

APROXIMACIÓN AL MARCO JURÍDICO SOBRE LOS DERECHOS DE USO Y ACCESO AL SUELO EN EL MUNICIPIO DE ALLEN RÍO NEGRO

Objetivo General

Verificar si existen herramientas de planificación territorial que permitan frenar el avance de la exploración y/o explotación de hidrocarburos en zonas productivas del Alto Valle del Río Negro tomando como referencia el Municipio de Allen.

Objetivo Específico

Realizar una aproximación a la normativa municipal sobre el uso y acceso al suelo y su análisis jurídico.



Foto: Alexis Vichich

Observatorio Petrolero Sur
Junio 2015

Con el apoyo de

 **HEINRICH BÖLL STIFTUNG**
CONO SUR

Presentación

Este informe se enmarca en una serie de investigaciones sobre el avance de la frontera hidrocarburífera en distintas ciudades de las provincias de Neuquén y Río Negro. En la década de 1930 la fruticultura se convirtió en la principal actividad económica de la región conocida como Alto Valle del Río Negro. Sin embargo, en los últimos diez años, allí se ha incrementado considerablemente el número de pozos perforados en zonas de chacras para la explotación de hidrocarburos, principalmente de gas de arenas compactas (tight gas). Esta situación, que se registra particularmente en el municipio de Allen, alerta sobre la posibilidad de profundos cambios en el uso del suelo y ocupación del territorio a partir de la imposición de una matriz extractiva que culminaría desplazando a la productiva. Esto, además del sacrificio de tierras fértiles -aptas para la producción de alimentos- implica la pérdida de los saberes, cultura e historia sobre las que se forjaron estas ciudades.

El municipio de Allen tiene una población de 27.443 habitantes, según el Censo 2010, más del 83% se concentra en la ciudad homónima, mientras que el resto se distribuye en diez barrios rurales, además de pobladores dispersos. La localidad es la que la mayor superficie irrigada y en producción de la provincia. Actualmente cuenta con 10 mil hectáreas con plantaciones de peras y manzanas, el 50 o 60% de la producción son peras. Desde 2006, cuando la empresa estadounidense Apache adquirió la concesión del área Estación Fernández Oro, la actividad hidrocarburífera se intensificó paulatinamente y, en 2010, se inició la explotación de gas de formaciones de arenas compactas. A partir de ese momento, la localidad, que detenta el título de *Capital Nacional de la Pera*, se convirtió en ícono de la explotación de yacimientos no convencionales en la provincia de Río Negro.¹

En febrero de 2015, había alrededor de 30 pozos de exploración y otros de explotación concentrados en chacras ubicadas entre la margen sur de la ruta nacional 22 y el río Negro, en el segmento que va del kilómetro 1190 al 1200. El representante de la Cámara de Productores destacó que una de las zonas más explotadas está en la entrada de Allen, en la zona sur de la localidad, a 3 km de su vecina Fernández Oro. Cabe destacar que el incremento de la actividad extractiva fue acompañado, desde 2009, por los beneficios otorgados por *Programa Gas Plus*², que aumentó el precio del millón de BTU para gas extraído de nuevos pozos o de formaciones compactas (OPSur, 08/05/2015).

La ampliación de la frontera petrolera generó resistencias en diferentes sectores de la sociedad allense, y se inició un proceso de movilización que logró, en septiembre de 2013, que el Concejo Deliberante local sancionara una ordenanza prohibiendo, dentro del ejido municipal, la aplicación de la técnica de fractura hidráulica o *fracking* -empleada en la explotación de hidrocarburos de arenas compactas (tight sands). La

¹ El área Estación Fernández Oro (EFO) pasó por distintas manos desde la desregularización del sector hidrocarburífero, producida a fines de la década de 1990. Desde entonces fueron titulares Bridas (1991) -que luego se fusionó con Amoco, dando origen a Pan American Energy (PAE)-, Pioneer Natural Resources (2005), Apache (2006) y, a partir de 2014, Yacimientos del Sur (YSur), subsidiaria de YPF.

² Secretaría de Energía, Resolución 24/2008 Gas Natural. Recuperado de: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/135000-139999/138628/texact.htm>

constitucionalidad de la norma fue cuestionada por el Gobierno de la Provincia y rápidamente declarada inconstitucional por el Superior Tribunal de Justicia rionegrino.



