

# **Territorios de relegación social en la Ciudad de Neuquén, 1980 – 2007.**

**Evolución y prácticas colectivas de  
producción de ciudad.**

**Tesis para optar por el título de Magister en Gestión Ambiental del  
Desarrollo Urbano**

**Convenio suscripto entre Universidad Nacional de Mar del Plata y  
Universidad Nacional del Comahue.**

**Autora: Lic. MARIA ASUNTA DE LAS NIEVES ROMERO**

**Directora: Mgr. MARIA ELIZABETH VACCARISI**

**Neuquén**

**2013**

## AGRADECIMIENTOS

*A los Directivos, Organizadores y Equipo Docente de la Maestría en Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano UNNMDP / UNNCOMAHUE, que apostando al Sistema Universitario Nacional y Público, echaron a andar esta iniciativa, con dedicación y compromiso desafiante con la temática.*

*A Mgr. María Elizabeth VACCARISI, Directora del presente trabajo, quién contribuyó efectivamente a que ese torbellino de ideas desordenadas iniciales, se vayan hilando en un marco de coherencia y correspondencia teoría-empiría. Por los momentos de intercambio dedicado y la rigurosa vigilancia epistemológica aportada.*

*A Beatriz Mordasini, por sus aportes en el recupero y sistematización de los planes habitacionales oficiales dependientes del IPVUN.*

*A los vecinos y vecinas entrevistados de los diferentes asentamientos, por contribuir de forma abierta, sincera y afectuosa con el desarrollo de la investigación de este trabajo, acercando sus experiencias, conocimientos, opiniones y sentimientos. Mucho queda por aprender de ellos....*

*A mi hijo, Sihuen Manuel Pavón, estudiante avanzado de la carrera de arquitectura en FAUD/UNNMDP, por la ayuda en aspectos de diseño y edición del trabajo.*

## ÍNDICE

RESUMEN EN CASTELLANO	1
SUMMARY IN ENGLISH	3
CAPITULO I. INTRODUCCIÓN	5
CAPITULO II. FUNDAMENTACION	12
CAPITULO III. OBJETO DE ESTUDIO y ESTRATEGIA METODOLÓGICA	16
III. 1. Definición del objeto de Estudio	16
III. 2. Preguntas de Investigación	19
III. 2.1. Dimensión objetiva	19
III. 2.2. Dimensión Subjetiva	19
III. 3. Estrategia Metodológica	19
III. 3.1. Esquema Metodológico General	22
Diseño de la dimensión objetiva	22
Diseño dimensión subjetiva	24
Diseño de conclusiones y reflexiones	25
III. 3. 2. Especificaciones metodológicas desagregadas según las dimensiones objetivas y subjetiva	26
III. 3. 2.1. Las dimensiones objetivas	26
Dimensión: Evolución Territorial	27
Dimensión: Atributos Sociales de la población	27
Análisis integrado de las dimensiones territorial y social	28
Dimensión: Características del Medio Físico Construido	28
a) Aspecto físico a evaluar	28
b) Aspecto simbólico a evaluar	29
Análisis de la dimensión del Medio Físico Construido	29
Definición de los Tipos de Asentamientos	30
III. 3. 2.2. Las dimensiones subjetivas	31
CAPITULO IV. MARCO TEÓRICO	36
IV. 1. Múltiples denominaciones y enfoques del fenómeno. Breve recorrido terminológico.	36
IV. 1.1. No sólo una cuestión de nombre. ¿Qué se dice cuando se nombra?	40
IV. 1.2. La visión de los Organismos Internacionales, Nacionales y Locales.	43
IV. 2. Comparación conceptual entre Villas y Asentamientos.	45
IV. 3. Revisión histórica de los debates y enfoques teóricos.	47
IV. 4. El enfoque de la segregación residencial socioeconómica.	56
IV. 5. Perspectiva Ambiental.	58
IV. 5.1. ¿Qué se entiende por ambiente?. Y, en particular, ¿por ambiente urbano?	60
IV. 5.2. Habitabilidad y calidad de vida.	63
IV. 5.3. Diferencias y relaciones entre necesidades humanas y satisfactores.	64



## RESUMEN EN CASTELLANO

El presente trabajo de Tesis es el resultado de una investigación sobre el fenómeno de proliferación de los asentamientos, observado recurrentemente en la Ciudad de Neuquén durante el período comprendido entre 1980 – 2007.

Si bien existen antecedentes desde el año 1945, es a partir de la reapertura democrática que la impronta de los hechos sucedidos – por tamaño, frecuencia e intensidad – ha dado cuenta del carácter socialmente relevante y complejo que la problemática de los asentamientos conlleva en la Ciudad. Y, en tanto ligado a los procesos de concentración urbana de la población y las cuestiones de la pobreza, se los considera una de las evidencias empírica de los conflictos de urbanidad, expresión de la fragmentación y de la puja por el acceso al suelo urbano.

En los asentamientos se verifica que, a los problemas de localización, se agregan otros de precariedad habitacional, deficiencias de infraestructura, inestabilidad jurídica legal, las desventajas socio-económicas de sus pobladores, mientras se potencian los riesgos ambientales por los espacios degradados y aumenta por tal razón, la vulnerabilidad socio-económica de esta población.

Esa precariedad envuelve todos los planos materiales y simbólicos de la cotidianeidad, emergente y condicionante a la vez, de las inestabilidades que los caracterizan y definen como territorios de relegación social.

La primera premisa busca conocer la evolución y estructuración socio territorial de los asentamientos informales en la ciudad de Neuquén, sobre lo cual no existen estudios previos similares, tanto en magnitud, características como de los impactos, Así mismo se plantea en qué medida esta evolución ha sido el resultado de los procesos de segregación residencial socioeconómica, en tanto se registra una distribución desigual de la población en el territorio de la ciudad.

Se toma como punto de partida el análisis de las correspondencias que existen entre la ocurrencia de los asentamientos y los condicionantes del contexto político, social, económico y del medio físico-construido de la ciudad de Neuquén, y relación con los atributos demográficos y socio-económicos de la población involucrada, durante las décadas de 1980, 1990 y período entre 2000 y 2007. Seguido de un relevamiento y evaluación de la eficacia de las políticas públicas de hábitat aplicadas en los casos estudiados.

La segunda premisa pretende analizar la significación social circulante en esos territorios de relegación social, sobre todo de aquellas representaciones devenidas de las propias experiencias de apropiación social y defensa del espacio urbano. Específicamente y reconociendo la existencia de relaciones entre PROTAGONISTAS, POBLADORES y ESTADO, se busca problematizar respecto de las prácticas participativas con relación a las Políticas del Estado aplicadas, develando aspectos facilitadores e inhibidores de la misma.

Dichas premisas fueron dando sentido y forma metodológica a los momentos cuantitativo y cualitativo de la investigación y del análisis integrado entre los elementos

y procesos encontrados. El abordaje sistémico y desde la complejidad que las cuestiones ambientales demandan, especialmente en este trabajo ha insumido un esfuerzo de apertura hacia diferentes miradas teóricas, de paradigmas y combinación metodológica, lo que permite dar cuenta de todos los elementos y relaciones en sus diferente orden de materialidad, conjugando así mismo, los hechos con la significación social, sus condiciones de borde y el contexto.

Hasta en la búsqueda de ponerle un nombre al objeto de estudio, tanto como por encontrar los conceptos claves de interpretación, la revisión teórica de la terminología aplicada tampoco resultó una tarea sencilla por los múltiples atravesamientos que se fueron encontrando. Indagación crítica -entre cuyos hallazgos- ha permitido concluir con que el término asentamiento es propio del hábitat de los sectores populares. Por lo tanto, se entiende a toda asociación que del término se haga con otros hechos urbanos no es más que una simple transgresión y apropiación del sentido sociológico, asignado histórica y socialmente como perteneciente a estos sectores subalternos.

Los resultados dan cuenta, por un lado del origen estructural de la problemática de los asentamientos, ofreciendo una serie de descriptores indicativos al respecto, tanto como de la relación positiva hallada con los procesos de segregación residencial socioeconómica. Y por otro, ofrece un marco de interpretación del mundo intersubjetivo característico de la conformación socio demográfica de cada período analizado, devenidos de estos procesos de inscripción socio territorial, sus condicionantes históricos y culturales.

Se considera que el trabajo realiza un aporte en varios sentidos, una reconstrucción de información, importante y útil en relación a la comprensión del fenómeno como de los procesos de gestión Estatal, y con una estrategia de investigación que ha permitido abarcar todas las dimensiones de una problemática tan compleja. Así mismo, como proceso de búsqueda nunca acabado, dialéctico y en espiral, deja planteadas nuevas inquietudes de indagación o de profundización de algunas líneas para la investigación – acción.

## **SUMMARY IN ENGLISH**

The thesis work is an investigation result of recurrent settlement proliferations observed in Neuquén city from the period of 1980-2007.

Although it is possible to find backgrounds dated since 1945, the phenomena were determined by beginning democratic period (in frequency, intensity and size) that has defined a relevant and complex social status in the city. And, connected to urban concentration settlement processes and poverty aspects, it is considered as an empiric evidence of urban conflicts, as a fragmentation expression and the bid for the access to urban land.

Additional to localization problems of settlements there are precarious housing, deficiencies in infrastructure, legal instability, the socio-economic disadvantages of its inhabitants, while environmental risks by the degraded spaces are enhanced and increases the socio-economic vulnerability of this population.

This precariousness involves all the material and symbolic planes daily, emerging and conditioning at the same time, the instabilities that characterize them and define territories of social relegation.

The first premise seeks to know the evolution and structuring territorial partner in informal settlements in the city of Neuquén, on which there are no similar studies, both in magnitude, characteristics and impacts, also arises in how this evolution has been the result of residential segregation, socio-economic processes, while registering an unequal distribution of the population on the territory of the city.

It is taken as starting point for the analysis the correspondences that exist between the occurrence of settlements and the constraints of the political, social and economic context and the physical-built environment of Neuquén city, and relationship with the demographic and socio-economic attributes of the involved population, during the decades of 1980, 1990 and the period between 2000 and 2007. Followed by a survey and evaluation of the effectiveness of the habitat policies applied in the cases studied.

The second premise aims to analyze the current social significance in those territories of social relegation, especially of those representations of their own experiences of social appropriation and defense of urban space. Specifically and recognizing the existence of relationships between actors, homesteaders and State, seeks to problematic on participatory practices in relation to the applied State policy, unveiling facilitators and inhibitors aspects.

These premises were giving sense and methodological way to the quantitative and qualitative research and analysis integrated between the elements and processes found moments. The systemic and approach from the complexity of environmental issues demand, especially in this work has demanded an effort of openness towards different theoretical perspectives of paradigms and methodological combination, allowing o give an account of all the elements and relationships in their different order of materiality, likewise, combining fact with social significance, their edge and the context conditions.

Even in seeking to put a name to the object of study, so as to find the key concepts of interpretation, theoretical review of applied terminology nor was a simple task for the multiple crossings that were found. Critical inquiry - among whose findings - allowed to conclude that the term settlement is typical of the habitat of the popular sectors. Therefore, refers to the entire Association which is made with other urban facts of the term is nothing more than a simple transgression and appropriation of the sociological sense, assigned historically and socially as belonging to these subordinate sectors.

The results showed, by one hand, the structural origin of the problem of settlements, offering a series of indicative descriptors in this regard, as well as from the positive relationship found with socioeconomic residential segregation processes. And on the other hand, provides a framework for interpretation of the characteristic of the demographic partner conformation of each analyzed period intersubjective world, transformed into a territorial partner registration process, its historical and cultural conditions.

It was considered that work makes a contribution in many ways, a reconstruction of information, important and useful in relation to the understanding of the phenomenon as State management processes, and with a research strategy that has made it possible to cover all the dimensions of a complex problem. Likewise, as a search process that will never finishes, dialectic and coiled, leaving raised new concerns of inquiry or deepening of some lines for research - action.

## **CAPITULO I. INTRODUCCIÓN.**

El presente trabajo de investigación se realiza en el marco de la acreditación final para la Maestría en Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano con sede en la Universidad Nacional del Comahue, que fuera cursada y acreditada entre 1996 y 1999.

Todavía resuena, inquieta e interpela con tanta vigencia como en aquellos tiempos del cursado, aquellas palabras de apertura vertidas por su Director, Prof. Fernandez, cuando afirmó que, *“la cuestión ambiental hoy se manifiesta crucialmente en las formas de vida urbana”*. En relación con ello, la tendencia cada vez más creciente de concentración de la población en las ciudades, junto con una distribución desigual de los grupos sociales en el espacio urbano, los problemas se agravan y multiplican, con fuertes efectos de reestructuración territorial, entre cuyas características se pueden observar: la segregación residencial y fragmentación urbana, con espacios y calidad de hábitat, de consumo y redes de acceso bien diferenciados entre grupos sociales extremos.

Pero, no es casual que así suceda para la mayoría de los países latinoamericanos desde los comienzos de la caída del Estado Benefactor, allá por los años setenta del siglo veinte. Y, en Argentina sobre todo, a partir de los noventa, con el protagonismo alcanzado por las políticas neoliberales de ajuste estructural del Estado, flexibilización laboral, focalización de las políticas sociales, privatizaciones y apertura extrema de los mercados. Y, que tuvieron un *“efecto dramático, concentrando el ingreso y llevando a niveles de desempleo sin precedentes en el país”* (Svampa, 2001; 2004<sup>a</sup>).

Sin desconocer que se trata de los efectos de lo global sobre lo local, interesa en este caso en particular, enfocar dichas transformaciones sobre el territorio desde los problemas de la distribución y condiciones de acceso desigual y la mala calidad del hábitat que para muchos conlleva. Entre cuyas manifestaciones en particular, se puede observar la ocurrencia frecuente de los asentamientos, protagonizado por aquellos sectores que han quedado ubicados en el extremo más desfavorecido del espacio social.

Al respecto, Svampa sostiene que las transformaciones estructurales se tradujeron en una nueva morfología urbana, entre cuyas características destaca una fuerte concentración de inversiones de capital en espacios considerados estratégicos, la distorsión del mercado inmobiliario, la segregación interna de las ciudades y los procesos de dualización espacial. (Svampa, 2004a). Para Castels estos conceptos se completarían sosteniendo que, no basta con afirmar que las ciudades reproducen a una estructura injusta sino, sobre todo, que la misma es resultado de las leyes generales que explican la manera particular de producción y distribución de los productos en el sistema capitalista. Por lo tanto, la distribución de los lugares de residencia sigue las lógicas de la renta inmobiliaria, criticando de esta manera, la idea de la estructura del espacio residencial como simple reflejo de la social

Así, el asentamiento constituye uno de los modos de inscripción social por el territorio de la Ciudad, producido y reproducido por los sectores populares, población pobre o en proceso de empobrecimiento.

En la ciudad de Neuquén, la ocurrencia de dicho fenómeno se viene observando de forma sostenida e intensa de la mano de los procesos de reapertura democrática. Si bien existen antecedentes previos en la región y en la Ciudad, la impronta de los hechos sucedidos, por tamaño, magnitud y frecuencias, darían cuenta que recién a partir de la

década de 1980 asumen un carácter socialmente relevante. Por ello, podría encuadrarse bajo el concepto de “nueva manifestación de la cuestión social”<sup>1</sup>. Ya sea bajo las formas de invasión masiva de tierras periféricas, por procesos de expansión o infiltración se mantienen constante como estrategia de reproducción social hasta estos días.

De igual manera, el surgimiento de los asentamientos informales como tema - problema de estudio en sociología urbana data de mediados de los años 80 del siglo XX, según diversas fuentes consultadas<sup>2</sup>.

Asimismo, sobre la primera década del siglo XXI, se observa una reproducción e intensificación del fenómeno sobre las localidades aledañas de Plottier, Cipolletti y Centenario. Situaciones que podrían comprenderse como asociadas a los efectos de la conurbación, que se viene registrando en la región de la Confluencia, y con centralidad en la Ciudad de Neuquén.

Como se desarrollará más adelante, el objeto de estudio muestra estrechas relaciones con la dinámica demográfica y los procesos de urbanización desordenados y discontinuos que ha evidenciado la Ciudad, invadiendo los sectores socio-económicos más favorecidos, tierras con aptitud agrícola o con mejor oferta ambiental y, llevando a los sectores empobrecidos a ocupar áreas geomorfológicamente inestables, tales como la zona de meseta y pie de bardas sobre el Sector Oeste de la misma.

Una fuerte presión urbana transcurre entre el negocio inmobiliario sin control, los sectores excluidos y una débil planificación del suelo, que lleva a configurar una trama urbana fragmentada y excluyente, convirtiendo a sitios naturales inestables en espacios de habitación, con diferenciados niveles de calidad urbana y riesgos ambientales.

En los asentamientos informales se verifica que, a los problemas de localización, se agregan otros de precariedad habitacional, deficiencias de infraestructura, inestabilidad jurídica legal, las desventajas socio-económicas de sus pobladores, mientras se potencian los riesgos ambientales por los espacios degradados y aumenta por tal razón, la vulnerabilidad socio-económica de esta población.

En aparente contradicción con aquello, en estos procesos de apropiación social del territorio, es verificable en la mayoría de los casos conocidos que, a la práctica social de ocupación precaria e informal de la tierra, le siguen estrategias colectivas de defensa y reclamo: “*Queremos ser un Barrio, no una Toma*”. Qué más allá de las diversas aristas e interpretaciones que el mensaje podría contener, solo con observar que, las

<sup>1</sup> En el sentido dado por Castels, cuando desarrolla el concepto de Metamorfosis de la Cuestión Social, referido a que no existe una nueva cuestión social sino cambios en sus modos de manifestación. Para ello se apoya en la causalidad histórica dado por el antagonismo entre capital y trabajo de las sociedades modernas, donde el trabajo cada vez es menos necesario para la reproducción y acumulación del capital. (Castels, R. 1997).

