el rumbo si hiciera falta de cara al horizonte trazado en 2040.