Foto: Alexis Vichich

Introducción

Allen forma parte de la región conocida como Alto Valle del Río Negro, que se extiende a lo largo de unos 90 km, desde la confluencia de los ríos Limay y Neuquén hasta la localidad de Villa Regina, en el norte de la Patagonia. Su vocación productiva se definió en los primeros años del siglo XX a partir de obras como la construcción del Dique Ballester, sobre el río Neuquén, y una extensa red de canales que permitió que aproximadamente 60 mil hectáreas fueran puestas bajo riego. Además, la llegada del ferrocarril, en la última década del siglo XIX, contribuyó a que la producción fuera orientada tanto al mercado nacional como el internacional.

La economía del valle atravesó diferentes etapas o ciclos, con predominio de cultivos como la alfalfa y la vid -este último, eliminado a por decisión del Gobierno Nacional para favorecer a las provincias de la región cuyana.³ A partir de la década de 1930 la fruticultura se definió como la principal actividad, la región se convirtió en la mayor

³ “[E]n los años ‘20 la vid alcanza niveles muy importantes y Río Negro se posiciona tercero en el país, después de San Juan y Mendoza. Para 1934 se da la primera exportación de 2100 tn. de peras y manzanas. Paralelamente comienza a declinar la producción vitivinícola por la creación Junta Reguladora de Vinos.

En los años ‘30 la crisis generalizada había afectado a la producción por la caída de los precios y la comercialización. El Estado adoptó entonces medidas de intervención y creó nuevas agencias estatales. En diciembre de 1934, por ley 12137 se crea la Junta Reguladora de Vinos. La regulación de la producción de uva y su elaboración habían sido hasta ese momento asumidas por los estados provinciales de Mendoza y San Juan tratando de resolver la congestión de la oferta y la caída de los precios” (Proyecto Allen, 2010: 222).

productora de fruta de pepita (manzana y pera) del mercado nacional y Río Negro se transformó en la provincia líder en exportaciones del sector, especialmente hacia el mercado europeo. Además de las obras de riego en el Alto Valle, el fraccionamiento de la tierra en pequeñas extensiones –que marca una profunda diferencia con el latifundio ganadero tan extendido en la Patagonia- generó las condiciones no sólo para la producción de frutas sino también para la emergencia de un actor social de suma relevancia en la dinámica económica y social de la región: el chacarero.

En tanto la actividad petrolera, que en la provincia de Río Negro ha tenido un desarrollo marginal en relación a las otras provincias patagónicas, comenzó hacia fines de la década de 1950 y se concentró en los alrededores de la ciudad de Catriel, en la margen sur del río Colorado, en los límites con La Pampa y Neuquén.

El objetivo de este trabajo no es historizar sobre el desarrollo productivo de la región, sin embargo, era necesaria esta breve referencia para encuadrar el proceso de ampliación de la frontera hidrocarburífera, resultante de las políticas energéticas implementadas por los gobiernos nacional y provincial. En ese sentido, cabe destacar que si el Alto Valle se consolidó como productora de fruta de pepita también se debe a que una serie de políticas públicas e iniciativas privadas⁴ generaron las condiciones. Las obras de irrigación, el fraccionamiento de las tierras, al emplazamiento de las estaciones Experimental de Río Negro (1913), de la Dirección Nacional de Agricultura, y Agronómica de Cinco Saltos (1918), del Ferrocarril del Sud, –que a fines de la década de 1950 fueron incorporadas al Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria-, respondieron a ese fin.

Contexto nacional

La ley 26.741 de Soberanía Hidrocarburífera, sancionada en 2012, declaró de interés público nacional todas las etapas de la actividad hidrocarburífera y fijó el autoabastecimiento de combustibles fósiles como objetivo prioritario del país; para alcanzar esa meta promueve el desarrollo masivo de yacimientos no convencionales. A través de dicha norma también se expropió el 51% de las acciones de la petrolera YPF, que pertenecían a la española Repsol, y se establecieron principios de la política hidrocarburífera nacional. Estos principios fueron complementados inicialmente mediante una serie de decretos –como el 1277/12 *Reglamento del Régimen de Soberanía Hidrocarburífera de la República Argentina*, 927/13 *Tratamiento Fiscal diferenciado* y 929/13 *Régimen de Promoción de Inversión para la Explotación de*

⁴ “Todo el proceso de subdivisión, venta y orientación productiva hacia la fruticultura estuvo marcado por el capital inglés que invirtió en ferrocarril y riego, hegemonizó la comercialización de la producción a través de la AFD (Argentine Fruit Distributors o Distribuidores de Fruta Argentina) y controló los puertos. Además tenía suficientes ventajas arancelarias y fiscales como para maximizar sus ganancias” (Proyecto Allen, 2010: 42).