<sup>2</sup> Referencias: Cravino (2006:18) afirma que, entre los años ochenta y noventa, los Asentamientos vienen a ser el otro fenómeno urbano que ocupa un lugar en las agendas académicas. Y cita como los primeros trabajos sobre la temática a: Izaguirre y Aristizábal (1988), Merklen (1991, 2000, 2005), Cravino (1998, 1999), Schettini (1997).

formas de demarcación de los lotes, manzanas y calles replican los trazados y pautas legales de la urbanización formal, hasta la búsqueda de relaciones con el Estado para acceder a los servicios básicos y otras respuestas de mejoramiento, estarían dando cuenta de que el asentamiento juega un doble papel social, adquiriendo en tal sentido, proyección como satisfactor sinérgico<sup>3</sup>. En tanto, por un lado representa la posibilidad de dotación de “un techo” “seguro” para la familia, y por otro, la búsqueda de reconocimiento de un lugar social y de inclusión en la ciudad.

Diversas políticas públicas de gestión del hábitat han ido tras el problema, desde respuestas rápidas a la presión social hasta programas de carácter más integral, y que puestos en relación con las prácticas participativas desplegadas por estos sectores de población, llevan a plantear una serie de interrogantes que han sido, en parte, orientadores de la definición del objeto de estudio del presente trabajo de tesis.

El presente trabajo de tesis plantea dos objetivos generales a partir de los cuales se pretende realizar un aporte importante al conocimiento, no solamente buscando contribuir con el esclarecimiento de la compleja articulación entre procesos sociales y territoriales, devenidos en particular del contexto de la ciudad de Neuquén, sino también aportar conocimiento útil para la formulación de políticas públicas relacionadas con la problemática del acceso a la ciudad y con la proliferación de los asentamientos.

El primer objetivo general ha sido conocer integralmente las características socio territoriales, evolución y tendencias de los asentamientos informales en la ciudad de Neuquén, sobre lo cual no existen estudios previos similares, tanto en magnitud, características como de los efectos, particularmente sobre la calidad de vida e incidencia en la configuración socio territorial de la ciudad.

El segundo objetivo general pretende reconocer e interpretar los sentidos y significados intersubjetivos emergentes de las prácticas colectivas de apropiación informal del territorio y de la relación protagónica entre Pobladores y Estado, a través de las políticas públicas de gestión del hábitat.

Para ello se trabajará el objeto de estudio durante el período de tiempo comprendido desde la Década de 1980 hasta 2007. Entendiendo que esta delimitación espacial y temporal no es caprichosa ni al azar, es el período en el cual tuvieron lugar la mayor cantidad de tomas, cuando el fenómeno se torno recurrente y evolucionó en forma acelerada en la ciudad de Neuquén especialmente, incidiendo por su tamaño en cuanto al número de habitantes y en relación a las superficies de tierra ocupada, que ha marcado una tendencia sobre las zonas de expansión en la periferia urbana.

Durante ese período, el análisis del fenómeno pone sobre relieve la relación dialéctica entre el tema-problema y las grandes transformaciones estructurales que caracterizaron estos contextos. Esto que permitirá profundizar sobre los factores y procesos condicionantes y/o generadores de la proliferación de estos territorios de relegación residencial.

<sup>3</sup>En el sentido dado por Buthet (2005: 31), que mientras se satisface una necesidad en el plano material se puede estar resolviendo otras, especialmente del plano simbólico, siendo en este caso la necesidad de pertenecer y ser reconocido.

Los objetivos generales se desagregan operacionalmente en ocho objetivos específicos. De los cuales, los cinco primeros indagan sobre un conjunto de factores y aspectos cuantitativos, que se corresponden con el primer objetivo general. Y, los tres últimos buscan focalizar en aquellas premisas analíticas de orden cualitativo que se vinculan con el segundo objetivo general.

- 1) Estudiar los factores condicionantes del contexto en relación con la ocurrencia de los asentamientos de la Ciudad de Neuquén, durante el período de tiempo seleccionado. Y, que a los efectos de facilitar su desarrollo, el análisis estará segmentado en tres períodos: Década de 1980 – Década de 1990 y entre 2000 y 2007.
- 2) Sistematizar y compatibilizar la información existente en diferentes fuentes oficiales para producir una base de datos útil, georeferenciada sobre la localización y características del objeto de estudio.
- 3) Caracterizar socio-demográficamente a los habitantes de los asentamientos, analizando su origen, tipo de hogar y su perfil socio ocupacional.
- 4) Describir la incidencia poblacional y territorial del fenómeno, especialmente respecto de los procesos de expansión y configuración urbana de la ciudad.
- 5) Evaluar la eficacia de las políticas públicas de mejoramiento del hábitat aplicadas y construir una tipología de asentamientos en base a diferentes niveles de consolidación barrial.
- 6) Reconocer los contenidos discursivos de los pobladores protagonistas, devenidos de la experiencia colectiva de apropiación social del territorio, respecto de las configuraciones identitarias, lazos de reciprocidad y vinculaciones con el Estado.
- 7) Analizar las representaciones sociales que operaron en la relación entre Protagonistas, Pobladores y Estado, durante la gestión de políticas públicas de mejoramiento del hábitat, profundizando en los elementos inhibidores y facilitadores de las prácticas participativas.
- 8) Examinar desde la propia perspectiva de los pobladores protagonistas, los principales aprendizajes respecto de los procesos participativos de mejoramiento del hábitat.

Se plantea como hipótesis general que, las desigualdades socioeconómicas condicionan el acceso y distribución de la población al espacio de la ciudad por procesos de segregación residencial. En consecuencia se configuran los territorios de relegación y fragmentación urbana.

Sobre estos procesos influyen decididamente los siguientes factores causales:

- Las deficiencias y debilidades de las políticas públicas de regulación del suelo.

- El liderazgo de la lógica de la rentabilidad, ejercido a través del mercado de suelo legal que se torna restrictivo para el acceso de la población de menores ingresos.

Ante lo cual se seleccionan tres ejes de análisis:

- El primero, buscando las correspondencias entre condiciones estructurales e históricas del contexto con la tendencia a la segregación residencial socioeconómica, y en particular con la ocurrencia de los asentamientos de origen informal en la ciudad de Neuquén.
- El segundo, basado en la indagación sobre la relación entre Protagonistas, Pobladores y Estado. Si, en los inicios, es generalizado observar que, ponerle un nombre a la toma y luchar por la tenencia de la tierra, son los ejes estructuradores de códigos de identificación colectiva entre los pobladores, los cuales devienen en diversas formas organizativas y de búsqueda de acercamiento con el estado. Es posible, a partir de la idea de sinergia relacional entre PROTAGONISTAS, POBLADORES y ESTADO, preguntarse sobre la eficacia de las propuestas de gestión pública en este sentido: ¿han sido motoras ó inhibitoras de prácticas participativas para la gestión del hábitat?
- Y, el tercero de aprendizaje de las experiencias de Gestión Participativa del Hábitat Popular. Mediante la selección de dos experiencias consideradas relevantes, por la impronta que adopta el modelo de gestión aplicado entre Estado y Pobladores. Una de ellas corresponde a la década del 90 y la otra, al período comprendido entre 2000 y 2007.

El primero de ellos, quedó abordado desde variables y aspectos objetivos del fenómeno, en tanto buscó describir y explicar la ocurrencia, evolución y características del mismo, y las correspondencias con los factores estructurales, en sus múltiples dimensiones: socio-económico, poblacional, político y territorial.

Y, los dos restantes, llevaron a desarrollar un enfoque cualitativo, de comprensión del mundo de lo intersubjetivo, puesto que buscaron captar los puntos de vista y las percepciones sociales de los pobladores en relación a tres aspectos: primero, sobre las prácticas de participación social devenidas de la ocupación informal de la tierra; segundo, sobre las vinculaciones con el Estado; y tercero, de los anclajes en relación a las experiencias de Gestión.

El cuerpo de la tesis consta de siete capítulos más una sección de anexos, cuyo contenido se organiza de la siguiente manera:

En el primer capítulo de introducción, se brinda la presentación del tema y del problema de investigación, junto con el agregado del presente esquema de desarrollo del trabajo.

El segundo capítulo destinado a la fundamentación, resaltando la relevancia social del tema – problema objeto de estudio, tanto como de los propósitos que se pretenden alcanzar con el desarrollo del trabajo de investigación.

El tercer capítulo define con precisión el objeto de estudio y la estrategia metodológica

a transitar, de lógica combinada o de triangulación entre los aspectos cuantitativos y los cualitativos. En tanto busca desarrollar las dimensiones objetivas y subjetivas y la correlación dialéctica entre ellas, con el propósito de describir y explicar tanto como de interpretar los sentidos de la acción humana, respectivamente.

El marco teórico se desarrolla en el cuarto capítulo, rastreando antecedentes de estudios tanto como de aportes bibliográficos valiosísimos, y basado en los siguientes desagregados temáticos:

- Las múltiples denominaciones y enfoques sobre el objeto. Intenta desmitificar y diferenciar el significado que subyace en las diferentes formas de nombrar al objeto de estudio.
- Una revisión histórica y crítica de los principales debates teóricos clásicos, resaltando luego aquellas líneas que ligan el problema a una concepción de poder como Jaramillo, Castels, Bourdieu, de construcción social y contradicciones urbanas de Valladares y Coelho; de urbanización de la pobreza y otros enfoques desde la cuestión social; hasta desembocar en los conceptos de dualización urbana de Loïc Wacquant y Svampa, y el desarrollo de diferentes formas de diferenciación espacial y social, poniendo el acento en los conceptos de territorios de relegación social de Auyero y de segregación residencial socioeconómica de Rodríguez Merkel, por considerarlos de aplicación en la presente investigación.
- Una perspectiva ambiental, desde lo complejo y sistémico, las diferencias y relaciones entre necesidades humanas y satisfactores y de las dimensiones de la sustentabilidad social; buscando una diferenciación conceptual entre producción y lógica formal e informal de hábitat urbano.
- Finalmente, participación y representaciones sociales.

En el quinto capítulo se presenta la contextualización del objeto de estudio, destacándose aquellas variables y aspectos que por su carácter estructural han incidido, ya sea como factores causales o condicionantes de la configuración socio espacial donde sucede la proliferación de los asentamientos informales.

El sexto capítulo está dedicado al análisis y reconstrucción del objeto de estudio, organizado a partir del resultado de un trabajo exhaustivo de relevamiento de cada uno de los asentamientos originados según las décadas del 80, 90 y actual, entre 2000 y 2007. Para ello se analizaron fuentes secundarias y primarias de información, obteniéndose una sistematización de la evolución y magnitud de la problemática, sumado a un análisis de las características socio demográficas y económicas de la población y del nivel de consolidación barrial alcanzado. Un análisis integrado entre estas características endógenas con el contexto, permitieron una lectura desde la perspectiva sistémica y de complejidad.

El séptimo capítulo continúa con el análisis y reconstrucción del objeto de estudio desde la dimensión de indagación cualitativa, buscando captar la perspectiva de los propios pobladores en sus contextos reales de vida e interacción, especialmente respecto de la experiencia de la ocupación ilegal de tierras, los vínculos con el Estado y las prácticas sociales devenidas. Resaltándose un extenso trabajo de campo a partir de la selección de

casos representativos de cada década, que ha permitido un acercamiento a la perspectiva de los sujetos en sus propios contextos de vida. Y, entre los resultados se intentó brindar una reflexión y problematización acerca de la significación social de estas prácticas y sus vinculaciones.

Las conclusiones finales y reflexiones obran en el octavo capítulo, donde se brinda sobre todo, un recupero y mirada crítica en torno a los tres ejes de análisis planteados inicialmente.

Dado que, esta temática ha tenido una opción preferencial en la formación y ejercicio profesional de quien suscribe, el presente trabajo de investigación se presenta como una instancia de recuperación y reflexión metódica de lo transitado, es una deuda pendiente que además, en cercanía con quienes vienen compartiendo la visión histórica de que “un mundo mejor es posible para todos”, el mismo está teñido de un compromiso hacia un potencial de retroalimentación y mutuo beneficio.

## **CAPITULO II. FUNDAMENTACIÓN.**

En la Ciudad de Neuquén se viene observando la recurrencia de un fenómeno social sostenido en las últimas décadas, referido a la ocupación informal y precaria de la tierra, sobre todo periférica o residual, por heterogéneos sectores de población empobrecida, como una alternativa de resolución a la problemática habitacional y de búsqueda de inclusión en la Ciudad.

Desde el enfoque de los estudios sobre pobreza, dicha problemática se asocia con el incremento de la pobreza urbana, en tanto describen las situaciones de marginalidad residencial, una disminución de la participación de vastos sectores de la sociedad en la vida económica y social, generando códigos que tienden a la exclusión. En tanto imposibilitados de acceder al suelo urbano a través del mercado formal o de las políticas públicas de tierra y vivienda, recurren a formas de reproducción social y familiar de tipo informal.

El asentamiento de origen informal y precario es uno de los tipos de hábitat de los sectores populares, expresión de los procesos de diferenciación y segregación residencial socioeconómica, según la perspectiva teórica metodológica-desarrollada por Rodríguez Merkel (2011) en su trabajo de tesis doctoral. Por ello, implica estudiarlo desde un concepto amplio, complejo y dinámico. Multideterminado, comprende un conjunto de carencias materiales y no materiales.

Bastante se ha descrito sobre el primero de los aspectos, correspondiéndose con la dimensión objetiva de la temática bajo estudio, desde diagnósticos institucionales, estudios de impacto ambiental hasta en tratados de geografía, demografía y planificación urbana. En cambio existe un menor desarrollo de la dimensión no material, muchos de los cuales se han circunscripto al análisis de la subjetividad inscripta territorialmente desde la óptica de las relaciones fundadas en el clientelismo político.

Según datos de registros oficiales consultados, en la ciudad de Neuquén dicha problemática se ha intensificado durante las últimas tres décadas, ya sea por ocupaciones sobre zonas vacantes dentro del tejido urbano, como otras sobre las zonas periféricas o de borde de la Ciudad. La condición de informalidad se materializa con situaciones serias de déficit urbano ambiental, ilegalidad del dominio tanto como de no inclusión a la Ciudad. A su vez dicha informalidad condiciona toda su vida cotidiana, las representaciones sociales y las acciones.

Entre los aspectos no materiales se destacan la exclusión de ámbitos formales de participación y decisión, tanto de la vida ciudadana como del ámbito del trabajo. A modo ilustrativo, en los asentamientos abundan las organizaciones de base sin reconocimiento jurídico legal que dificulta la gestión ante autoridades del gobierno local, provincial o nacional. O los procesos de desafiliación del mundo del trabajo, con

sus efectos especialmente significativos de las grandes transformaciones estructurales de los años 90, sobre el aumento del desempleo y precariedad laboral.

Por ello, el presente estudio se realizará sobre el contexto histórico comprendido por la década del 80, década del 90 y entre 2000 y 2007.

La perspectiva temática de investigación permitiría acceder a información válida respecto de estos sujetos sociales, actores de un ambiente urbano particular, inserto dentro del contexto mayor, la ciudad y región. Dicho hábitat, caracterizado por deficitarias y críticas condiciones socio - ambientales de vida, expresan el efecto concreto de una irracional interacción sociedad - naturaleza, efecto en gran parte, de las dualidades del modelo político - económico global vigente.

En este sentido interesará explicar la ocurrencia de los hechos empíricos observados a partir de su relación e incidencia con factores estructurales del contexto mayor donde se insertan, sobre todo por los procesos históricos y lógicas de subdivisión de la tierra y conformación urbana; la dinámica sociodemográfica; las características ambientales de las localizaciones y las políticas públicas de tierra y vivienda.

Dicha explicación se realizará desde un trabajo analítico, destacándose los elementos y relaciones más importantes del proceso que se estudia de acuerdo con la información teórica y empírica disponible.

Puesto que, desde una simple recorrida visual por los sitios de localización de los asentamientos poblacionales de origen informal de la Ciudad de Neuquén, se pueden apreciar diversos indicadores de mala calidad de vida en su población: precariedad de las viviendas, hacinamiento, carencia de servicios sanitarios, escurrimiento de aguas servidas, basura dispersa, formación de cárcavas por incremento de procesos erosivos, proliferación de plagas (insectos, roedores, etc) entre algunos. Por lo tanto, se puede inferir la situación de mayor vulnerabilidad y alto riesgo socio ambiental que padecen estos pobladores.

Acerca de ello, expresa Robirosa (1991: 45): *“los problemas ambientales y de calidad de vida de las poblaciones, así como la satisfacción o no de sus necesidades básicas, se evidencian sobre todo en escenarios socio - territoriales concretos y bajo formas y combinaciones particulares en cada escenario. En última instancia, las intervenciones directas sobre éste y sobre las condiciones de vida de las poblaciones también se realizan o se manifiestan en esos escenarios en términos de conductas y acciones de actores concretos involucrados en ellos y, en modificaciones y respuestas concretas del medio ambiente. Los efectos de estas acciones, interacciones e intervenciones intencionales en relación con el medio ambiente se van acumulando y sintetizando en procesos modeladores de dichos escenarios socio - territoriales concretos, tanto en lo ambiental como en lo social”*. A su vez agrega que, *“estos escenarios particulares están insertos en escenarios mayores que condicionan sus características y sus dinámicas”*.

Al respecto se entiende que por tratarse de sistemas abiertos, con fronteras que tienden a ser muy permeables, se colocan en situación de alta vulnerabilidad ante cambios del contexto mayor.

Desde la dinámica social, y como contrapartida a las necesidades básicas insatisfechas,

el asentamiento, juega un papel de soporte fundamental para sus pobladores. El mismo conformado por un conjunto heterogéneo de actores bajo complejas relaciones mutuas, desde relaciones informales entre vecinos hasta formas organizativas más complejas, adoptan estrategias de reproducción social que devienen en prácticas participativas para actuar sobre la realidad, enfrentar problemas y condicionar al Estado. Aspecto que en el presente trabajo indaga desde el enfoque conceptual desarrollado por Buthet (2005) de satisfactor sinérgico.

En dicho proceso entran en juego intencionalidades, intereses, formas internalizadas de poder y su ejercicio, las concepciones, ideas y racionalidades propias, individuales o colectivas que van modelando ese escenario socio - territorial particular.

En función de ello, los grupos van desplegando experiencias y estrategias. Estas prácticas participativas y estrategias pueden ser desde adaptativas a los modelos vigentes hasta, otras más innovadoras, que buscan el cambio.