Hidrocarburos- y, en 2014, profundizados con la sanción de la ley 27.007, modificatoria de la Ley de Hidrocarburos 17.319, de 1967. Esta norma jerarquiza con rango de ley elementos de los decretos de 2013 antes mencionados y establece marcos promocionales para la actividad hidrocarburífera: extensión del plazo de concesiones, prórrogas indefinidas, techo al porcentaje de regalías que cobran las provincias, pautas para la comercialización de hidrocarburos y giro de divisas, entre otros aspectos. Río Negro adhirió a estos lineamientos nacionales a través de la ley provincial 5.026.

Sin embargo el nuevo marco regulatorio no profundizó en lo referido a la protección ambiental, ni en la implementación de mecanismos de consulta y participación de las comunidades afectadas por proyectos hidrocarburíferos. Este punto adquiere vital interés dado que en la explotación de yacimientos no convencionales -como en el caso de Allen- se aplica la fractura hidráulica o *fracking*. Esta técnica, cuestionada por sus impactos socioambientales a nivel internacional, desde 2012 ha despertado el rechazo de diferentes sectores en nuestro país, proceso que se manifiesta a partir con la emergencia de movimientos locales y provinciales. Desde finales de ese año a la fecha de redacción de este informe fueron promulgadas en Argentina más de 40 ordenanzas municipales que prohíben la aplicación del *fracking*. Uno de los argumentos esgrimidos en los fundamentos de esas normativas es el principio precautorio, dado que no está garantizada la inocuidad de la fractura hidráulica, por el contrario, esa técnica es señalada como responsable de graves impactos socioambientales en diferentes regiones de Estados Unidos, país donde ha sido aplicada de manera masiva en los últimos diez años.

Marco normativo aplicable al sector hidrocarburífero en Río Negro⁵

- **Constitución de la Provincia de Río Negro:**

Según el artículo 79 los yacimientos de gas, petróleo y de minerales nucleares existentes en su territorio y en la plataforma marítima son bienes de dominio público provincial. La Provincia interviene en los planes de exploración o explotación y será ella misma quien deba tomar los recaudos necesarios para controlar las cantidades de petróleo y gas que se extraen. También será la que organice los servicios de distribución de energía eléctrica y de gas, otorgará las concesiones de explotación y dispondrá las formas de participación de municipios, cooperativas y usuarios, como lo establece el artículo 80.

- **Leyes nacionales:**

-Ley 27.007 - Modificación Ley Nacional de Hidrocarburos.

-Ley 17.319 - Ley Nacional de Hidrocarburos.

⁵ La normativa aplicable para el sector está disponible en <http://www.rionegro.gov.ar/?contID=12289>. No se analizan los programas nacionales de promoción de la industria, como el Gas Plus.

-Ley 26.197 - Administración de las provincias sobre los yacimientos de hidrocarburos que se encontraran en sus respectivos territorios, lecho y subsuelo del mar territorial del que fueren ribereñas.

- **Leyes provinciales:**

-Ley 5.027 - Modifica Ley 4.818 y aprueba contratos hidrocarburíferos de YPF-YSUR, Tecpetrol, Petrobras y PELS.A.

-Ley 5.026 - Adhesión Ley Nacional 27.007 (Modificación a la Ley Federal de Hidrocarburos).

-Ley 4.818 - Establece bases y condiciones para la renegociación de las concesiones hidrocarburíferas en el territorio provincial.

-Ley 4.817 - Ratifica Acuerdo Federal para la Implementación de la ley nacional 26.741 suscripto por el Estado Nacional y las Provincias integrantes de la Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos (O.F.E.P.HI.)

-Ley 4.296 - Reafirma el pleno ejercicio por parte de la Provincia de Río Negro del dominio originario y la administración sobre los yacimientos de hidrocarburos que se encuentran ubicados en su territorio y en el lecho y subsuelo del mar territorial ribereño, en el marco de las leyes nacionales 17.319 y 26.197.

-Ley 4.073 - Ratifica el Tratado de las Provincias Productoras de Hidrocarburos y sus Anexos.

-Ley 2.878 - Ratifica Pacto Federal de los Hidrocarburos -Ley Nacional 17.319 y 24.145.

-Ley 2.627 - Crea el Cuerpo de Policía en Hidrocarburos para garantizar la explotación racional de los recursos.

-Ley 2.555 - Adhiere la Provincia a lo dispuesto en los arts. 19, 20 y 21 de la ley Nacional 24145 -Provincialización de Hidrocarburos.

- **Decretos Provinciales:**

-Decreto 2.015/13 - Aprueba el Acuerdo Federal para el Cumplimiento de los Objetivos de la Soberanía Hidrocarburífera celebrado el 30 de mayo de 2013 entre el Estado Nacional y las provincias de Río Negro, Neuquén, La Pampa, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Mendoza, Salta, Jujuy y Formosa, en el ámbito de la Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos (O.F.E.P.HI).

- **Resoluciones:**

-Resolución 408/13 Secretaría de Energía de Río Negro. Establece cambios en los plazos para los períodos exploratorios de los Concursos Públicos Nacionales e Internacionales N°01/06, N°02/06, N°01/07 y N°02/07.

La nueva frontera gasífera

Las primeras *intervenciones hidrocarburífera* en el ejido municipal de Allen, que se encuentra afectado por el área Estación Fernández Oro, se remontan a fines de los años '60. Sin embargo hasta la primera mitad de la década del 2000, las chacras de producción frutícola se mantuvieron mayormente ajenas al avance de esta industria. En cambio no pudieron sortear el impacto de las políticas económicas que en los años '90 dieron paso a un proceso de paulatina concentración de la tierra por parte de grandes grupos económicos. Estos grupos conjugaron el acaparamiento del suelo -comprando pequeñas (1 a 5 has) y medianas (5 a 15 has) fracciones a productores ahogados por sus deterioradas finanzas- con una monopolización de la producción y acopio de las frutas, fijando su precio; lo que llevó a un importante número de productores a vender sus chacras o a sumirlas en el abandono (OPSur, 04/05/2015 y 08/05/2015).

Este escenario ha sido el gran aliado de las empresas petroleras, que aparecieron en la dinámica local, para algunos productores, como una suerte de mano salvadora frente a la anunciada *crisis del sector frutícola*. Crisis que, como sostiene la especialista de la Universidad Nacional del Comahue, María Belén Alvaro, no es de 'la' fruticultura sino "de una forma de organización social de la actividad liderada por el capital transnacional que se ha profundizado en las últimas décadas y que repercute de manera negativa y excluyente en los sectores más vulnerabilizados de la misma: chacareros/as y trabajadores/as" (8300web, 16/02/2015).

Esta situación ha llevado a algunos chacareros a arrendar fracciones de sus chacras, primero a la petrolera estadounidense Apache y actualmente a su sucesora Yacimientos del Sur (YSUR), subsidiaria de la parcialmente nacionalizada YPF⁶. Según cuentan en Allen, el canon de arrendamiento le genera al dueño de la chacra beneficios económicos superiores a los que percibía en los últimos años por la producción de frutas, ingresos que le permite mantener un buen nivel de vida a lo largo del año.⁷ La necesidad manifiesta empuja a los chacareros a entregar su tierra, a sabiendas de que al ser devuelta difícilmente volverá a ser productiva⁸. Esto allana el camino a profundos cambios en la matriz de la economía local, pasando de la actividad

⁶YSur, subsidiaria de YPF, fue creada en 2014 a partir de la compra de los activos de la sucursal argentina de Apache Corporation.

⁷ "Según pudo averiguar Clarín las empresas les presentan un acuerdo por dos años. Pagan en ocasiones hasta \$ 135.000 por el primer año en una hectárea y \$35.000 a \$ 50.000 por el segundo. El valor del segundo año se fija en base a los perjuicios ambientales que podría haber acarreado el funcionamiento del pozo. Si hay un tercer año este se actualizará según la inflación que marca el INDEC" (Clarín, 08/09/2013).

⁸ "Según pudo averiguar 'Río Negro', en la EFO se han firmado hasta el momento 35 convenios entre la concesionaria Apache, 34 productores y una institución, el Aeroclub Allen, que en su propiedad de la barda norte alberga los piletos para el tratamiento del cutting o recorte de perforación. Los 35 superficiarios de la EFO han hecho acuerdos con la petrolera Apache por la utilización de 34,5 hectáreas. El 70% de esa superficie tiene o tenía producción frutihortícola. Cabe destacar que la superficie total en la EFO concesionada a la petrolera alcanza las 2.797 hectáreas" (Río Negro, 03/11/2013).

productiva a la extractiva y transformando a los productores en rentistas -que viven los arriendos y servidumbres que pagan las empresas-; lo que acarrea también profundos cambios culturales y simbólicos. Como decíamos antes, nada más simbólico y relevante como que Allen, que detenta el título de *Capital Nacional de la Pera*, sea vanguardia en la explotación de *tight gas* en la provincia.