La participación es un proceso complejo desencadenado por quienes comparten y priorizan necesidades constituidas como demandas, que se encamina a influir en rediseños institucionales, en definición de políticas, en definitiva en cambios en la estructura del poder (Cardarelli y Rosenfeld. 1991:45). Desde esta perspectiva se indaga sobre las relaciones entre prácticas sociales y políticas públicas de mejoramiento del hábitat que se han venido implementando. Y sobre todo, a partir de rescatar la propia perspectiva de sus habitantes protagonistas, un enfoque desde la fenomenología del conocimiento.

Asociado con ello, cobra importancia el concepto de representaciones sociales. Teniendo en cuenta que estas surgen de una compleja red de relaciones entre discursos y prácticas sociales en una comunidad concreta, e influyen interactivamente los aspectos culturales, la posición social que se ocupa y las relaciones diferenciales de poder. Se constituyen a partir de las coincidencias valorativas entre las personas de esa comunidad, pero también a partir de las resistencias, y se manifiestan tanto en el ámbito de lo simbólico (lenguaje y valores) como en el accionar concreto entre las personas (prácticas sociales).

Diversas opiniones e imágenes internalizadas pueden actuar como factores inhibidores y otras como facilitadores frente al desarrollo de estrategias, acciones y prácticas participativas para el mejoramiento de una comunidad. A modo de ejemplo, la existencia de representaciones rígidas y tradicionales respecto de los roles según género, pueden actuar como frenos para una participación social activa de la mujer. O, cuando se aceptan las desigualdades sociales porque se conciben como resultantes del “destino”, emanadas de un orden superior y natural que les es dado y no se puede modificar. En su contrario, actúan como facilitadoras aquellas que, conciben la igualdad entre géneros; cuando se reconoce a la satisfacción de necesidades fundamentales como un derecho de la ciudadanía.

Entonces, conocer y explicar de antemano las diversas representaciones sociales y sus relaciones con las prácticas participativas del proceso de apropiación social del territorio y, sus vínculos con las políticas públicas, de un grupo social concreto, permite identificar los elementos de autoidentificación reconocidos por los propios actores en sus contextos reales de desempeño, tanto como desentrañar entre los aspectos

facilitadores e inhibidores de dichas experiencias, resignificando desde la reflexión crítica el sentido del cambio deseado.

De esta manera se lograría un enfoque para la gestión del hábitat más evocativo y comprensivo de la complejidad de lo urbano ambiental de esta problemática, protagonizada por los sectores populares en su recorrido por el acceso a la ciudad, experiencias concretas de clara inscripción socio territorial en ámbitos locales.

Con este estudio se pretende recuperar los aprendizajes desde la propia perspectiva de los pobladores, a fin de contribuir con la elaboración de conocimientos de aplicación práctica para la gestión pública de mejoramiento del hábitat y enfrentamiento de los problemas devenidos por la puja de la tierra urbana, una tendencia cada vez más marcada en las nuevas y excluyentes configuraciones que ha venido evidenciando la Ciudad de Neuquén.

En este sentido, se entiende que, en la región es necesario ampliar la base de conocimientos disponibles, aplicando los enfoque fenomenológicos y análisis integrales de aquellos procesos con fuerte inscripción socio territorial, especialmente en cuanto sistematización de experiencias y evaluando los impactos de la gestión pública, en pos de fortalecer políticas públicas inclusivas y universales para la resolución de los problemas del déficit habitacional

Al respecto, muchas dificultades en la gestión de solución integral a la problemática urbano ambiental que presentan los sectores populares en la Ciudad de Neuquén, se originan en el desconocimiento de las experiencias acumuladas por la población en relación a la temática seleccionada.

La ausencia de información referida a las representaciones sociales de estos habitantes, respecto a la construcción del hábitat, y la relación entre éstas y las propias prácticas participativas desarrolladas, constituye un obstáculo central en el momento de definir e implementar políticas destinadas a superar el problema.

Por ello se busca indagar acerca de los sentidos y significados intersubjetivos emergentes de estos territorios de relegación social, respecto de las prácticas participativas de sus protagonistas y de la relación de estos con las políticas habitacionales y urbanas del Estado. Son estos últimos párrafos los que definen el interés particular del presente trabajo, su relevancia social.

## CAPITULO III – OBJETO DE ESTUDIO y ESTRATEGIA METODOLÓGICA.

### III.1. Definición del objeto de Estudio.

La formulación del objeto de estudio a partir de una problemática ambiental que se caracteriza por una inscripción socio territorial concreta, demanda sobre todo de un esfuerzo de interrogación y una mirada desde la complejidad, contextualizando dimensiones y relaciones. Por un lado, de reconocimiento de los hechos, sus diferentes ordenes de materialidad e interrelaciones, tal la perspectiva objetivista de Durkheim. Y, por otro, la búsqueda de la comprensión de los discursos y las acciones, el sentido intersubjetivo postulado por Weber.

La complementación metodológica de uno y otro punto de vista habilita la observación y explicación, tanto como la interpretación, respectivamente.

Así mismo el enfoque sistémico ayudaría a entender las vinculaciones entre dinámica exógena y endógena, es decir entre factores condicionantes y emergentes.

Cuando existe una débil política pública de regulación del suelo, las desigualdades socioeconómicas condicionan el acceso de las personas y las familias al espacio de la ciudad. Puesto que el mercado de suelo legal se torna restrictivo para el ingreso al mismo de la población de menores ingresos.

Como resultado, los grupos sociales se distribuyen en forma desigual en el espacio físico, tanto más diferencialmente cuanto mayor es la distancia que los separa en el espacio social. Distancia que además se expresa en diferenciados niveles de calidad del hábitat y de acceso a los servicios urbanos.

Se observa una distribución desigual de la población en el territorio de la ciudad, que es impuesta por los grupos de mayor poder adquisitivo sobre los de menor poder. Por ello, conceptualmente podría explicarse que esa distribución desigual es resultante de los procesos de segregación residencial socioeconómica.

Como consecuencia de la imposibilidad de acceder al suelo urbano a través del mercado formal o de las políticas públicas de tierra y vivienda, la población empobrecida recurre a alternativas ilegales de resolución, entre las que se destacan los asentamientos, socialmente reconocidos como “tomas de tierras”. Y que desde la perspectiva de las estrategias de sobrevivencia se las puede comprender como prácticas de reproducción social ante la búsqueda de un lugar en la ciudad.

En la ciudad de Neuquén se viene observando la ocurrencia del fenómeno de los asentamientos de origen informal de manera recurrente, especialmente intensificado durante las últimas tres décadas sobre zonas vacantes dentro del tejido urbano, con un mínimo acceso a los servicios, y otras sobre las zonas periféricas o de borde de la ciudad. Es así que la ilegalidad del dominio se materializa en situaciones de déficit urbano ambiental, tanto como de no inclusión a la ciudad.

Estos hechos de fuerte anclaje socio territoriales son protagonizados fundamentalmente por los sectores populares, excluidos del mercado formal de vivienda, quienes se vieron obligados a desplazarse por fuera del tejido urbano consolidado, recalán en su búsqueda en las zonas con menor aptitud técnica para la implantación de viviendas. Así es que, una vez ocupadas las posibles vacantes dentro del sector consolidado de la ciudad, la continuidad de la ocupación informal se da en forma sostenida y progresiva sobre el pie de barda, en la bajada aluvial, tanto como sobre zonas inundables de las costas de los ríos de la Confluencia.

Bajo una conjunción de factores, como restricciones y/o insuficiencia de planes vivienda, escasez de terrenos, especulación inmobiliaria, emerge y se ha venido configurando el modo de asentamiento, que más allá de las particularidades de cada caso, comparten de manera general las siguientes características:

- ✓ Una búsqueda alternativa de reproducción familiar y social en la ciudad, que se ha tornado masiva y recurrente en las últimas tres décadas en la Ciudad de Neuquén.
- ✓ Instalaciones precarias, mediante casillas construidas con materiales inestables o de desechos.
- ✓ Ausencia o irregularidad en la provisión de los servicios básicos (agua potable y saneamiento, electricidad, gas).
- ✓ Dificultades de diversa índole para adquirir la transferencia de la titularidad del dominio de la tierra.
- ✓ Situados en zonas incompatibles con su *capacidad natural de acogida*, por pendiente pronunciada, suelos inestables, terrenos anegables, afectados por distintos riesgos, entre otros.
- ✓ Reproducen la trama urbana de la ciudad. Aunque muchas veces, por las localizaciones inadecuadas del espacio ocupado, ha dado como resultado un trazado discontinuo e intrincado, provocando fracturas con la trama urbana circundante.

- ✓ Diversas trayectorias de búsqueda de solución para tantas inestabilidades y precariedades en el hábitat, han denotado una importante capacidad de peticionar y gestionar ante los organismos del Estado, verificándose mediante diferentes respuestas de gestión pública de mejoramiento del hábitat.
- ✓ En función de ello y de las capacidades endógenas de autoconstrucción familiar, cada uno de los asentamientos presenta diferentes niveles de consolidación habitacional y barrial

Razón por la cual, en este estudio se busca analizar las correspondencias que existen entre la ocurrencia de los asentamientos informales y los factores condicionantes del contexto político, social, económico y del medio físico-construido de la ciudad de Neuquén, y en relación con atributos demográficos y socio-económicos de la población involucrada, durante las décadas del 80, 90 y el período entre 2000 y 2007. Así mismo, se indaga acerca de los sentidos y significados intersubjetivos emergentes de estos territorios de relegación social, respecto de las prácticas participativas de sus protagonistas y de la relación de estos con las Políticas del Estado.

En general se observa que desde el mismo momento en que se produce la invasión de tierras, los ocupantes despliegan diversas estrategias por la defensa de las mismas, lazos y códigos identificatorios entre los pobladores y, hasta de la búsqueda de vinculaciones con el Estado. Basada en una hipótesis de sinergia relacional entre PROTAGONISTAS, POBLADORES y ESTADO, surge una primera premisa de investigación cualitativa acerca de la eficacia de las respuestas de gestión pública habidas en este sentido: ¿son motoras ó inhibidoras de prácticas participativas para la gestión del hábitat?<sup>4</sup>.

Dicha premisa orienta diversos interrogantes sobre los aspectos intersubjetivos que se inscriben en los procesos de articulación Estado – Pobladores, en cuanto a posibilidades de rescatar aprendizajes de las experiencias transitadas.

Y por otro, resulta fundamental focalizar en la descripción y comprensión de la relación entre la práctica social de la ocupación informal de tierras y las políticas públicas de gestión del hábitat, puesto que pueden indicar líneas interpretativas sobre el mundo intersubjetivo devenido de territorios de relegación, y también, en relación dialéctica con las anteriores dimensiones.

Según el desarrollo teórico, la concentración geográfica de la pobreza urbana se entiende relacionada con una dinámica socio espacial excluyente y fragmentada, que se manifiesta a través de la configuración de los territorios de relegación social. Se supone que, estos espacios imprimen un mundo intersubjetivo entre quienes lo comparten, que particularmente en este caso, es regulado por la incertidumbre y lo precario en todas las dimensiones de la vida cotidiana. No sólo con relación a las necesidades materiales de existencia sino también en todo lo simbólico, como las formas de percepción, acción y

<sup>4</sup> Se entiende que la perspectiva teórica de procesos de construcción de identidad, desarrollado por Castells M, son apropiados para la comprensión de estos aspectos (Identidad Legitimadora – Resistencia – Proyecto). Ver Op. Cit.

relación, interna y externa de la comunidad. Por ello, en el presente estudio se pretendió comprender como las condiciones de informalidad pueden condicionar a las prácticas y sentidos de participación social, que son desplegadas desde el mismo momento del inicio de la ocupación ilegal de la tierra hasta las vinculaciones con el Estado, en la búsqueda de resolver la precariedad de ese hábitat.

## **III.2. Preguntas de Investigación.**

### **III.2.1. Dimensión objetiva.**

¿Cuáles son las características históricas y estructurales del contexto de referencia, en sus dimensiones socio- económicas, políticas y urbano ambiental de cada década analizada? ¿Qué correlaciones se pueden establecer con la ocurrencia del fenómeno en estudio?

¿Cuál ha sido el tamaño y distribución territorial de los asentamientos en cada década seleccionada? Y ¿cómo ha incidido en la configuración urbana y social de la ciudad?.

¿Cómo se describe el déficit urbano ambiental y la ilegalidad de dominio?

¿Qué tipo de políticas de gestión del hábitat se han aplicado en las diferentes décadas seleccionadas? ¿Cuál ha sido su grado de eficacia en relación con el acceso a los satisfactores de hábitat y vivienda?

### **III.2.2. Dimensión Subjetiva.**

Como ya se enuncio anteriormente, la inquietud inicial de indagación sobre la significación social circulante en esos territorios de relegación, tuvo que ver con la necesidad de problematizar esta cuestión de la participación social en relación al objeto de estudio, en particular a partir de reconocer relaciones entre PROTAGONISTAS, POBLADORES y ESTADO, los elementos facilitadores y los inhibidores de las prácticas de participación social. Dichas premisas fueron dando sentido y forma metodológica al momento cualitativo, las cuales durante el desarrollo del proceso metodológico se desagregaron en nuevos interrogantes:

- Las formas de organización y defensa del territorio ocupado por los sectores empobrecidos, ¿se da solo en el plano de las carencias materiales de existencia o contiene indicios sobre una trascendencia hacia el plano de lo político e ideológico?
- ¿Qué elementos son los característicos y condicionantes de la relación entre protagonistas, Pobladores y Estado?
- Los componentes simbólicos de las representaciones sociales, ¿han actuado como facilitadores o inhibidores de los procesos de participación social?

## **III.3. Estrategia Metodológica.**

La estrategia metodológica refiere a las decisiones que se deben tomar para el trabajo de investigación. Incluye la elaboración del diseño, descripción de la estrategia general y

una explicación sobre la pertinencia del enfoque metodológico seleccionado.

Teniendo en cuenta las hipótesis y premisas de partida, los objetivos tanto como la naturaleza multideterminada que surge de la definición del objeto de estudio, se recurrió a una convergencia metodológica, es decir a la combinación o triangulación<sup>5</sup> de los enfoques cuantitativo y cualitativo de investigación, que permitan un adecuado abordaje, integral y dialéctico.

En tanto, el enfoque mixto de investigación facilita un recorrido metodológico con varias ventajas: se logra una perspectiva más precisa del fenómeno; una percepción más integral, holística y completa, sumado a que si ambos métodos (cuantitativo – cualitativo) llegan a los mismos resultados, se estaría incrementando la confianza en cuanto representación genuina de lo que ocurre con el hecho estudiado (Todd y Lobeck, 2004: 756).

Por ello, la metodología combinada es útil para comprender la estructura y los procesos del objeto, en cuanto posibilidad de interpretar como los actores significan a través de sus acciones y discursos orales, tratando de entender no sólo el contenido que sostienen sino como se genera esa forma de comprenderlo.

En particular, interesa descubrir cómo influyeron las formas de vivir en un territorio cargado de condiciones de irregularidad y precariedad sobre las prácticas de participación social y los sentidos dados a la misma, y de estas respecto de las correspondencias con las políticas Estatales de hábitat. Así se podría develar si los actores innovan o son las estructuras que se manifiestan a través del sujeto, tanto como encontrar los elementos que actúan de inhibidores y de facilitadores de dichas prácticas.

Por un lado, la lógica <sup>6</sup> combinada (dimensión cuantitativa – dimensión cualitativa) requiere un trabajo analítico en espiral, es decir, de permanente relación y reformulación de una DIMENSION en función de la otra. Al mismo tiempo que promueve la construcción de nuevos aprendizajes en el sujeto investigador a partir de la revisión de la práctica investigativa.

Y, por otro lado, dicha lógica se entiende compatible con el enfoque sistémico, apropiado para la comprensión de problemáticas ambientales complejas. Por ello, en este caso se hace necesario partir de una contextualización del objeto de estudio, desagregado mediante la descripción de las condiciones estructurales e históricas - sociales, económicas, políticas y urbano-ambientales - en tanto actúan como totalidades interrelacionadas, y a la vez, plantean la necesidad de encontrar sus relaciones como factores condicionantes del objeto de estudio. Y, que consideradas dialécticamente en

<sup>5</sup> El método de la triangulación fue definido por Denzin (1978) como la combinación de metodologías para estudiar un fenómeno. También se la suele reconocer como método múltiple, validación convergente. En todos ellos subyace el supuesto de que los métodos cuantitativo y cualitativo deben ser complementarios, ya que no solo cada uno provee información diferente sino que además es esencial para interpretar a la otra.

<sup>6</sup> Cuando se habla de lógica de investigación se hace referencia a las concepciones básicas diferenciadas del hecho social que subyacen a los diferentes “modos de operar” en el proceso de construcción del objeto, es decir, en el proceso de confrontación de un “corpus teórico” con un “corpus empírico”. (Sirvent M.T.; 1997).

sus sentidos objetivos y subjetivos son determinantes y determinadas por los sujetos sociales y sus prácticas.

El movimiento envolvente y dialéctico se pretende lograr a partir del análisis desagregado por un lado, de esos factores exógenos o del contexto y, por otro de las características endógenas o de reconstrucción del objeto de estudio, seguido de un análisis de las correspondencias que se vayan encontrando a los efectos de realizar un análisis integrado de procesos y factores.

Así se entiende que, la complejidad de las cuestiones ambientales ha contribuido con la ruptura de las miradas exclusivas, basadas en un único método de investigación y un solo paradigma<sup>7</sup>, por cuanto se conforma de elementos y relaciones de diferente orden de naturaleza, conjugando los hechos con la significación social, sus condiciones de borde y el contexto. Por ello, ya no alcanza con relevar y entender datos desde un solo modelo teórico, en tanto se entiende que muestra los límites del paradigma que le dio origen.

En la sociología, desde la mirada positivista se accede al mundo objetivo y a los aspectos del mundo social que se traducen en comportamientos observables. Los resultados se enuncian describiendo las correspondencias con la realidad. Por su parte, desde el paradigma interpretativo<sup>8</sup>, se pone el foco en el mundo subjetivo, con el propósito de develar percepciones desde el propio mundo de significados de los actores y estableciendo relaciones con el mundo objetivo. Esta estrategia interpretativa permite transitar de la observación a la comprensión, es decir ir desde el punto de vista externo al punto de vista interno.