Nos planteamos, entonces, la necesidad de poner en debate las consecuencias de la política hidrocarburífera, implementada tanto nacional y provincial, que es la raíz del avance extractivo sobre el Alto Valle del Río Negro. Ésta no contempla la participación municipal ni implementa mecanismos de consulta a la población: son las torres de perforación dentro de las chacras de peras y manzanas las que notifican los cambios.

Ordenamiento territorial: uso y acceso al suelo

El Código de Planeamiento Urbano de la ciudad de Allen aprobado mediante la ordenanza 385 de 1982 ha sido constantemente modificado. En dicha ordenanza se estableció lo referente al Código Urbano y de Edificación, el ámbito y organismo de aplicación, se reguló la subdivisión y uso del suelo, además de la densidad de ocupación, entre otros aspectos. En 2008, a través de un convenio de la Municipalidad y la Fundación de Estudios Culturales, Institucionales y Ambientales de la Patagonia, se trabajó en el diseño de directrices que ordenen el crecimiento urbano, los distintos usos del suelo y la protección ambiental y rural del ejido. En éste se realizaron talleres participativos en el que las fuerzas vivas de la ciudad manifestaron sus inquietudes y pareceres. En marzo de 2010 fue presentado públicamente el Plan Rector de Allen (Río Negro, 31/03/2010), que debía ser aprobado mediante una ordenanza para su implementación, sin embargo eso no sucedió. Si bien el avance de la frontera extractiva no estaba contemplado, sí abordaba un tema sumamente controversial como es el loteo y urbanización de tierras productivas. El Plan contemplaba el crecimiento urbano hacia el norte del municipio, zona de bardas, en resguardo de los sectores productivos, ubicados al sur de la ciudad.

El Municipio y sus facultades

Presentamos a continuación las normas que establecen las distintas potestades municipales en términos de poder de policía y que, en nuestra opinión, sugieren la capacidad que tiene esa jurisdicción de participar y controlar al sector hidrocarburífero en una zona productiva.

Constitución de la Provincia de Río Negro

Autonomía municipal

La Constitución rionegrina establece la división territorial administrativa de la provincia, sus derechos y potestades y los de los municipios que comprenden su territorio, así como sus gobiernos y demás formas de organización, entre otros. Para lo que nos ocupa nos referiremos a algunos enunciados constitucionales relevantes.

El Preámbulo constitucional describe la pertenencia de Río Negro a la Argentina y a la Patagonia, y explicita el objetivo de garantizar los derechos sociales, *preservar los recursos naturales y el medio ambiente*, descentralizar el Estado para hacerlo socialmente eficiente, así como fortalecer la autonomía municipal y el equilibrio regional para lograr la vigencia del bien común.

En este sentido, nos interesa señalar que no sólo la Constitución provincial reconoce y busca respetar y fortalecer a los municipios, sino que a nivel nacional la reforma de la Constitución Nacional de 1994 también establece la autonomía municipal. La Carta Magna define al municipio como la base del sistema federal de organización del Estado que adopta el país.

En la Constitución Nacional se reconoce la autonomía municipal en el artículo 123, consolidándose la conformación de tres órdenes de gobierno complementarios como son la Nación, las provincias y los municipios; la articulación entre ellos supone la confluencia de competencias, dominios y jurisdicciones (Rodríguez López, 2014:53). La Constitución rionegrina, por su parte, en el artículo 225 “reconoce la existencia del Municipio como una comunidad natural, célula originaria y fundamental de la organización política e institucional de la sociedad fundada en la convivencia. Asegura el régimen municipal basado en su autonomía política, administrativa y económica. Aquellos que dictan su propia Carta Orgánica municipal gozan además de autonomía institucional”. Establece también un principio que nos parece muy importante: “La Provincia no puede vulnerar la autonomía municipal consagrada en esta Constitución y, en caso de superposición o normativa contradictoria inferior a la Constitución, prevalece la legislación del Municipio en materia específicamente comunal”.

Mucho se discutió sobre el carácter autónomo o autárquico de los municipios hasta que, como dijimos anteriormente, con la Reforma Constitucional de 1994 se reconoció la autonomía municipal y, de esta manera, las constituciones provinciales se adecuaron al nuevo mandato. La autonomía municipal supone la facultad constituyente para darse sus propias cartas orgánicas, aunque algunos municipios, por facultades reconocidas anteriormente a la reforma, contaban con una Carta Orgánica, como por ejemplo Allen, que aprobó la suya en 1989.⁹

Ordenamiento y planificación territorial

El ordenamiento territorial es determinado en la Constitución provincial a partir del artículo 74, que establece que en una labor conjunta, la Provincia con los municipios ordenan el uso del suelo y regulan el desarrollo urbano y rural; utilizando algunas pautas, como son que la utilización del suelo debe ser compatible con las necesidades generales de la comunidad. La ocupación del territorio debe ajustarse a proyectos que

⁹ El artículo 228 de la Constitución Provincial asegura que los municipios dictarán su Carta Orgánica para asegurar el régimen representativo y democrático, mecanismos de participación ciudadana, entre otros.

respondan a los objetivos, políticas y estrategias de la planificación democrática y participativa de la comunidad, en el marco de la integración regional y patagónica, entre otras.

El artículo 229, por su parte, define las facultades y deberes, entre las atribuciones que le reconoce, en el inciso 12 incorpora la de *organizar y reglamentar el uso del suelo*. La provincia se reserva el dominio de sus recursos, como lo establece en el artículo 70.

En tanto el artículo 11 promueve la descentralización administrativa y la planificación del desarrollo, contemplando las *características culturales, históricas y socioeconómicas* de las distintas regiones internas, fortaleciendo el *protagonismo de los municipios*.

En resumidas cuentas, es de resaltar la importancia que poseen los municipios en la división político-administrativa argentina y particularmente de la provincia de Río Negro, así como el hecho de que se reconozcan las singularidades de cada uno de ellos. El Municipio de Allen, por caso, se ha estructurado y desarrollado en torno a una característica socioeconómica: la producción de fruta de pepita.

Carta Orgánica Municipal

Como señalamos, Allen cuenta con su propia Carta Orgánica, que contiene los lineamientos políticos del municipio. En el artículo 5 establece que deberá promover y proteger “la salud, la educación, el deporte, la recreación y el acceso a la cultura en todos sus niveles, para mejorar la calidad de vida de toda la población; Asegurar en todas sus formas el derecho de los habitantes a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo del Ser Humano, preservando su salud, manteniendo y protegiendo el sistema ecológico y el paisaje, mediante el uso racional de los recursos naturales, considerando a la tierra, el agua y el aire, patrimonio común del Municipio, regulando el uso propio y el del resto de la Comunidad, adoptando medidas apropiadas para evitar la contaminación”.

En el artículo 28 se mencionan las atribuciones del Concejo Municipal, en el inciso k establece las materias sobre las cuales debe legislar, entre otras, debe dictar el Código de Uso del Suelo y Edificación. El artículo hace la salvedad de que la enumeración contenida no excluye el derecho de dictar ordenanzas sobre actividades o funciones no especificadas, pero que, por su índole, sean municipales.

Dentro de la Carta Orgánica encontramos, en el título IV, lo relativo a los recursos naturales y la planificación municipal. En el artículo 86 se instituye un Organismo de Planeamiento para la planificación general del ejido de Allen. Este organismo, Secretaría de Planeamiento, dependiente del Poder Ejecutivo Municipal y creado por la Ordenanza 049/98, está conformado por profesionales y técnicos de cada área que comprenda la planificación municipal, organizaciones no gubernamentales, juntas vecinales, sindicatos y comunidad en general. Sus funciones fueron establecidas por el artículo 87, algunas de ellas son:

“c) Orientar y promover el planeamiento del desarrollo urbano, rural y de áreas complementarias.

“d) Analizar los programas de desarrollo para el Municipio, en el orden nacional, provincial y/o regional, a fin de determinar las tendencias del crecimiento del Ejido Municipal.

“e) Proponer al Poder Legislativo, las medidas necesarias para garantizar el racional establecimiento humano en el Municipio. (...)

“g) Proponer programas anuales de intervención para la adquisición de tierras y el financiamiento de obras de construcción de infraestructura de servicios, equipamientos comunitarios, obras de riego, nivelación y toda otra erogación necesaria para el cumplimiento de dichos programas, para la distribución racional en el Ejido Municipal; y toda otra que le encomienden los Poderes Ejecutivo y Legislativo.”