Respecto del mundo interno se aclara que es intersubjetivo porque se construye desde la interacción con otros semejantes en la vida cotidiana.

Se elige el método combinado porque permite la comprensión de las estructuras sociales a partir de recuperar la perspectiva de los propios protagonistas e interpretar el sentido dado a la acción humana. En este caso de estudio se refiere a la práctica colectiva de ocupación informal de la tierra, las formas de participación devenidas en esos territorios de relegación social, tanto como de vinculación con las Instituciones del Estado.

Así, el enfoque cualitativo asiente echar a luz sobre los procesos sociales concretos a través de los cuales se crean las reglas que regulan las prácticas sociales. Y los métodos cuantitativos fortalecen y confirman con mediciones concretas los valores que asume el objeto de estudio.

Reiteradamente se utilizaron los términos de significados y sentidos, razón por la cual se cree conveniente hacer hincapié en la aclaración conceptual de cada uno de ellos.

<sup>7</sup> El concepto de paradigma más usado en Ciencias Sociales es el de Kuhn (1961), definido como las realizaciones científicas universalmente reconocidas, que durante cierto tiempo proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica.

<sup>8</sup> Este paradigma nace de las ideas de Weber con la teoría de la acción. Del cual se desprenden otras contemporáneas como: la perspectiva de la intervención sociológica de Touraine (1978); teoría de las prácticas sociales de Bourdieu (1980); la teoría de la estructuración de Giddens (1990); y teoría de la Acción Comunicativa luego también se aplica con Habermas (1987)

Justamente cuando se define un concepto desde el cual se pretende explicar a la realidad, es decir se tiene la manifiesta intencionalidad de utilizar, aportar o formular teoría se dice que se ha dado un significado mediante la búsqueda de la objetividad. A través de la significación de las cosas, de las relaciones y de los fenómenos se procura explicar.

Por el contrario, son sentidos cuando esos significados son usados, son expresión de lo que siente y piensa una comunidad, son apropiados y representados socialmente. Por lo tanto, mediante un proceso reflexivo, los sentidos se transforman en el recurso para comprender a las cosas, a las relaciones y a los discursos del objeto que se está estudiando. Implica, el sentido de un concepto, la dimensión subjetiva del mismo.

Además, es necesario un diseño metodológico flexible que permita los cambios que sobre la marcha del proceso pudieran emerger, sobre todo porque al interactuar con la realidad concreta para la búsqueda de la incorporación de los puntos de vista de los diversos actores sociales, pueden presentarse situaciones de retraso hasta nuevas demandas, llevando a modificaciones de los cronogramas.

### III.3.1. Esquema Metodológico General.

En tanto se propone una metodología combinada, con una primera parte, cuantitativa para contextualizar y describir la magnitud de la problemática de los asentamientos informales en cuanto a su evolución histórica y espacial y las relaciones con la expansión y configuración urbana de la Ciudad de Neuquén en las últimas tres décadas. Y, una segunda parte, de corte cualitativo, para profundizar en la comprensión subjetiva del fenómeno, a partir del análisis de la propia perspectiva de los actores sociales protagonistas en relación con las políticas públicas de mejoramiento del hábitat. Para lo cual, *“la función de la teoría varía para cada uno de los momentos metodológicos”* (Sirvent, MT, ficha III). Así, para la etapa cuantitativa y descriptiva del proceso temporal y espacial, la teoría debe permitir *“deducir conceptos y relaciones; se identifican variables que se definen teórica y operacionalmente....”*(Sirvent, ficha II). Es decir se definen desde sus conceptos e indicadores.

Y, para la parte cualitativa *“... aunque no se va desprovisto de ella..., se parte de un marco teórico mínimo, básico, que no necesita ser exhaustivo: se da un concepto inicial para descubrir, comprender, etc. y así generar proposiciones teóricas para poder abordar los casos en estudio. El resto se busca después, mientras se investiga. Se trata de un proceso de ida y vuelta en espiral”* (Spielmann, 1997:22).

#### Diseño de la dimensión objetiva.

<u>LA PRIMERA HIPOTESIS</u>	<b>Preguntas/Consignas</b>
<b>Las desigualdades socioeconómicas condicionan el acceso y distribución de la población al espacio de la ciudad, por procesos de segregación residencial, que configuran territorios de relegación y fragmentación urbana.</b>	1) ¿Cuáles son las características estructurales e históricas predominantes de la Ciudad? 2) Reconstrucción y mapeo de la

<p>La misma orienta hacia un diseño <u>cuantitativo descriptivo</u>, que busca la caracterización del objeto desde las condiciones del contexto, evolución histórica, espacial y atributos socio demográficos.</p>	<p>evolución temporal y espacial del objeto.</p> <p>3) ¿Cuánta población se halla comprendida en ésta problemática, según cada período considerado?</p>
<p>Seguido de una evaluación de la eficacia de los distintos programas de Gestión Pública, orientadas a resolver los problemas del Hábitat Informal.</p>	<p>4) Identificación de los programas y modelos de gestión pública implementados.</p> <p>5) ¿Cómo impactaron en las condiciones del hábitat precario?</p>
<p>Y un análisis integrado entre condicionantes externos y emergentes internos.</p>	<p>6) ¿Qué correspondencias se pudieron identificar entre dinámica exógena y endógena?</p>

*“En este modo de operar se trabaja con un proceso lineal de relación teoría y empírica, donde se separan claramente en el tiempo y en el espacio los momentos de obtención y recolección de información, de análisis y de interpretación”* (Sirvent. MT ,1997: 5).

Esta primera premisa marca la PARTE de carácter eminentemente **CUANTITATIVO**: El lugar de la empiria en esta etapa de la investigación es el de verificación o comprobación de hipótesis descriptiva.

Al respecto, algunas tendencias de la Ciudad podrán orientar la comprensión del fenómeno:

- En las últimas tres décadas la ciudad de Neuquén ha evidenciado una expansión urbana desordenada, asociada entre otros factores, a la dinámica poblacional propia, caracterizada por un explosivo crecimiento poblacional hasta comienzos de los 90 y el agravamiento de las condiciones de pobreza de la misma.
- En la década primera del siglo veintiuno, pese a los cambios en la dinámica demográfica por cuanto se registra un crecimiento positivo en descenso, las ocupaciones precarias de tierra se mantienen constante.
- Existe una distribución socio espacial diferenciada de la población en función de la posición socioeconómica que se ocupa, entrando en tensión los procesos formales con los informales de urbanización devenida. Dichos procesos están fuertemente condicionados por una puja por el acceso al suelo urbano de la ciudad.

Todos ellos han sido los indicios que llevaron a plantear la hipótesis formulada anteriormente en la introducción, la cual se considera explicativa de la proliferación de los asentamientos en la ciudad de Neuquén:

Ante lo cual se introdujo un eje de investigación que busca describir y relacionar los

condicionantes históricos y estructurales de la ciudad con la ocurrencia sostenida de los mismos.

El contexto de estudio de esta parte cuantitativa del trabajo de investigación, es la ciudad de Neuquén, constituyendo como unidades de análisis a cada uno de los asentamientos de origen informal ocurridos durante las décadas de 1980 - 1990 y el período entre 2000 y 2007.

Fuentes de datos: Se utilizan datos provenientes de fuentes secundarias, documentos, registros y mapas de la Municipalidad de Neuquén, junto con la información del Plan Urbano Ambiental del mismo. Datos demográficos y económicos de la Dirección Provincial de Estadística y Censo del Neuquén tanto como del INDEC. Diversos diagnósticos de autoría elaborados durante mi experiencia profesional con la temática. Publicaciones científicas, tanto como de los diarios y revistas regionales. Documentos oficiales disponibles en los organismos ejecutores de las políticas habitacionales, informes de auditorías nacionales de la SEVOA.

Los resultados de esta etapa fueron, por un lado, la reconstrucción del proceso temporal y espacial de los Asentamientos, describiendo su magnitud, expansión y la identificación de correspondencias con las configuraciones del contexto socio urbano donde transcurrieron.

Y, por otro, la caracterización analítica de las dimensiones socio-económica de la población tanto como del medio físico-construido, evaluando en ella, los impactos de las distintas políticas de hábitat ejecutadas.

Esta caracterización descriptiva y explicativa de la problemática, permitirá verificar la hipótesis de trabajo formulada, junto con la obtención de criterios orientadores para realizar la selección de los casos típicos para trabajar en el diseño de la dimensión subjetiva.

### **Diseño dimensión subjetiva.**

<b><u>LA S DOS PREMISAS RESTANTES</u></b>	<b>Las preguntas iniciales</b>
<b>la relación entre PROTAGONISTAS, ESTADO y POBLADORES</b>	1) ¿Cuáles son las representaciones sociales y las prácticas de estos pobladores, en los procesos de apropiación social del hábitat?
<b>aprendiendo de las Experiencias de Gestión del Hábitat Popular</b>	2) ¿Cuáles son las características de la relación entre Protagonistas, Pobladores y Estado?
Ambas, de carácter más amplio y flexible, son lo suficientemente abiertas para fundamentar un diseño cualitativo; orienta un análisis en profundidad para comprender el fenómeno de estudio.	3) ¿Qué aprendizajes dejan las experiencias de gestión participativa para el mejoramiento del hábitat popular? ¿Han sido facilitadoras o
La emergencia de preguntas más	

específicas serán fruto del proceso mismo del trabajo de campo y su correspondiente análisis teórico.

inhibidoras de procesos de participación social?

*“Comprender implica captar el significado, el sentido profundo que las personas y los grupos le atribuyen a sus acciones; la trama histórica y dialéctica, a veces llena de contradicciones que da sentido a su vida, a sus acciones, las luchas sociales, las fuerzas contradictorias, económicas, políticas y sociales que se entraman y se procesan en las historias de vida individual y social” (Mardones, 1997)<sup>9</sup>.*

Estas dos premisas llevan a que esta PARTE del trabajo de investigación se caracterice por ser eminentemente **CUALITATIVO**: Busca comprender el fenómeno y descubrir categorías ó aspectos, sus propiedades y las relaciones entre aspectos en la construcción de una trama diferente.

En esta etapa de la investigación, se enfatiza más el “contexto de descubrimiento” que en el de “verificación”, puesto que *“se intenta captar la definición de la situación que efectúa el propio actor social y el significado que éste da a su conducta, los cuales son claves para interpretar los hechos”* (Gallart, 1992:109). *“Se intenta descubrir aspectos del problema..., generar categorías de análisis y conceptos que puedan ser rediscutidos”* (Llosa, 1997:50).

Las unidades de análisis son las visiones y puntos de vista de los pobladores protagonistas, conforme a la formulación que se realizará de los aspectos a indagar y sus dimensiones.

Las unidades de información son pobladores, dirigentes de los asentamientos seleccionados, técnicos/responsables del estado, u otros actores relevantes, los proyectos, según corresponda. Las mismas se complementan con fuentes secundarias de información: relatos periodísticos, normativas, documentos de los organismos intervinientes, registros propios de sistematización de experiencias.-

Técnicas: para el trabajo de campo se aplica observación participante y entrevistas en profundidad. Consultas de registros. Análisis cualitativo de la información recabada.

Resultados:

Recuperación de los significados y perspectivas asignados por los propios pobladores protagonistas a su proceso de apropiación del territorio, y sobre los aprendizajes alcanzados con los procesos de gestión participativos de resolución.

Análisis de las relaciones entre Protagonistas, Estado y Pobladores.

Rescate de los aprendizajes de las experiencias que se seleccionan, dando lugar a la concreción de la tercera parte.

<sup>9</sup> En Sirvent MT (1997), fichaje de cátedra. U.B.A. Buenos Aires.

### **Diseño de conclusiones finales y reflexiones.**

Será el momento de formular las correlaciones entre ambas dimensiones, objetiva y subjetiva, tanto como de producir una **SINTEISIS** de todo el proceso de la investigación del presente trabajo.

Por tal se entiende establecer relaciones y reflexiones entre los aspectos fundamentales que surgieron de los dos momentos metodológicos anteriores y la teoría. Esta parte posibilitará elaborar fundamentos y orientaciones acerca de líneas estratégicas de gestión ó acciones deseables hacia el futuro.

Resultados: Elaboración de conclusiones finales y reflexiones..

### **III.3.2. Especificaciones metodológicas desagregadas según las dimensiones objetivas y subjetivas.**

#### **III. 3. 2.1. Las dimensiones objetivas.**

Como ya se dijo, operativamente implicó comenzar con la contextualización del objeto de estudio, a los efectos de definir la problemática de los asentamientos informales a partir de buscar las correlaciones entre su ocurrencia y las condiciones históricas y estructurales del sistema urbano ambiental donde se desarrollaron. Para ello se recurre a la descripción de los procesos sociales y urbanos de:

- La configuración socio territorial de la ciudad de Neuquén, donde en particular, la subdivisión ó parcelamiento de la tierra se entiende promovida sobre todo, por la lógica de la renta.
- La dinámica y evolución socio demográfico y económico de la población, especialmente detallando sobre los movimientos migratorios y los niveles de pobreza urbana.
- Las políticas públicas de tierra y vivienda, desde un análisis histórico y detallado sobre los diferentes modelos de administración y gestión, el tipo de soluciones, población beneficiada, de cada corte temporal.
- los hechos emergentes de segregación residencial socioeconómica, tal como la proliferación de los asentamientos informales.
- Condiciones ambientales y riesgos emergentes.

Las tres primeras variables se consideran independientes, en cambio las dos últimas dependientes de las anteriores, en tanto ponen en evidencia los efectos e impactos devenidos.

Seguidamente se busca el análisis y reconstrucción del objeto de estudio en la dimensión objetiva, a través de reconocer en primer lugar, la magnitud, distribución y evolución geográfica, socio demográfica y económica de los asentamientos informales de los sectores populares en la Ciudad de Neuquén durante la década del 80, 90 y período actual, entre 2000 y 2007. Como también buscando describir relaciones con respecto a:

- Expansión de la planta urbana y los procesos de segregación y concentración residencial de la pobreza.
- Principales atributos socio demográficos y niveles económicos de la población ocupante.

En segundo lugar, la descripción de las características del medio físico construido, buscando evaluar el grado de eficacia de las políticas habitacionales aplicadas y sus correspondencias con las condiciones del déficit urbano ambiental, legal y calidad de vida.

Entonces, claramente el objeto de estudio en esta parte cuantitativa, queda circunscripto al análisis de las siguientes dimensiones: **evolución territorial, atributos sociales y económicos de la población y características del medio físico construido.**

#### **Dimensión: Evolución Territorial.**

a) Esquema de relevamiento.

La búsqueda de los datos se orientó mediante el siguiente esquema temático de relevamiento: nombre del asentamiento, localización, fecha de origen, cantidad de familias, tipo de gestión del hábitat aplicada, situación de dominio originario de la tierra.

b) Sistematización de la información.

Para ello se recurre a la construcción de una matriz de datos de doble entrada en base a la tematización antes seleccionada, quedando los registros desagregados en base a cuatro cortes temporales: Primeros antecedentes y Década del 70. Década del 80. Década del 90 y Década Actual, entre 2000 - 2007.

Este procesamiento es acompañado con la construcción de un mapeo. Ambos instrumentos facilitan el desarrollo del análisis descriptivo respecto de la reconstrucción del proceso temporal y socio espacial.

c) Unidades de Análisis:

Quedan comprendidas por cada uno de los asentamientos ocurridos según décadas de 1980 - 1990 y actual, entre 2000 y 2007.-

#### **Dimensión: Atributos Sociales de la población.**

a) Selección de Variables.

Para la descripción de los atributos de la población se tuvieron en cuenta la siguiente selección de variables de análisis:

- Aspecto socio-demográfico: Cantidad de población. Cantidad de familias. Características de la estructura familiar según categorías de: distribución por edad – edad más frecuente de los progenitores – tipo de estructura familiar – promedio de peronas/hogar – promedio de hijos. Lugar de origen del jefe/jefa.

- Aspecto económico: Actividad laboral del jefe/a. Niveles de instrucción y socio económico (estimado en base a la distribución de los ingresos totales familiares).

A partir de estos datos, se elabora un cuadro comparativo sobre los principales atributos

sociales y económicos predominantes en cada corte temporal trabajado, que indagando sobre las correlaciones con los condicionantes estructurales socio demográfico y económico de la Ciudad, se pretende encontrar explicaciones y tendencias sobre los aspectos poblacionales del objeto de estudio.

b) Unidades de Análisis.

Las unidades de análisis se definen en base a la selección de casos típicos considerados representativos de cada periodo de tiempo considerado.

- Década del 80: Asentamiento “Solidaridad”. “Pacífico” y “Cordón Colón”.
- Década del 90: Asentamientos “Independencia” e “Hi.Be.Pa.” (Belén, Paraiso e Hipódromo)
- Década Actual, entre 2000 – 2007: los doce primeros asentamientos ocurridos durante el período y otro, sobre finales del mismo período, reconocido como “Itatí”. Dicha selección se basó en la disponibilidad de datos obrantes en las diferentes fuentes de información a las que se tuvo acceso.

**Análisis integrado de las dimensiones territorial – social.**

Para la descripción de las relaciones entre las variables y aspectos de ambas dimensiones objetivas se recurre a un análisis integrado de cada una de las variables y sus aspectos, mediante la identificación de correspondencias entre procesos y atributos, tanto endógenos como exógenos al objeto, bajo el siguiente esquema de correspondencias:

- Dinámica socio territorial de los Asentamientos Informales - Expansión urbana de la Ciudad de Neuquén. Para ello, se hace hincapié en los siguientes aspectos: medición de la incidencia demográfica y del poblamiento; factores de la expansión urbana hacia el Oeste de la ciudad e incidencia de los asentamientos informales.
- A efectos de dar cuenta de la incidencia entre dinámica demográfica y situaciones de pobreza urbana se recurre a una comparación de los principales atributos socio-demográficos y económicos de la población entre cada uno de los períodos analizados y, respecto de las tendencias características del contexto.

**Dimensión: Características del Medio Físico Construido.**

La misma se desarrollo en base a una reelaboración de la “*matriz de análisis de los satisfactores de hábitat*” de Buthet (2005) y equipo de investigadores. La búsqueda de información se orientó a partir de la definición de una guía de variables e indicadores observables, seguido del chequeo y relevamiento de los mismos sobre cada uno de los programas/operatorias de regularización y mejoramiento habitacional aplicados, desde los diferentes organismos públicos con injerencia en la temática.

Tomando conceptos teórico – metodológicos de Buthet, respecto de los aspectos físicos y simbólicos seleccionados para el desarrollo de esta dimensión, se eligen aquellos satisfactores considerados fundamentales para el mejoramiento social y físico del hábitat, junto con la definición de indicadores operativos.

Es así que, los descriptores quedaron comprendidos por dos aspectos principales: Solución Física del Hábitat y Promoción de la Participación Comunitaria, organizado bajo el siguiente esquema conceptual:

a) **Aspecto físico a evaluar:** Solución Física del Hábitat facilitada según tipo de Gestión del Hábitat aplicado.

- Definición de Indicadores:

1) **Diseño urbano y mensura:** se evalúa si dispone de ambos productos.

2) **Regularización dominial:** se evalúa si dispone o no de saneamiento dominial.

3) **Dotación de infraestructura básica:** se mide la presencia ó ausencia de los servicios básicos de agua corriente, luz, alumbrado público, gas y cloaca.

4) **Mejoramiento de la vivienda individual/familiar:** se evalúa los grados de mejoramiento de la vivienda que se hayan alcanzado.

5) **Condiciones físicas de Integración al entorno barrial y ciudad:** se evalúa la eficacia de la trama urbana –especialmente calles- en función de la conectividad interna, con el barrio y ciudad.

6) **Servicios y equipamiento:** se mide niveles de disponibilidad y acceso a servicios (recolección de residuos, transporte) y equipamientos (escuelas – centros de salud – centros comunitarios y/o vecinales)

7) **Espacios públicos y recreativos:** se constata su disponibilidad y grado de desarrollo.

8) **Obras de protección y mitigación del riesgo ambiental:** se evalúa presencia ó ausencia de dichas obras.

b) **Aspecto simbólico a evaluar:** Promoción de la participación comunitaria para la toma de decisiones y acciones comunitarias relacionadas con el proyecto de mejoramiento del hábitat.

- Definición del Indicador:

9) **Participación Protagónica de los Pobladores:** se considera satisfactor cuando el programa ó gestión promueve dicha participación, encontrándose formulado como parte de los objetivos y resultados a alcanzar por el mismo.

### **Análisis de la dimensión medio físico construido.**

Resultado de la medición de estos indicadores, se elaboro el cuadro N° 22 de doble entrada, titulado “Análisis desagregado de los satisfactores del medio físico-construido y promoción de la participación por tipo de gestión pública del hábitat aplicado”. De cuyo eje vertical se registran los programas u operatorias, dependencia institucional y la cobertura alcanzada, a través del registro de cada una de las unidades de análisis donde se aplicó el programa. Cada unidad de análisis se referencia mediante el número de código correspondiente con el nombre del Asentamiento identificado (ver listado con código de referencia, ubicado antecediendo al cuadro). Y, sobre el eje horizontal se ordenaron cada uno de los satisfactores que fueran definidos en base a una pauta de evaluación.

Mientras la lectura vertical facilitó una medición del grado de respuesta sobre cada variable e indicador considerado como satisfactor por el conjunto de los programas u

operatorias. Obteniéndose como resultante una visión de conjunto sobre el estado alcanzado por cada satisfactor (cuántos asentamientos tienen mensura, regularización de dominio, agua potable, etc) sobre la totalidad de las unidades de análisis consideradas.

En la otra dirección, la lectura horizontal permitió obtener una evaluación de la eficacia de cada programa u operatoria de gestión aplicada en función de los niveles alcanzados de consolidación del asentamiento como barrio, brindándose en la última columna una tipificación de cada asentamiento según la ponderación alcanzada en este sentido.

Cada una de estas tipologías de asentamientos construidas permite verificar la evaluación de la eficacia de las políticas públicas de mejoramiento del hábitat, tanto como de las capacidades de autoproducción popular del hábitat.

Se entiende por consolidación barrial la transformación de las condiciones habitacionales precarias iniciales por condiciones físicas favorables para el desarrollo de la vida individual - familiar, integración vecinal, y articulación con el entorno urbano inmediato y ciudad.

### **Definición de los Tipos de Asentamientos.**

Tal como ya se detalló en forma precedente, el análisis desagregado sobre presencia ó ausencia de cada indicador definido y relevado por Unidad de Análisis (Tipo de Programa/Asentamiento) permitió obtener como resultado una evaluación expeditiva del nivel de consolidación alcanzado por cada asentamiento de origen informal estudiado.

Reconociendo que esta sistematización valorativa ofrece limitaciones respecto a un estudio en profundidad, se destaca la importancia en cuanto a relevamiento preliminar y análisis aproximativo de los satisfactores del hábitat, proponiendo la construcción de cinco categorías de asentamientos según la ponderación alcanzada:

<b>Tipo de Asentamiento</b>	<b>Conceptualización</b>
<b>Consolidado</b>	Aquellos asentamientos que evidencian presencia de por lo menos 6 (seis) de los indicadores seleccionados.
<b>Consolidación Incompleta</b>	Asentamientos con presencia de la mitad de los indicadores y cuya gestión se encuentra interrumpida.
<b>Consolidación Incipiente</b>	Asentamientos que por lo menos disponen los dos primeros indicadores implementados ó en proceso de ejecución.
<b>En Ejecución</b>	Asentamientos que en la actualidad se encuentran en proceso de resolución, identificando los principales satisfactores comprendidos en la respuesta estatal brindada.
<b>Informal / Precarios</b>	Son los asentamientos no intervenidos y aún sin alternativas de solución.

Unidad de Análisis.

Cada uno de los asentamientos de origen informal seleccionad

Cada uno de los Programas / Gestiones Públicas del Hábitat aplicados

Instrumentos y técnicas de recolección de los datos.

Para la reconstrucción de la magnitud y evolución temporal y socio – territorial del objeto de estudio se realizó un relevamiento de los principales aspectos y atributos característicos de los asentamientos informales mediante la consulta de diferentes fuentes secundarias y primarias de información. Dicha información se completó con entrevistas a pobladores protagonistas, sobre todo cuando no se encontraron registros oficiales al respecto.

Para la caracterización de las condiciones del medio físico construido se implementó un chequeo y relevamiento de cada uno de los programas de mejoramiento del hábitat implementados, consulta de informes oficiales, sumado a recorridas de observación participante.

Fuentes de Información.

Para el desarrollo de ambas partes de la dimensión objetiva se consultaron las siguientes fuentes de información:

Plan Urbano Ambiental de la Municipalidad de Neuquén, Documentos.

Dirección Municipal de Tierras Fiscales, Entrevista a MMO. Cecilia Savanco

Dirección Provincial de Estadísticas y Censo. Publicaciones.

Diversos diagnósticos de autoría elaborados durante mi experiencia profesional relacionada con la temática, obrantes en las siguientes dependencias:

- Unidad Operativa Villa Ceferino, dependiente de I.P.V.U.N. – 1985/1990.-
- Unidad Ejecutora Intersectorial (U.E.IS.), organismo inter ministerial – 92/99
- Programa Urbanización y Vivienda, dependiente Tierras Fiscales Municipal – 2000/2003
- Plan Hogar y Trabajo – Círculos Solidarios Construcción de Viviendas, Dependiente del I.P.V.U.N. / A.D.U.S. – 2004 a la fecha.

Los datos obtenidos a partir de la opinión y puntos de vista de dirigentes vecinales, pobladores referentes, especialmente cuando no se dispone de datos oficiales respecto de las unidades de análisis, cuyo detalle se mencionan en cada matriz de procesamiento.

Recorridas de observación participante.

### **III. 3. 2.2. La dimensión subjetiva.**

Basado en el desarrollo de las siguientes premisas:

- ✓ Protagonistas, relación entre Estado y Pobladores.
- ✓ Aprendiendo de las experiencias de gestión pública del hábitat.

Las que cimentadas desde un real y concreto anclaje socio territorial, definido por procesos de relegación socioeconómica, llevan a partir de la idea de una sinergia

relacional entre PROTAGONISTAS, ESTADO y POBLADORES, seguido del replanteo de interrogantes respecto de las prácticas participativas y su relación con la eficacia de las propuestas de gestión en este sentido: ¿han sido motoras ó inhibidoras de prácticas participativas para la gestión del hábitat?

Por ello, esta segunda parte se centra en los componentes simbólicos y discursivos que son portados por los dirigentes de las ocupaciones informales de tierras protagonizadas en su amplia mayoría por los sectores empobrecidos de la población, en la Ciudad de Neuquén Capital.

Las representaciones sociales, en tanto se entienden motores de las prácticas participativas, requieren ser estudiados en sus sentidos y significados, profundizando en este caso particular, en su relación con la configuración de la política pública de regularización y mejoramiento del hábitat.

Dado el momento metodológico de tipo cualitativo - interpretativo, a partir del rescate de las perspectivas y puntos de vista sostenidos por los dirigentes de los casos seleccionados, se construyen algunas inferencias en relación a la premisas planteadas.

El análisis se concreta mediante la selección de casos típicos pertenecientes a cada corte temporal seleccionado. Atento a que el eje principal de análisis se centra en las prácticas participativas y su relación con el Estado, dicha reconstrucción se inicia a partir de la recuperación democrática de los años 1980.

El trabajo de análisis e interpretación se desagrega en dos categorías analíticas, sus dimensiones y aspectos

Categoría analítica I: Rescate de los significados dados por los pobladores y su relación con los modelos de gestión pública del hábitat, sus dimensiones.

Categoría Analítica II: Rescate de las experiencias de gestión participativa del hábitat, sus dimensiones.

Para la primera categoría analítica se define el siguiente esquema de indagación:

Dimensión: Relación Protagonistas, Pobladores – Estado

Aspecto: Componentes simbólicos motores de las prácticas y de las relaciones protagónicas.

Unidad de análisis:

Representaciones sociales de los pobladores de los asentamientos: Solidaridad (década 80) - Independencia (década 90) – 26 de Agosto - Valentina Sur – Itatí – El Mirador - (2000-2007)

Fuentes de Información:

- Notas periodísticas
- Documentos Oficiales
- Entrevistas a Dirigentes y Representantes de los asentamientos.

● Libros de actas de las organizaciones

Para la segunda Categoría Analítica se establecen las siguientes consideraciones:

Esta categoría se refiere a la búsqueda del recupero, desde la propia perspectiva de los pobladores protagonistas, de la percepción de los cambios simbólicos y físicos que se lograron ó no, a partir de haber transitado experiencias de gestión participativa del hábitat.

Por cambios se entiende los impactos generados por los procesos de gestión participativa del hábitat. A su vez, siguiendo la propuesta metodológica de Buthet, esta variable se desagrega en diferentes dimensiones y sus aspectos, según el siguiente esquema metodológico:

Categoría Analítica	Dimensión	Aspectos temáticos
<b>Rescate de las experiencias de gestión participativa del hábitat.</b>	Participación social	Organización y Participación en acciones simbólicas y físicas al interior de la comunidad.
		Participación y género.
		La continuidad de las prácticas de participación, una vez que se termina el proyecto.
		Participación en las decisiones al interior de la comunidad.
	Percepción del cambio	Impactos percibidos por la población a partir de la ejecución de proyectos con gestión participativa del hábitat.
	Valoración asignada a la gestión pública	Asignación de sentido positivo y negativo. Descripción de los mismos.

Unidad de análisis:

Contenidos discursivos y acciones disponibles en los dirigentes de los asentamientos Independencia (década 90) y 26 de Agosto (década del 2000).

Para esta segunda categoría analítica se aclara que se seleccionaron solo dos unidades de análisis, considerando aquellas que emergieron durante los períodos históricos caracterizados por las mayores rupturas y crisis social, económica y política que haya registrado el país en los últimos tiempos. En tanto, el primero de ellos tuvo su origen a los comienzos de la década menemista de los 90, de grandes transformaciones sociales, económicas y políticas que repercutieron sobre todo en la precarización laboral, aumento del desempleo y ajuste del estado. Y el segundo, surge sobre principios de

siglo veintiuno, en momentos de la gran crisis social y de cuestionamiento a las Instituciones del Estado (“que se vayan todos”) con serios efectos en el deterioro de la calidad de vida de los sectores populares y nuevos pobres. Entonces ambos comparten los efectos del desempleo masivo y procesos de desafiliación<sup>10</sup> a los espacios primarios de pertenencia, por la caída y precarización del mundo del trabajo.

Si bien los procesos de desafiliación primaria y sus efectos en la configuración de la significación social no ha sido parte de la definición del objeto de estudio, se considera una referencia de alta significación por cuanto podría ubicar a estas experiencias inscriptas desde lo socio territorial como sustitutas de aquellas otras. Premisa que abriría nuevos horizontes de interrogación, como por ejemplo, ¿Que otros componentes de lo social estarán actuando como estructuradores de las relaciones e interacciones sociales de base territorial?. En particular orientaría hacia nuevos interrogantes sobre el papel desempeñado por la participación y organización social tanto como por las instituciones del Estado, en cuanto posibilidades de vinculación con la sociedad y la ciudad, y fuentes de integración social.

Tal como se detalló en la primera parte de este trabajo, ambos procesos de gestión para la resolución del hábitat se encuadraron en programas estatales que promueven la participación directa de la población en todos los momentos del proyecto, constando la presencia de dicha dimensión tanto en los objetivos como en los resultados a lograr, en cada uno de los programas

Según el cuadro N° 21, “Análisis desagregado de los satisfactores del medio físico-construido y promoción de la participación por tipo de gestión pública aplicada”, el caso Independencia (Orden N° 31) se categoriza como de tipo Consolidado y el caso 26 de Agosto (orden N° 77) como de tipo consolidación en ejecución, siendo que para el año 2007 se estaban ejecutando las obras físicas de urbanización y vivienda, beneficiando a la totalidad de la población allí ocupante (126 familias).

Lo distintivo de cada experiencia, es que el primero de ellos, parte de una estrategia estatal que impulsa la gestión y autoproducción progresivo del hábitat, a través del “Programa Transferencia Tecnológica para la Solución del Hábitat por Autogestión” coordinado por Unidad Ejecutora Intersectorial (U.E.I.S.), creada por Decreto N° 150 de fecha 19 de Enero de 1993, basado en mecanismos de autoconstrucción asistida, complementados con cuadrillas de trabajo para el caso de las mujeres solas jefes del hogar, en el marco de los subsidios ocupacionales P.I.T. (Programa Intensivo de Trabajo), que para esa época tenían vigencia en el ámbito Nacional.

Y, el segundo en cambio, se basa en la generación de un consorcio de vecinos, integrado por todas las familias del asentamiento, quienes con el acompañamiento social de A.D.U.S. (Agencia de Desarrollo Urbano Sustentable, creada por Ley Provincial N° 2460/2004), asumen la responsabilidad de gestionar, administrar y controlar la ejecución de un Programa Federal I, complementado con recursos provinciales de esta Agencia para las obras de urbanización, contratación de un profesional Director de Obras y gastos de escrituración. En este último, el modelo de gestión se sustenta en el acuerdo de tres actores principales: Consorcio de Vecinos – Estado Provincial / Nacional - Empresa.

10 Entendido en base a los conceptos desarrollados por Castells M. op. cit.

A partir de rescatar la perspectiva de los pobladores protagonistas, se realiza un análisis e interpretación de los sentidos intersubjetivos en tanto determinantes y determinados por estas prácticas de reproducción social en la búsqueda de un lugar para habitar, ser y pertenecer a la Ciudad, y cuyos resultados son insumos de suma importancia para la elaboración de la tercera parte, CONCLUSIONES FINALES y REFLEXIONES.

El trabajo de campo se diseña con entrevistas en profundidad en cada uno de los casos seleccionados.

A modo ilustrativo se adjuntan como Anexos diferentes documentos oficiales y normativa reglamentaria que dan cuenta en forma más detallada de los alcances de cada una de las operatorias referidas.

Fuentes de Información:

- Documentos Oficiales
- Entrevistas a Dirigentes y Representantes de los asentamientos seleccionados como casos de estudio.
- Libro de Actas del Consorcio de Vecinos “26 de Agosto”
- Libro de quejas y reclamos de obras – Consorcio de Vecinos “26 de Agosto”

## CAPITULO IV. MARCO TEÓRICO

“El MARCO TEORICO es la teoría que el investigador toma como marco referencial y que seguramente orientará su investigación y sus interpretaciones. (...) implica los grandes conceptos sobre el OBJETO. Muestra las orientaciones básicas para construir el Objeto. Se hace un rastreo, se enumeran y se ligan los conceptos racionalmente” (Spielmann, 1997:24).

“El Marco Teórico y Conceptual es la puerta de acceso para el conocimiento objetivo de la realidad concreta, ya que permite ubicar los problemas, objeto de estudio, en su exacta dimensión al señalar los elementos teóricos más sobresalientes para comprender su situación actual, el modo en que se desenvuelve, las características que adopta en cierto momento y durante el transcurso del tiempo, así como sus causas y consecuencias y las vinculaciones significativas que tiene con otros fenómenos de la realidad”. (Rojas Soriano, 1997:161)

### IV. 1. Múltiples denominaciones y enfoques del fenómeno. Breve recorrido terminológico.

Entre un conjunto de formas de urbanización popular, producidas sobre todo por los sectores pobres de la población de las ciudades, en particular latinoamericanas, se encuentran los asentamientos. Configurados mediante estrategias de ocupación colectiva, espontánea ó planificada, de la tierra vacante, pública ó privada, a través de la instalación de viviendas auto-construidas.

En general, replican y dan continuidad a las cuadrículas y trazados urbanos formales, mientras que presentan deficientes condiciones de habitabilidad y sustentabilidad ambiental, y se originan sobre todo, a partir de la lógica de la necesidad<sup>11</sup> entre quienes presentan serios problemas de acceso al suelo urbano.