En tanto en el artículo 89 se incorpora el poder de contralor sobre obras y construcciones públicas y privadas; mientras que el artículo 90 establece: “El proceso de ocupación del territorio y del desarrollo urbano, rural y de áreas complementarias, se ajustará a planes que responderán a objetivos políticos y estrategias de la planificación global del desarrollo económico y social de nuestra Comunidad, en un marco de integración provincial y regional y a un cumplimiento satisfactorio de los derechos fundamentales de los habitantes”.

Implicancias sobre el rol del Municipio

En las normas mencionadas se ponen de relieve las potestades municipales, en ese sentido es de gran relevancia la ordenanza 91 de 2012 que, en sus considerandos, *prohíbe lotear las chacras para usos que puedan ir en desmedro de la producción frutícola*. Esto demuestra que el Municipio sí puede legislar a favor de la protección de la matriz productiva local. Si bien dicha ordenanza legisla en la materia de expansión urbana, la prohibición se sustenta en un considerando que define lo que entendemos es la columna vertebral del Municipio: *Que la ciudad de Allen tiene su principal impronta en la producción agropecuaria*.

Incluso se ha expedido sobre la situación del sector frutícola, como ocurrió en 2005 a través de la declaración 21 de *Emergencia Económica Agropecuaria Municipal*, aprobada ante la lamentable situación padecida por la actividad frutícola en la provincia, y los productores de Allen en particular.¹⁰ Consideramos pertinente resaltar los fundamentos esgrimidos por el Concejo Deliberante, en donde los ediles dejan en claro la prerrogativa municipal para ejercer poder de policía:

¹⁰ A través de la Declaración de Emergencia se solicitó a los Gobiernos Provincial y Nacional que arbitrarán las medidas necesarias para concretar la devolución de las retenciones a los productores, a fin de atender la crisis coyuntural y estructural que afectaba al sector primario de la producción. Así como que se le hicieran las comunicaciones pertinentes a los organismos nacionales y provinciales encargados de la implementación de las políticas estipuladas en el contexto de la Ley de Emergencia Agropecuaria Provincial y Nacional. Se invitó, además, a adherir a la declaración a los Concejos Deliberantes de los municipios involucrados de la provincia de Río Negro.

“Que la Carta Orgánica Municipal de la ciudad de Allen, expresa en su artículo 6° que: 'Es un deber y una atribución municipal, gobernar y administrar asuntos públicos e intereses locales dirigidos al bien común, para promover el desarrollo social';

“Que la actividad frutícola de los valles irrigados de Río Negro y Neuquén repartida en 25 localidades, es la principal actividad económica de la región con una fuerte tradición exportadora e ingreso de divisas;

“Que la economía de Allen depende fundamentalmente de la producción y que la crisis no sólo afecta al sector productor, sino al grado de ocupación de mano de obra, en todas las actividades relacionadas directa o indirectamente con la fruticultura;

“Que esta situación abarca todo el espectro económico local, poniendo en peligro la actividad comercial y la situación socio-económica de un gran número de familias que conforman la comunidad allense urbana y rural;(...)

“Que por lo expuesto, y en concordancia con los principios Constitucionales, este Concejo tiene la atribución y la obligación de intervenir en el marco de esta crisis.”

A modo de conclusión

A pesar de que en 2013 el Superior Tribunal de Justicia de Río Negro declaró inconstitucional la Ordenanza 46 que prohibía la aplicación del fracking en el ejido de Allen, consideramos que tanto el Poder Legislativo comunal como el Ejecutivo cuentan con potestades, conferidas por las constituciones Nacional y Provincial y la Carta Orgánica Municipal, en materia de ordenamiento territorial y protección de la producción local que podrían haber sido contempladas al momento del fallo, al igual que la obligación de las autoridades municipales de garantizar un medio ambiente sano para las generaciones presentes y futuras.

Más allá de la decisión del Tribunal Superior, el ordenamiento territorial, la defensa de la producción local y el cuidado del ambiente son potestades irrenunciables y deben ser ejes en futuros trabajos de incidencia para fortalecer espacios de decisión local, tanto en Allen como en otros distritos del Alto Valle del Río Negro. Estos elementos por sí mismos no tienen la fuerza jurídica para frenar el avance de la frontera extractiva sobre tierras dedicadas a la producción de alimentos, pero sí ayudan a poner en tensión políticas nacionales y provinciales que transforman territorios y se diseñan e implementan sin la participación de las comunidades locales y sus instancias de representación.