<sup>11</sup> Abramo Pedro (2003:1). La lógica de la necesidad es aquella que existe por motivación condicionada por la pobreza, esto es, por la incapacidad de suplir una necesidad básica a partir de los recursos monetarios que permitirían el acceso al mercado. A la carencia económica, se suma una “carencia institucional”, ya sea por un déficit de “capital institucional” (inserción en un programa público), o bien sea por un déficit de “capital político” (producto de una situación de conflicto o resultado de prácticas populistas). Así, se desarrolla un proceso de “acción colectiva” con ocupaciones urbanas de terrenos en inmuebles. En ese caso, el acceso al suelo no moviliza necesariamente recursos monetarios individuales y públicos; la posibilidad de disponer del bien del suelo urbano está directamente vinculado a una decisión de participar en una acción colectiva que incluye eventuales costes políticos (conflictos) y jurídicos (procedimientos judiciales).

Diversos adjetivos califican y clasifican el fenómeno de manera distintiva, siendo aquellos de uso más frecuente entre los ámbitos académicos, de los planificadores y legisladores, los siguientes: informales<sup>12</sup>, precarios<sup>13</sup>, irregulares<sup>14</sup> e ilegales<sup>15</sup>.

En la región son reconocidos socialmente como “tomas de tierras”<sup>16</sup>.

Por lo visto, cada uno de ellos resalta un aspecto o dimensión de la problemática tanto como un paradigma de partida, muchas veces producto de una mirada estigmatizante y naturalizada de la realidad. No obstante ello, suelen aplicarse recurrentemente en forma indistinta.

**12** Informal, designa: “...toda forma de producción de suelo urbano por fuera de las normas urbanas y/o de la legalidad”. “El término [in]formal] es la transcripción del adjetivo utilizado en la década del 70 para definir un sector de la economía, la que desde la OIT no se consideraba “moderna”, luego también llamada economía no registrada. Básicamente se centraba en el mercado de trabajo, es decir, todos aquellos ingresos que no provenían de los empleos contractuales y legalmente regulados. Como era utilizado por un organismo internacional y quería otorgar neutralidad a este fenómeno también fue utilizado por las primeras teorizaciones sobre ocupaciones de tierra no reguladas por el estado.....” (Cravino. 2008:46/47)

**13** Precario: adjetivo que si bien se acuñó asociado a la tipología de la vivienda dominante (aquella edificada con materiales de baja calidad –cartón, chapa, maderas cantonera, desechos, etc), denota sobre todo, que se trata de un conjunto de unidades localizadas al margen de los ordenamientos urbanos, es decir sin mensuras aprobadas, careciendo de trazado de calles, subdivisiones de lotes y sin redes de infraestructura básica de servicios. (INDEC. 2001. Instructivo censistas). Queda excluida la vivienda precaria aislada (típica de zonas rurales), poniendo más el acento en las áreas urbanas y resaltando una cuestión de escala del fenómeno.

**14** Irregulares: Desde los aspectos urbanos, refiere a que los productos que se alcanzan “no se ajustan necesariamente (aunque pueden mimetizarse...) a las normas de uso del suelo urbano. Esto es en cuanto a normas de constructibilidad, como dimensiones mínimas, material utilizado, FOS, FOT, frente, fondo, etc... Una dinámica similar se puede observar en cuanto a la infraestructura, que suele estar ausente o prestada parcialmente o con fuerte déficit de calidad” (Cravino, 2006: 141). Dicha autora usa en forma indistinta informal e irregular.

**15** Ilegales: responde a un enfoque estrictamente jurídico por cuanto refiere a la posesión de tierra y/o vivienda sobre la cuales los ocupantes no tienen la titularidad legal (Cravino, 2006: 140). En tanto surgen por ocupaciones de hecho y motorizadas por una necesidad humana fundamental, se entiende que esta “ilegalidad” no está implicando “ilegitimidad”. De las posiciones en contrario, se entiende que emergen aquellos posicionamientos que buscan la **criminalización de estos grupos sociales**. Dado la alta connotación negativa del término muchos autores prefieren no aplicarla.

**16** Término aplicado en Chile desde mediados de los años 60. Cita Manuel Castells (1974:88 a 90 ): “La “Toma” indica el acto de ocupación ilegal”. “(...) las elecciones municipales de 1967 constituyeron una coyuntura propicia para recordar, mediante actos, las carencias del gobierno en la materia: diversos terrenos de la periferia de Santiago fueron invadidos y ocupados, y se instalaron chabolas y tiendas de campaña en ellos. Ahora bien, la ocupación constituye un acto ilegal que pone en tela de juicio la política del gobierno sobre solares y el statu quo negociado con los grupos inmobiliarios. Al no ser capaz de absorber la demanda social, la Democracia Cristiana responde con la represión policíaca....”

Según la Real Academia Española (RAE), se entiende por asentamiento a la acción y efecto de asentar ó asentarse. Refiere también al lugar donde se realiza dicha acción [dimensión espacial] tanto como al carácter de conjunto [agrupamiento] del proceso y producto alcanzado: “*Conjunto de chabolas<sup>17</sup> agrupadas. Instalación provisional de colonos o cultivadores en tierras no habilitadas*”.

Desde la dimensión espacial se le agrega todo un problema de escala y cuantificación del fenómeno, debiendo considerarse un umbral mínimo de cantidad de viviendas instaladas y agrupadas para que alcance la categoría de asentamiento. Al respecto, en los organismos oficiales de Argentina no se han encontrado antecedentes sobre acuerdos de cantidades mínimas de viviendas. Sí en Chile, donde el Instituto Nacional de la Vivienda (INVI) de dicho país considera que el mínimo para hablar de asentamiento son 20 viviendas. (Exposición de Raúl Sepulveda Ocampo. 2007. FADU/UBA)

Por formas de hábitat<sup>18</sup> popular se entiende un concepto muy amplio, comprende al

*“conjunto de las prácticas habitacionales de los sectores populares en todo su abanico: urbanizaciones informales, situaciones de tenencia extra-legal como las ocupaciones de viviendas o construcciones vacantes, formas de autoconstrucción en lote propio, barrios por cooperativas o ONGs., conventillos, hoteles, pensión, conjuntos habitacionales construidos por el Estado, etc. Cuando se trata de barrios en sí mismos podemos denominarlos también barrios informales, que definimos como aquellos que tienen problemas de dominio, es decir barrios sin escrituras (como los productos de los loteos que se realizaron particularmente entre las décadas del 40 y del 70), barrios mixtos (compuestos por zonas con problemas de dominio y ocupaciones de lotes, por ejemplo), villas, asentamientos, barrios producidos por el Estado donde nunca se otorgaron las escrituras o que se pensaron como alojamiento transitorio y luego se consolidaron, etc.”*(Cravino, 2008:46)

Algunos urbanistas suelen sostener que existen otras formas de informalidad urbana, tales como los barrios cerrados o cercados, los countries, u otras urbanizaciones de los sectores medios altos y altos, que no cuentan con las autorizaciones correspondientes, o que estas se realizan al margen de la reglamentación vigente. Por ello, estos urbanistas consideran que la informalidad urbana no es exclusiva de los sectores populares y empobrecidos.

Al respecto cabe aclarar que, si se trata de llamar a cada cosa por su nombre, estos hechos urbanos deberían comprenderse como una transgresión a la legislación vigente, por lo tanto, parte constitutiva de la dimensión de lo delictivo.

17 Chabolas: tugurios, chozas, refugios, cabañas, etc. (RAE)

18 Se entiende por hábitat a “*todo medio físico modificado por el hombre o los grupos sociales para lograr una mejor satisfacción de sus necesidades tanto de tipo biológico como psico-sociales*”. (Buthet, 2005)

Si bien las urbanizaciones cerradas y sus impactos en la configuración de las ciudades no son parte del presente objeto de estudio, se considera que los asentamientos no pueden ser comprendidos como hechos aislados de esos procesos de fragmentación socio territorial, sus manifestaciones en el espacio y en la puja por la ciudad. Por lo tanto, esta perspectiva de análisis será incorporada con indudable centralidad durante la formulación del presente marco teórico.

Retomando el análisis de las formas de hábitat popular, existe una diferencia conceptual entre barrio informal y otras formas de urbanización informal, ya que el primero queda definido por aquellos que tienen problemas de dominio, es decir barrios sin escrituras. A modo de ejemplo, se podría citar los planes de vivienda social que aun no disponen de la regularización del dominio. En cambio, las últimas comprenden:

*“...aquellas situaciones donde los actores que producen suelo urbano no son los mismos sectores populares que los habitan, como en los “loteos piratas”, donde los parcelamientos los realizan operadores económicos que utilizan la lógica de la ganancia y no la de la necesidad” (Cravino, 2008:46).*

De allí que esta autora utiliza la denominación de “*asentamientos informales*” para designar a las urbanizaciones informales producidas por los mismos sectores populares, refiriéndose además, que comprenden a las ocupaciones de tierra vacante no reguladas por el Estado y sin documentación que lo resguarde legalmente.

De acuerdo con este enfoque, se entiende que el concepto de informal es aplicable en la totalidad de los casos bajo estudio, sólo durante el momento originario y fundante de producción del asentamiento, a través de la ocupación de la tierra. Puesto que, en el análisis de las trayectorias posteriores son verificables los diferentes grados de transformación encontrados, en cuanto a regularización y consolidación barrial se refiere, dependiendo del tipo de respuesta dada por el Estado, como factor principal interviniente.

Razón por la cual, y a los efectos de asegurar criterios comprensivos y abarcadores de la totalidad del universo bajo estudio, se opta por designar al fenómeno con el nombre de asentamiento, sin ningún tipo de rótulo.

Bajo esta forma de hábitat popular, en Argentina se diferencian los tipos de “villas y asentamientos”. Las primeras villas<sup>19</sup> se registraron durante la crisis del '30, tal como la Villa 31 de Retiro (Pastrana, 1980), aunque tomaron mayor impulso en los años 40 y 50 (Ratier, 1972), resultado de las migraciones internas ante las dificultades que presentaban las economías rurales y el auge cada vez más creciente de la etapa reconocida como de industrialización sustitutiva de importaciones, junto con un Estado Benefactor que expandía sus prestaciones. Es de recordar que para finales de los años 1950 el proceso de urbanización y concentración de la población en las grandes ciudades, como Buenos Aires, se había tornado explosivo.

En Neuquén Capital no existen registros oficiales de esa época pero, según testimonios

<sup>19</sup> Ratier Hugo (1972:10) afirma que fue el periodista Bernardo Verbisky quién las llamo por primera vez, villas y luego, la gente se apropió del nombre.

de los propios pobladores, la primera ocupación informal ocurre sobre tierras fiscales en el año 1945, con el nombre de “Los Intrusos”. Luego, recién en la década del 70, reaparecen acompañando el explosivo crecimiento demográfico y urbano de ese momento (Diario Río Negro. 25/04/2004).

Hacia finales de los años 50 y comienzos de los 60 pasan a ser objeto de interés académico, debido a la impronta que supieron trazar en la configuración y desarrollo de los aglomerados urbanos, especialmente de sus periferias.

*“Los académicos comienzan a poner atención sobre la dinámica social y las connotaciones espaciales del proceso de urbanización popular en las ciudades de América Latina. Las tradicionales estructuras de la traza colonial de las principales ciudades, comenzaban a ser desbordadas por nuevos barrios no planificados. Una de sus principales características era el asentamiento, en muchos casos, localizados en áreas con riesgos ambientales (laderas de cerros, tierras inundables, etc.), en otros casos, en sitios urbanos no apropiados (cerca de industrias contaminantes, vías de circulación, etc.). En la mayoría de los casos estos se ubican cerca de los lugares de trabajo y medios de transporte, utilizando también desde intersticios de tierras vacantes con una estructura de agrupación de viviendas precarias por agregación hasta “loteos piratas” en grandes parcelas, generalmente como extensiones de la traza urbana. Asentamientos que, observados como proceso social, en muchos casos conllevarían desde situaciones de allegamiento individual como acciones que demandan una importante organización”.* (Fernández Wagner, 2008:19).

Al respecto Pastrana, aclara que:

*“a diferencia de otras formas de hábitat informal (conventillos, piezas en hotel o casas ocupadas) las villas miserias y los asentamientos precarios surgieron de estrategias habitacionales desarrolladas por familias migrantes que ocupando terrenos fiscales o privados fueron levantando con materiales muy precarios sus viviendas, que mejorarían a lo largo de los años”. “... la permanencia de los sectores populares en la ciudad, en cualquiera de los tipos de hábitat mencionados, tiene un costo alto para los mismos ya que residen en malas condiciones habitacionales, en situaciones ilegales y/o vulnerables y, en muchos casos, destinan un porcentaje significativo de sus ingresos”*(Pastrana, 2008:6/7).

Desde los años 1980 y hasta la actualidad, por tratarse de una cuestión socio-urbana persistente y en expansión, donde se dirime el acceso y permanencia de los sectores populares en la ciudad, y con altos impactos ambientales, sociales, urbanos y políticos, los debates en la agenda pública se alejan en parte, de los aspectos teóricos, para centrarse en las soluciones y el combate contra la pobreza. Así, la temática se incorpora en forma prioritaria en los documentos y agendas de la política pública, tanto como de los entes de financiamiento internacional.

### **VI. 1.1. No sólo una cuestión de nombre. ¿Qué se dice cuando se nombra?**

Por lo visto, elegir los términos que ayuden a definir con precisión el fenómeno de

estudio resulta una tarea difícil, en tanto actores sociales, estatales y del ámbito académico vienen aplicando diferentes denominaciones, las cuales esbozan sentidos históricos, aspectos del lugar y otros atributos, cargados de diversos significados y valoraciones, a veces complementarios, otras contradictorios, hasta opuestos o despreciativos.

Entre los nombres asignados en los países de esta región continental se encuentra un amplio abanico: “favela” en Brasil; “población callampa”, “toma” o “campamento” en Chile; “comuna”, “barrio de invasión”, “barrio marginal”, “barrio bajo” o “tugurio” en Colombia; “precario o tugurio” en Costa Rica; “Ilegaypón” en Cuba; “suburbio”, “invasión” o “guasmo” en Ecuador; “champerio” en El Salvador; “arrabales” o “champas” en Guatemala; solo “barrio” en Honduras y República Dominicana; “bohío” o “arrabal” en Puerto Rico y otros países centroamericanos; “asentamiento” “bajo” ó “chacarita” en Paraguay; “cantegril” ó “cante” en Uruguay; “barrio brujo/a”, “invasión” ó “ghetto” en Panamá; “rancho” “barrio” o “cerros” en Venezuela. En México perduran varias denominaciones: “asentamiento irregular”, “cinturón de miseria”, “zona marginal”, “ciudad perdida”, “colonia baja”, “barriada”, “barrio bajo” ó “arrabales”.

Como ya se mencionó, en Argentina, particularmente en Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Conurbano Bonaerense, se acuñaron sobre todo “villa”, “villa miseria” o “villa de emergencia”. Posteriormente en los años 1980, ante las nuevas y diferenciadas manifestaciones que presentaron esas ocupaciones respecto de las primeras, se los identificaron con el nombre de “asentamiento” (precario, informal, ilegal) ó “tomas de tierras”.

En la región del Alto Valle y la Confluencia, entre los léxicos usados como sinónimos se destacan con recurrencia: “tomas de tierras<sup>20</sup>”, “asentamientos informales”, “asentamientos irregulares”, “ocupaciones precarias e ilegales”, “sectores marginales”.

Respecto de esa variedad de terminología utilizada para nombrar a los barrios populares con situaciones de informalidad, Cravino (2008:47/48) aporta que “...*muchas veces el tipo de vivienda termina definiendo la aglomeración, como sucede con bohío<sup>21</sup> y callampa*...”. En otras situaciones, apela la misma autora al saber popular, que

“...*con picardía y sentido del humor, recicla palabras como “villa y cantegril<sup>22</sup>”*”

20 El término “La Toma” comienza a utilizarse en Chile hacia mediados de los años 1960 para indicar el acto de ocupación ilegal de terrenos (Castells 1974: 88). Así mismo, se lo suele asimilar con una **invasión** masiva, en contraposición con otras formas de ocupación que crecen paulatinamente, por agregación constante de familias, como la Villa. (Auyero, 2001: 31)

21 Cabaña de madera, paja o cañas en Centroamérica.

22 “El nombre de los **cantegriles** montevideanos surgió como referencia irónica a la miseria que surgió en el Uruguay a partir de la mitad del siglo XX en contraste con el lujo y la ostentación desplegados en el suntuoso Cantegrill Country Club en el lujoso barrio Cantegrill de Punta del Este, reducto de los ricos de ambas márgenes del Plata que disfrutaban el verano en la selecta Punta del Este. Una **villa** según el diccionario de la Real Academia Española (RAE) es: Casa de recreo situada aisladamente en el campo. Población que tiene algunos privilegios con que se distingue de las aldeas y lugares”(Cravino. 2008: 47)

*asociadas a las clases altas para definir situaciones de hábitat popular al que se otorga un carácter de proceso colectivo que no puede dejarse de lado”.*

Con frecuencia en variados puntos del país, circulan diferentes expresiones simbólicas sobre los habitantes de los asentamientos. En su gran mayoría portadoras de connotaciones de sentido negativo, peyorativo, circulantes en el imaginario social y en los medios de comunicación social. Tales como los rótulos de “intrusos” “peligrosos” o “ilegales”, que por responder a categorizaciones que no son neutras, clasifican, señalan y unifican hacia atributos que rozan lo delictivo. O cuando se dice “son todos chilenos”, “son depredadores del medio ambiente”, “eso es tierra de nadie” entre otros más, se está designando a ese “otro” desde una mirada externa estigmatizadora.

*“Estas categorizaciones constituidas a priori por sectores sociales con diversos intereses, son adoptados como emblema para marcar, desde las miradas del afuera. Se incorporan como instrumento de explicación de la realidad social, constituyéndose en la base de la construcción de representaciones” (Carman, 1997: 49).*

En otros ámbitos, se suele aplicar los mismos términos desde una asignación de sentido positivo, como ocurrió con el Movimiento Villero Argentino y las posiciones dadas por el Episcopado de la Iglesia Católica Argentina y Latinoamericana de los años 60 y 70 del siglo veinte. Así, en los documentos de Medellín (1966), San Miguel de Tucumán (1969) y posteriormente Puebla (1979), se resaltan el valor de la cultura del pueblo, el saber y religiosidad popular, tanto como las propias capacidades organizativas, solidarias y de autosubsistencia que estos pobladores suelen desplegar para enfrentar las carencias, marginalidad y exclusión social. Y, donde la exclusión es explicada como una consecuencia de la injusticia social, producto en la región de un modelo de desarrollo inequitativo en cuanto a distribución de la riqueza refiere.