Fuentes consultadas:

Documentos oficiales

Municipalidad de Allen (1989). Carta Orgánica Municipal de Allen. Recuperada de <http://www.ciudaddeallen.com.ar/imagenes/pdf/carta%20organica.pdf>

--- (2005). Declaración N° 021 de Emergencia Económica Agropecuaria Municipal.

--- (2012), Ordenanza 091.

Constitución de la Provincia de Río Negro (1988). Recuperado de http://www.legisrn.gov.ar/const_prov.php

Ley 5.026 de Adhesión Ley Nacional 27.007 (2015). Recuperado de <http://www.rionegro.gov.ar/?contID=12289>

Bibliografía

Alvaro, María B. (2013). *Estrategias de reproducción social en la producción familiar capitalizada*. Buenos Aires: La Colmena.

INTA Alto Valle, Río Negro (Cichón, Liliana I.; Fernández, Darío E.; y Raffo, Dolores), s/a. Carpocapsa, la plaga clave. Manzanos y perales del Valle. Recuperado de <http://www.biblioteca.org.ar/libros/210804.pdf>

Iuorno G., Miralles, G. y Nasser, K. (s/a). *Actores y Espacio público en la etapa territorial rionegrina. El Departamento General Roca y su integración desigual*.

Landriscini, G y Avella, B. (2010). *Explorando trayectorias y cambios productivos en ciudades del Alto Valle. El caso de Allen*. Ponencia presentada en las IV Jornadas de Historia de la Patagonia, Universidad Nacional de la Pampa.P.1-44

Ospital, María Silvia (2013). Políticas públicas para la fruticultura en Argentina, 1930-1943. *En América Latina en la historia económica. Revista de Investigación*. vol.20 no.1. pp. 78-97. México. Enero/Abril. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-22532013000100003#nota

Proyecto Allen (2010). El Libro del Centenario. Recuperado de <http://www.allen.gob.ar/img/El-Libro-Del-Centenario.pdf>

Rodríguez López, D. (2014). Argentina: Municipios libres de Fracking. Em Malerba, J., *Diferentes formas de dizer Não*. Rio de Janeiro: Fase.

Medios de prensa

8300web (María Belén Alvaro), 16/02/2015. ¿Crisis de la fruticultura o crisis de un modelo excluyente de hacer fruticultura? Recuperado de <http://www.8300.com.ar/2015/02/16/crisis-de-la-fruticultura-o-crisis-de-un-modelo-excluyente-de-hacer-fruticultura/>

Clarín (Claudio Andrade), 08/09/2015. El fracking “avanza” sobre los frutales del Alto Valle de Neuquén y Río Negro. Recuperado de http://www.clarin.com/politica/Alto-Valle-Neuquen-Rio-Negro_0_989301118.html

Observatorio Petrolero Sur, 04/05/2015. Cosecharás tu siembra. Recuperado de <http://www.opsur.org.ar/blog/2015/05/04/cosecharas-tu-siembra/>

--- 08/05/2015. Los primeros frutos del extractivismo. Recuperado de <http://www.opsur.org.ar/blog/2015/05/08/los-primeros-frutos-del-extractivismo/>

Río Negro, 27/03/2010. Un yacimiento de tight gas en chacras rionegrinas. Recuperado de <http://www1.rionegro.com.ar/diario/energia/2010/03/27/22923.php>

--- 31/03/2010. Allen presentó su Plan Rector. Recuperado de <http://www.rionegro.com.ar/diario/allen-presento-su-plan-rector-338514-9703-nota.aspx>

--- (Diego Von Sprecher y Silvana Salinas), 03/11/2013. El dilema. Recuperado de http://www.rionegro.com.ar/diario/el-dilema-1347839-10948-notas_energia.aspx

--- 17/02/15. "Allen crece hacía la zona rural sin planificación". Recuperado de <http://www.rionegro.com.ar/diario/allen-crece-hacia-la-zona-rural-sin-planificacion-6008678-9862-nota.aspx>

Entrevistas:

Almeyra, Javier. Proyecto Allen.

Aranguren, Adalberto. Concejal por el Partido Justicialista - Independiente (PJ-I).

Borocci, Carlos. Vicepresidente de la Cámara de Productores de Allen.

Fernández Da Silva, Héctor. Concejal de Allen por la Unión Cívica Radical (UCR).

Nestares, Gladys. Concejal de Allen por el Partido Justicialista (PJ)

Paponi, Fernando. Consorcio de Riego de Allen.