A modo ilustrativo, se vuelca un fragmento de la Declaración del Episcopado Argentino en San Miguel<sup>23</sup>:

*“... en este sentido podemos decir que la experiencia nacional del Pueblo Argentino es una búsqueda de proyecto de sociedad...; donde se dé en la realidad el reconocimiento de la “igual dignidad de todo hombre y del positivo valor de su aporte humano”; “... donde el ideal de justicia sea el principio fundamental de la Nación;... donde la “solidaridad humana” pueda concretarse en la convivencia social”. “En la asunción de estos valores,...,será una realidad si la Iglesia continúa insertada y encarnada en dicho Pueblo, acercándose especialmente... a los más pobres, oprimidos y necesitados, quienes son los que más reconocen esos valores como cristianos y ponen en ellos sus razones de vivir y de esperar”.*

O como solía describir a la Villa el Padre Carlos Mugica:

23 Declaración del Episcopado Argentino (San Miguel 1969), VI Pastoral Popular, 1.

*“... siempre digo que hay que eliminar la miseria de las villas, pero no las villas. Hay que eliminar lo que tienen de promiscuidad, lo que tienen de imposibilidad para la intimidad de la gente, pero no hay que eliminar esa vida austera de comunicación entre todos”* (Mugica/ Recopilaciones. 1984:141).

En ese mismo sentido, a nivel de la Ciudad de Neuquén se destacaron las posiciones asumida por la Coordinadora Interbarrial, entidad vecinalista de segundo orden, de comienzo de los ochenta del siglo veinte. Puesto que,

*“generó un patrón asociativo y de demandas muy poco clientelizable y un estilo de acción más bien confrontativo, definiendo exigencias y organizando el vecinalismo de modos que desafían la hegemonía política del partido provincial. En torno a la identidad vecinal, ... es el vecino el que tiene que estar en la solución de los problemas, ...el principal protagonista del ..., la persona que produce ... es el dueño de la producción de la riqueza del país, que muchas veces no es retribuido como corresponde”* (Palermo, 1987:3/4).

Respecto de las estrategias asociativas, dicha Interbarrial supo mantener mientras funcionó, articulaciones horizontales con otras manifestaciones del movimiento social, tales como las organizaciones de Derechos Humanos, el Obispado Neuquino de la Iglesia Católica<sup>24</sup> y sectores sindicales mas autónomos; orientando una presión social hacia la búsqueda de respuestas al problema de la tierra.

Desde los ámbitos académicos, la situación de ponerle un nombre al fenómeno también ha sido y es compleja, sin haberse logrado consensos sobre los términos, en tanto viene respondiendo a diversos paradigmas y enfoques. Estos últimos aspectos se desarrollarán con mayor profundidad en los apartados subsiguientes.

#### **IV. 1.2. La visión de los Organismos Internacionales, Nacionales y Locales.**

Diversos documentos internacionales demuestran su preocupación por la pobreza urbana asociada con la temática de estudio, a partir de la caracterización de tres factores: el primero, referido al crecimiento urbano explosivo e irracional, consecuencia del modelo de desarrollo económico predominante; el segundo, acerca de los problemas de la mala calidad de vida en los asentamientos humanos informales; y el tercero, sobre la relación entre los factores anteriores con la degradación ambiental.

En particular, la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente de ONU, reunida en Vancouver, Canadá (1976), produjo un novedoso tratamiento a las problemáticas del hábitat, en tanto marcó una ruptura con la visión predominante hasta ese momento, sobre la problemática de la vivienda y el desarrollo urbano. Puesto que incorpora, por un lado, el contexto urbano o rural en donde se encuentra inmersa la vivienda, terminando con esa mirada basada casi exclusivamente a sus aspectos físicos de la misma. Y por otro lado, los procesos que se vienen verificando en la mayor parte de las

<sup>24</sup> El citado autor sobre la Iglesia Neuquina describe: *“cuya orientación, expresada por su Obispo Jaime De Nevaes, la acerca mucho más a las Iglesias Chilena o Brasileña que a la orientación pastoral predominante entre el clero Argentino. Según algunos testimonios, el aliento recibido desde el Obispado a la formación de Comisiones Vecinales durante “el proceso” fue significativo”*. (Palermo Op. Cit. nota nº 8).

ciudades de los países en desarrollo, cuando se edifica "ilegalmente", superando un desarrollo urbano limitado solamente a la ciudad "formal".

Aspectos que posteriormente se profundizan en la cumbre mundial del año 1984, a través del documento "Nuestro Futuro Común" o también llamado Informe Brundtland (1987), que además plantó las bases para la segunda reunión internacional de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Rio 92), recordada como "Cumbre de la Tierra".

Entre los cinco documentos producidos por la Cumbre de la Tierra, se encuentra el Programa Agenda 21<sup>25</sup> para el desarrollo sustentable, que establece: *"Los pobres son los actores más vulnerables de los problemas ambientales generados por un crecimiento urbano irracional, evidenciado en las deficitarias condiciones de vida en su hábitat"*.

Así mismo, tanto la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad y otras recomendaciones internacionales que cuentan con el aval de agencias de las Naciones Unidas, entre ellos el Programa Hábitat; expresan que el mejoramiento al acceso universal a los servicios básicos es un medio fundamental para el logro de los objetivos de desarrollo del milenio contribuye a cumplir los compromisos contraídos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, la Cumbre Mundial de Desarrollo Social y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible.

El Estado Nacional ha adherido a los diferentes tratados internacionales y la Constitución Nacional reconoce el derecho a una vivienda como parte de los Derechos Humanos fundamentales. En sus orígenes, *"el eufemismo oficial las denominó "barrios de emergencia", como augurándoles transitoriedad"*. (Ratier, 1972: 9/10)

El INDEC suele nombrarlos por el tipo de vivienda predominante, sin establecer la diferencia entre Villa y Asentamiento. En el instructivo del censo año 2001 se define a la vivienda en villa como: *"es aquella localizada en un núcleo habitacional, generalmente ubicado en terrenos fiscales o de terceros. Usualmente están construidas con materiales precarios..."* (Cravino, 2008: 53). Se entiende que en el Censo 2010 se mantuvo el mismo criterio, puesto que no se encontraron nuevas definiciones.

En cambio, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación<sup>26</sup>, sí define en forma diferenciada a las Villas de los Asentamientos. Por una parte, denomina **Villa** *"... a aquellos asentamientos humanos realizados sobre tierras sin regularización dominial y sin una planificación de la traza urbana. Considerados como asentamientos irregulares, las villas crecen tugurizándose en un predio de dominio privado o estatal"*.

<sup>25</sup> AGENDA 21: fue acuñada en la Cumbre de la Tierra (Río, 1992) ONU, refiere al Plan de Acción que los estados deberían llevar a cabo para transformar el modelo de desarrollo actual, basado en una explotación de los recursos naturales como si fuesen ilimitados y en un acceso desigual a sus beneficios, en un nuevo modelo de desarrollo que satisfaga las necesidades de las generaciones actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras.

<sup>26</sup> En: [www.vivienda.gov.ar](http://www.vivienda.gov.ar) . Subsecretario de Desarrollo Urbano y Vivienda, Arq. Luis Bontempo. Instructivo de la operatoria de mejoramiento habitacionales a través de cooperativas en el marco del Subprograma de mejoramiento de villas y asentamientos precarios.

Por otra parte, *“los Asentamientos Precarios son aquellas urbanizaciones realizadas por autogestión de los pobladores. En su mayoría, no tienen regularizada su situación dominial pero que suelen tener un ordenamiento claro de su traza urbana y del loteo”*.

Tanto la Constitución de la Provincia del Neuquén como la legislación concomitante Ley N° 263/61 y sus modificatorias N° 331/64 y N° 852/74 - Código de Tierras Fiscales - su decreto reglamentario N° 862/64 y sus modificatorios; y la Ley Provincial N° 669/71, establecen la función social de la tierra fiscal.

Por ello, el Código de Tierras Fiscales faculta expresamente a las Municipalidades a enajenar la tierra fiscal urbana a personas físicas, como asimismo a cooperativas, empresas o entidades con fines de lucro para el bien común, posibilitando también el otorgamiento de permisos precarios de ocupación sin cargo a pobladores de escasos recursos, promoviendo en definitiva la función social de la tierra fiscal. Y, la ley provincial N° 669, por su parte, también autoriza a los Municipios de primera y segunda categoría a enajenar tierras de su dominio privado en venta directa a entidades cooperativas y otras asociaciones con o sin fines de lucro para ser destinadas exclusivamente a la construcción de viviendas o instalaciones de servicios sociales para sus asociados o dependientes.

Ambos conceptos instrumentales son retomados en los considerando de la Ordenanza CD N° 2080/84 (de Tierras Fiscales) del Municipio de la ciudad de Neuquén, y es allí donde se emite la primera definición sobre el objeto de estudio, quedando enunciado como *“asentamientos poblacionales irregulares en tierras fiscales”*.

En el año 1997, con motivo de la formulación del Plan Urbano Ambiental de la Ciudad, la Unidad de Gestión N° 6 los denominó: *“Asentamientos de origen ilegal”*<sup>27</sup> (PUA. 1997:46/48). Este documento, síntesis de los debates realizados en talleres participativos, define al fenómeno como: *“la recurrencia permanente de esta alternativa como única vía de acceso a la vivienda de los sectores carenciados que habitan en la ciudad”*, estableciendo un análisis de las causas y efectos de dicha la recurrencia. Entre cuyos factores se destacan: modelo socioeconómico vigente; fuerte incremento demográfico; demanda habitacional insatisfecha; planificación ineficaz de la expansión urbana; especulación y clientelismo político; especulación inmobiliaria; altos costos de urbanización.

Y, en el año 2007, se los denomina *“Asentamientos Irregulares ó Precarios”* en forma indiferenciada:

*“con la demanda de la población de menores ingresos, e imposibilitados de formar parte del mercado formal de suelos, surgieron los asentamientos precarios, los cuales se localizaron principalmente hacia el oeste de la ciudad, en zonas de riesgo y con condicionantes para urbanizar”*<sup>28</sup> (ProHábitat XXI.

<sup>27</sup> Plan Urbano Ambiental/PUA. Ciudad de Neuquén (1997). Documento 1: “Diagnóstico y propuestas”. Municipalidad de Neuquén. Provincia de Neuquén.

<sup>28</sup> Fundación ProHábitat XXI. Programa de Mejoramiento del Hábitat de las familias que habitan los Asentamientos Irregulares de Neuquén. Rosario 2007. Informe comisionado por la Subsecretaría de Vivienda y Tierras Fiscales de la Ciudad de Neuquén.

2007).

#### IV. 2. Comparación conceptual entre Villas y Asentamientos.

A continuación se desarrolla una matriz comparativa acerca de las características distintivas encontradas en las dos formas típicas de ocupación en los contextos de las ciudades de Argentina: Villas y Asentamientos, producto de una reelaboración personal en base a los trabajos de David Varela y María Cristina Cravino (2008: 54/61) y la propia experiencia acumulada.

<b>Villas</b>	<b>Asentamientos.</b>
El nombre suele designar el barrio al que pertenecen, otras veces, menciones metafóricas ó la designación numérica puesta por el Estado con aceptación social.	El nombre tiene alto valor simbólico, sea como manifestación de un posicionamiento político-ideológico, recordatorio del aniversario de creación, sea como expresión de anhelos u otras referencias significativas para sus ocupantes.
En el origen, percepción social de hábitat transitorio hacia un anhelado ascenso social, que por las condiciones objetivas de vida nunca se concretaron. Hoy comparten con los asentamientos la búsqueda de la propiedad.	Hábitat definitivo, objeto de mejoramiento y lucha por el acceso a la propiedad, esta otorga seguridad jurídica y social.  Reconocimiento del derecho de acceso a la vivienda y a la ciudad.
Tramas urbanas muy irregulares, con intrincados pasillos, dificultades de desplazamiento.	El trazado urbano tiende a ser regular y auto planificado, replicando el tejido urbano circundante.
Generalmente ubicadas cerca de los centros de consumo y producción, donde el acceso al suelo es muy escaso.	Generalmente se ubican en las áreas de expansión urbana, zonas periféricas o con grandes restricciones ambientales, y de menor valor inmobiliario.
En Capital Federal y Conurbano, la mayoría se asentó sobre tierras de propiedad fiscal, dado un contexto de urbanización temprana con gran parte del suelo vacante que era de propiedad estatal	En Capital Federal y Conurbano, están ubicados, en su mayoría, sobre tierras privadas que fuera vacante por ser basurales, pajonales, inundables, con restricciones normativas para lotear comercialmente.  Esta situación difiere radicalmente en el contexto neuquino, en tanto en este predominan las ocupaciones sobre tierra pública vacante, y en menor medida sobre tierras de terceros. Compartiendo sí con el contexto nacional, que son tierras donde

	coexisten diferentes tipos de restricciones para la urbanización comercial.
Responden a la suma de prácticas individuales y diferidas en el tiempo. Su agrupamiento tiene como base común la generación de estrategias de supervivencia, consolidadas por lazos previos de parentesco y origen.	En general predomina la invasión auto planificada de antemano o espontánea, que a su vez puede ser: en un solo momento inicial y/o progresivo. Para el caso Neuquino, la ocupación se propaga, sobre todo por cadenas boca a boca de vecindad, parentesco y/o clientelares, no existiendo en la actualidad organizaciones de segundo grado que las nucleen, como puede suceder en algunas situaciones del conurbano bonaerense.
Viviendas en su origen son construidas con materiales precarios, de desecho. Con el tiempo sus habitantes construyen de mampostería.	Existen semejanzas con la tipología de vivienda inicial de las villas, y se agrega otras como carpas, tinglados, prefabricadas de rápido y económico montaje, etc.  La vivienda, debido a que la instalación inmediata –vivir allí- otorga "derecho", es evolutiva.
El polígono cuenta con escaso o nula reserva de espacios para usos públicos, comunitarios	Se suelen reservar espacios para uso comunitario, recreativo, deportivo y verde
Alta densidad habitacional desde el origen mismo de la ocupación. El espacio privado es restringido casi exclusivamente destinado a la vivienda.	Tiende a replicar la densidad habitacional del entorno, respetando medidas mínimas de la unidad lote-vivienda, con espacios para patios internos y otros usos. La densificación se produce en una segunda etapa, dando respuesta al crecimiento familiar, piezas en alquiler, allegados u otras necesidades.
Cuentan con una infraestructura que se auto proveyó en sus inicios en forma clandestina, luego las empresas prestadoras de servicios han ido regularizando las situaciones.	Para el caso Neuquino, al igual que las villas, en los comienzos la infraestructura de agua y luz son clandestinas. Luego, en aquellos casos donde intervino el Estado, cuentan con servicios como el resto de los barrios circundantes.
El poblamiento es dinámico, persistiendo en el tiempo el recambio constante de familias ó personas ocupantes, motivadas por el mercado informal o por circunstancias de vida particulares, precariedad laboral, etc.	El poblamiento es dinámico, con recambio frecuente de familias, por venta o canje, que suele estabilizarse cuando interviene el estado con la regularización

	<p>de dominio.</p> <p>En los casos donde existe suelo vacante se genera un proceso de ocupación agregada en el tiempo de nuevas unidades de vivienda - proceso de reasentamiento.</p>
<p>Los pobladores, por lo general, en la actualidad son trabajadores poco calificados o informales, aunque también se encuentran algunos con oficios que tienen relación directa con las actividades productivas y comerciales existentes en el entorno inmediato. En la etapa de sustitución de importaciones correspondió a la migración rural-urbana, luego, en los 60 se agregan los migrantes de países limítrofes.</p>	<p>Predominan ampliamente los pobladores previamente urbanizados, es decir que, aunque provengan de zonas rurales pasaron antes por otras formas de hábitat urbano (inquilinato, allegados en casa de familiares, etc).</p> <p>En Neuquén la composición más reciente es sumamente heterogénea, entre pobres estructurales y nuevos pobres, sus características socio demográficas han ido cambiando en las diferentes décadas, tema a desarrollar en el respectivo apartado.</p>
<p>Las organizaciones villeras en general han trascendido los alcances territoriales, incluyendo reivindicaciones simbólicas, etapas de resistencias como también de desintegración.</p>	<p>También existe diversidad en las formas organizativas y en las estrategias de gestión, lo que sí persiste constante es la inmediata demanda de “legitimación” al estado, reivindicando la oportunidad de pagar el lote a cambio de ser propietarios.</p>

### **IV. 3. Revisión histórica de los debates y enfoques teóricos.**

En general la producción académica ha sido emergente y fuertemente vinculada a los procesos socio urbanos relacionados con la temática de estudio, además de estar influenciada por las teorías occidentales, con predominio del funcionalismo hasta los años 60 y en la década siguiente, por el enfoque marxista proveniente de la sociología urbana francesa.

Básicamente las teorías clásicas se apoyaron en dos corrientes, una de ellas proveniente

de la visión ecológica – urbanística, y la otra, de acercamiento cultural, sosteniendo que estos grupos humanos son distintos culturalmente al resto de la sociedad.

La primera de ellas data de comienzos del siglo XX, dentro de la corriente de la Ecología Humana de la Escuela de Chicago (EEUU); más aún, la sociología urbana en tanto disciplina en sí se construyó en estrecha dependencia con la tradición teórica de esta escuela (Castells, [1971] 1992:20). Sobre todo desde finales de la segunda guerra mundial, y en relación directa con los procesos de aceleración de la urbanización en América Latina. Esta corriente se inclinaba por explicar a ese universo marginal de la hiperurbanización (como se lo llamaba al proceso), cristalizado en las barriadas pobres de las periferias, como el resultado del desajuste y de la patología.

Uno de los principales exponente de esta corriente ha sido Louis Wirth, quien consideraba que la ciudad, por su tamaño, densidad y heterogeneidad, explicaba el modo de vida urbano, ligado por lo tanto, su pensamiento a un carácter universal e inevitable.

La segunda de ellas, toma al hábitat popular desde un abordaje antropológico, data del año 1959, y fue realizado por Oscar Lewis, a partir del análisis de la vida cotidiana de cinco familias pobres en México. Resalta el enfoque de la cultura de la pobreza que, nace en una diversidad de contextos históricos y se desarrolla cuando un proceso social estratificado y económico, atraviesa un proceso de desintegración.

Dicho autor llamó “*cultura de la pobreza*” a un patrón de vida que se transmite de generación en generación a lo largo de las líneas familiares, adquiere modalidades propias y consecuencias distintivas en el orden social y psicológico para sus miembros. (Lewis, 1965: 15). En general sus seguidores han resaltado que los pobres tienen una cultura especial, caracterizada por los aspectos negativos e insuperables, siendo los marginales una especie de amenaza pública.

En los años 60, cuando la problemática de la informalidad urbana había alcanzado magnitudes importantes en toda América Latina, la cuestión comenzó a ser estudiada desde la preocupación por la marginalidad versus la integración, en un contexto de creciente conflictividad, cuestionamiento al estatus quo y lucha contra el subdesarrollo, tal los trabajos desde la sociología del desarrollo, con una mirada en los patrones residenciales como una clave para explicar la rápida asimilación de los inmigrantes, de Gino Germani (1967) y Doebele (1987). Desde un enfoque modernizador, se hacía

hincapié en la división urbano-rural, especialmente resaltando las dificultades de las poblaciones migrantes rurales para integrarse a la sociedad moderna.

Desde el modelo desarrollista dominante en esa época, se sostenía que las villas y otras formas de hábitat marginal se correspondían con una etapa del desarrollo que, luego sería superado por el mismo derrame de progreso económico y social consecuente. Situación que en realidad nunca se concretó.

A partir de los años 70 surgieron nuevas maneras de ver los viejos problemas, a modo de resistencias en contra de las teorías hasta entonces dominantes. Así, el eje desarrollo – subdesarrollo, propio de las corrientes anteriores, se cambió por el eje desarrollo - dependencia. En esta nueva visión, llamada “teoría de la dependencia”, consideraba el proceso de urbanización como el *“resultado de un tipo particular de desarrollo económico -capitalista pero dependiente- con efectos especialmente importantes sobre el desarrollo urbano. Los teóricos hablaban ahora de "urbanización dependiente", un proceso fuertemente ligado a la relación entre países periféricos y centrales”* (Castells y Vélez, 1971, en Valladares y Coelho, 2003: 13).

Entre las premisas de la *“Teoría de la Dependencia”* se señalaban, por un lado, una articulación de los intereses del capitalismo nacional con los del resto del sistema capitalista mundial, y por otro lado, el papel fundamental de los Estados Nacionales, aliados a las elites, respecto de la reproducción del sistema.

Se destaca la influencia del sociólogo Manuel Castells, quién cuestionó ampliamente las posiciones anteriores. En contraposición a lo que Wirth llamaba cultura urbana y presentaba como la forma de vida universal e inevitable, es para Castells, la cultura específica de la urbanización industrial capitalista, que además no se preocupa por las formas de producción y distribución de la población en las ciudades. Entendido el cuestionamiento en tanto que elabora su teoría, de la cuestión urbana a partir del análisis de las estructuras de dominación y poder devenidas de los modos de producción capitalista, criticando la idea de la estructura del espacio residencial como simple reflejo de la estructura social. (Castells M, 1974).

Por otro lado, en su trabajo sobre la organización y luchas urbanas como prácticas sociales contradictorias<sup>29</sup>, se manifestó crítico de la ideología de la modernidad y del comportamiento sostenida por los funcionalistas alemanes, argumentando que éstas niegan las contradicciones sociales estructurales. En ese marco, estudia a los *“Movimientos sociales urbanos”* en tanto movilizaciones populares vinculadas a la organización colectiva que posibilita el modo de vida urbano, sus contradicciones y conflictos. Para esa época, de aceleración del ritmo de urbanización a nivel mundial y,

<sup>29</sup> Castells Manuel para definir con mayor precisión a los movimientos sociales urbanos aplica el concepto de *“sistema de prácticas sociales contradictorias que controvierten el orden establecido a partir de las contradicciones específicas de la problemática urbana”*. Además aclara que hay que comprender el contenido social de cada práctica de lucha urbana, sin unificarlas en forma indiferenciada: (...) *“olvidando que la vida no es “un marco” sino una práctica, y sobre todo olvidando que esos problemas toman un sentido muy diferente según la posición social que se ocupa. Así, cada lucha urbana debe, para poder comprenderse, especificarse en su contenido estructural y remitirse al papel que desempeña frente a las diferentes clases sociales en lucha. Entonces, y solamente entonces, sabremos de lo que se habla”*. (Castells Manuel:1974. 3; 113)

en particular, concentrado en los países subdesarrollados, dicho autor estudia cuatro ejemplos de movimientos sociales: la lucha contra la renovación urbana de París (1965-1972); reivindicación urbana y acción política en los comités ciudadanos de Montreal (1963-1972); el movimiento de acción ecológica en los Estados Unidos (1967) y, la lucha urbana de los pobladores de Chile: de la toma de la ciudad a la toma del poder revolucionario (1970-1973). (Castells M, 1974).

Se instala con fuerza el concepto de "espoliación urbana", acuñado en relación a las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo en el contexto del modelo de acumulación; y en relación con el concepto de "periferización"<sup>30</sup>. En tanto en el proceso de espoliación se consideraba a la periferia como el lugar preferente para la reproducción de las clases populares. (Kowarick, 1975)

Así mismo, este análisis ponía énfasis en la dimensión política de la urbanización al dar relieve a la doble espoliación de las clases populares: como fuerza de trabajo sometida al capital y como habitantes de las ciudades sometidos a la lógica de la expansión metropolitana, que negaba cada vez más el acceso de la clase trabajadora a los servicios de consumo colectivo. (Kowarick, 1975)

Además de Castells M, otros portadores del paradigma de la sociología urbana francesa que ejercieron gran influencia en los pensamientos latinoamericanos de los años 70 y siguientes, a través de traducciones en español y portugués, han sido Lefebvre, Lojkine, Topalov y Preteceille.

En síntesis, señalan Valladares y Coelho (2003: 14) que la reflexión de los años 1970 se orientó hacia tres puntos: 1) *“rechazando la idea de la autonomía del espacio urbano y aceptando el concepto de espacio socialmente producido”*; 2) *“politizando los problemas urbanos al hacer hincapié en la relación entre el Estado y las clases sociales producida por las contradicciones urbanas”*; y 3) *“introduciendo una serie más amplia de agentes de la escena urbana, muy particularmente los movimientos sociales”*.

30 “Periferización” entendida como *“la segregación creciente de los pobres de las ciudades en las zonas periféricas”*. (Kowarick, 1979)

En Argentina, trabajos paradigmáticos de esa época dan cuenta de este fenómeno y enfoques:

*“Cuántos años tienen? ¿Cómo son? ¿Quiénes viven en ellas?. El hombre de la ciudad no siempre las conoce, pasa atemorizado ante esa acumulación de chapas y maderas impresión de desorden le molesta. Maldice su suerte si le toca vivir al lado de una. Observa con temor el ir y venir de los hombres que las habitan hacia el trabajo, la intrusión de sus mujeres en los comercios del barrio, la travesura descalza de sus enjambres de niños. (Ratier. 1972: 9).*

*“Lo cierto es que constituyen lunares de dependencia, manchones de subdesarrollo en el rostro compuesto y pretencioso de Buenos Aires”. “(.....) plantas urbanas atípicas, constituyen campamentos populares que van cercando a la ciudad opulenta. No responden, es cierto, a las pautas clásicas del urbanismo. El laberinto de sus callejuelas desorienta al extraño. (.....) La villa sabe que se lleva contra ella una guerra de exterminio, y se defiende”. (Ratier. 1972: 10).*

*“La villa miseria es el único medio institucionalizado que la ciudad provee al migrante para su albergue y socialización” (Margulis. 1968: 194)*

Así, Ratier desde un estudio etnográfico describe la significación de “villa y villero”, aportando la propia perspectiva de los protagonistas del procesos, como también sobre los tejidos relacionales que soportan los procesos de migración, junto al análisis de las

condiciones de origen y destino.

Pastrana (1980) realizó un rastreo histórico y análisis de la dinámica organizacional de la villa 31 de Retiro (ciudad de Buenos Aires), tanto como de las políticas municipales aplicadas.

En la línea del análisis de las políticas sectoriales se destacaron los trabajos sobre lo que sucedía en la ciudad de Buenos Aires de Ziccardi (1983. 1983 b); otro de Yujnovsky (1984), quién también historió las políticas urbanas y en particular las dirigidas a las villas.

La politización de la cuestión, tanto de los actores sociales como desde las instituciones estatales, quedaba reflejada en los trabajos de Pastrana y Ziccardi, quienes estaban embarcados en explorar sobre la discusión del momento, acerca de la capacidad transformadora de los actores sociales en la ciudad, debate para América Latina estudiado por los pensadores europeos.

Luego, según Cravino (2008:154) esa discusión se desdibuja, poniendo más el acento en los procesos sociales.

Para la última dictadura militar en Argentina, los asentamientos pobres eran “males que había que erradicar”. En ellos se llevaron a cabo sendos operativos de limpieza y moralización, por todas las ciudades del país donde el fenómeno ya se había hecho

evidente. Recuperada la democracia, numerosos estudios académicos comienzan a indagar sobre los efectos de esas políticas de erradicación. Entre los cuales se pueden mencionar a Bellardi y De Paula (1986) y Oszlak (1991).

Autores como Guber (1984), una compilación de Bartolomé (1990) y Grassi (1996) realizaron varias publicaciones sobre una investigación antropológica basada en las condiciones de vida de la villa La Cava. Para ello, utilizaron una triangulación metodológica, resaltándose las técnicas participativas de indagación y retroalimentación. Además de datos socio demográfico e histórico, abordaron cuestiones de identidad villera, estigmas, estilos organizativos y de participación, característicos de ese momento.

*“Cuando en los años 80 emerge el fenómeno de los asentamientos en las periferias bonaerenses, estos acapararon la mirada de los investigadores”. (...) “Se resaltan los trabajos pioneros de Fara (1985) e Izaguirre y Aristizábal (1988) sobre los orígenes y aspectos organizativos; luego Cuenya (1987) sobre salud y asentamientos; Merklen (1991, 2005, 2007); Cravino (1998, 1999) y Schettini (1997) que continuaron trabajando sobre las cuestiones organizativas de los mismos”. (Cravino. 2008: 153).*

Al respecto Castells (1985) se plantea una nueva línea de indagación, cuando se pregunta si se trata del traslado de las luchas de los trabajadores en la fábrica al barrio, o se trata de una nueva manifestación de resistencia de los sectores empobrecidos ante la crisis de urbanidad.

Sobre Neuquén Capital, las primeras menciones de la problemática fueron realizadas por el Departamento de Geografía Demográfica de la Facultad de Humanidades / UNCo, que en 1980 mediante un trabajo de encuestas llegan a dar cuenta de que: *“ya para ese entonces el 34% de los habitantes del progreso, por ejemplo, era “ocupante ilegal de tierras fiscales”*. Hecho ligado además a la inmigración de diverso origen, que:

*“ha formado extensas barriadas carenciadas jóvenes en tierras en gran parte fiscales y en su mayoría ocupadas en forma precaria. Junto a esta precariedad, la carencia de servicios urbanos básicos caracteriza la rápida urbanización de los sectores populares Neuquinos”* (Goicochea de Correa, 1982).

Seguido de un relato descriptivo del Barrio “Solidaridad” donde, bajo la designación de

“ocupaciones espontáneas o de hecho” se utiliza para indicar que tienen lugar fuera, y en contra, de toda regulación estatal, se las pensaba como: “esfuerzos populares informal pero efectivamente organizados”. Palermo (1987: 19)

Además en esta Ciudad, ya sobre finales de los 80 se resaltan los estudios de Alfredo Garay y Vicente Palermo. El primero de ellos, estudia el impacto de las políticas habitacionales en el sector Nor-Oeste de la Ciudad de Neuquén Capital, con el propósito de establecer perspectivas y estrategias futuras de desarrollo urbano. “*Dicho sector había experimentado el crecimiento más dinámico de la ciudad como consecuencia del impacto de las políticas habitacionales entre 1983-1987*” (Garay, 1987: 2). Se entiende que el mismo ha sido de suma importancia a partir de la incorporación de una visión intersectorial e interdisciplinaria, como herramienta de evaluación, ordenamiento y

planificación urbana.

Y, el segundo de ellos, de corte sociológico, analiza la evolución y aspectos socio organizativos del vecinalismo neuquino, desde las postrimerías del último gobierno militar en adelante, considerando tanto sus rasgos centrales como actor colectivo, relaciones con actores partidarios y de los organismos públicos, tanto como su incidencia en la configuración del espacio urbano del período.

Sin desconocer la influencia persistente hasta la actualidad de la sociología francesa marxista, se destaca que, a finales de los años 80, los investigadores latinoamericanos empezaron a cuestionarse algunos aspectos de la misma. Sobre todo, en cuanto a la adaptación “mecánica” que se había realizado del modelo francés, que no permitía tener

en cuenta las particularidades de las sociedades latinoamericanas; tanto como del carácter tan universal y compacto que se había otorgado al Estado. Portavoces de este movimiento crítico fueron: Santos, (1981); Carrión, (1990, 1991); Unda, (1990); Coraggio, (1990); Jaramillo y Cuervo, (1990); Duhau, (1991), según las citas bibliográficas dadas en Valladares y Coelho (2003: 14)

En la década del 90 en Argentina, se continúa profundizando sobre todo en temáticas relacionadas con este nuevo fenómeno de los asentamientos informales, específicamente respecto de: condiciones sociales y urbanas de su configuración, espacio barrial como escenario de prácticas de reproducción social, dinámica de la vida cotidiana y construcción de identidades, estrategias familiares en relación al hábitat y las redes de subsistencia. En relación a la teoría de los movimientos sociales, se producen trabajos

orientados al rescate de experiencias de lucha colectiva, características de sus formas organizativas y movimientos sociales. Sobre estos aspectos se destacan autores como Cravino (1998) y Clichevsky (1999). Esta última además realiza un análisis profundo sobre los impactos de las políticas de regularización de tierras aplicadas.

Del mismo modo, se agregan publicaciones sobre otras formas de informalidad urbana: piezas en alquiler, casas o edificios tomados; muchas de las cuales se siguen profundizando hasta los tiempos actuales. Respecto de las primeras modalidades se destaca un diagnóstico global sobre el sub-mercado del alquiler de piezas como vivienda en la ciudad de Buenos Aires, en sus modalidades de inquilinato<sup>31</sup> y hotel – pensión<sup>32</sup>, durante el período 1991-1993, realizado por Pastrana, Bellardi, Agostinis y Gazzoli (1995). El mismo ha sido recientemente actualizado por Pastrana, Álvarez, Bellardi, Di Francesco (2008).

Acerca de la otra modalidad habitacional, casas o edificios tomados se encuentran los trabajos de Carman (1997), Herzer, comp (1997); entre otros. Dichas autoras lo enfocan desde la descripción del desarrollo histórico, condiciones de vida y características particulares que adoptan estas estrategias habitacionales de los sectores populares y su relación con las políticas públicas. Sobre todo se incluyen aspectos intersubjetivos relacionados con el hábitat, cuestiones de género, sus impactos en los aspectos simbólicos, de imaginarios sociales, tanto como desde el rescate de la perspectiva de los propios protagonistas.

Todas estas otras formas de informalidad habitacional, comparten con los asentamientos condiciones de vida caracterizadas por la precariedad y vulnerabilidad, pero se diferencian de estos, en un caso, por el marco de legalidad que regula el alquiler de piezas y en el otro sobre todo, por la invisibilidad espacial y social que implica la modalidad de casas ocupadas.

Y sobre todo, es la década donde fluyen los trabajos sobre gestión local, planificación estratégica de las ciudades, procesos de urbanización y problemática ambiental, y en particular sobre la relación de estos con los asentamientos informales y las nuevas manifestaciones urbanas de la pobreza, como los procesos de “caída” de los sectores medios o los nuevos pobres. Del bienestar a la pobreza, un proceso hacia la vulnerabilidad e invisibilidad urbana, son los enfoques dados por Feijoó (2001: 43) y

*31 “El inquilinato o conventillo funciona en un inmueble originalmente diseñado o adaptado, deliberadamente, para contener varios cuartos que tienen salida a galerías y patios de uso común. Sus habitantes comparten los baños y cocinas existentes, siendo reducida la cantidad de hogares que usan baño o cocina en forma exclusiva. El régimen legal de locaciones residenciales urbanas es el que rige el acceso, la permanencia y el costo del alquiler que debe abonar el inquilino”. Pastrana y otros, Op. Cit. (2008: 7).*

*32 “Con el término hotel-pensión se hace referencia a un tipo de alojamiento que funciona en una estructura edilicia similar a los conventillos, subdividida en cuartos en los que se alojan personas solas o familias que comparten el baño y la cocina pero en general, con menos espacios comunes y mejor mantenidos en términos físicoconstructivos. Son establecimientos comerciales cuya actividad se rige por normas legales específicas. El estatus legal de quienes residen allí es el de huésped, término que en la casi totalidad de los casos encubre el hecho de que es un hogar que reside en forma permanente en el hotel”. Pastrana y otros, Op. Cit. (2008: 7).*

otros<sup>33</sup>.

Hacia los comienzos del nuevo milenio se resaltan variadas producciones que relacionan la temática con un análisis crítico sobre la etapa de mayor expansión del neoliberalismo, los efectos del ajuste estructural de los años 90 que, sumados al retiro del estado y del mercado, agudizaron los problemas de desempleo, la marginalidad y exclusión urbana.

En este sentido, Loïc Wacquant (2007) avanza sobre una reformulación de la imagen de “ciudad dual<sup>34</sup>”, concepto instalado en los últimos 20 años, en tanto profundiza sobre las causas de la creciente desigualdad y marginación, y las formas que esta adopta en el espacio urbano tanto como en los imaginarios de sus propios protagonistas, particularmente en contextos del capitalismo avanzado como el “gueto negro” en Estados Unidos y la “banlieue” en Francia. Dicho autor aporta claves analíticas para comprender mejor los cambios que han ocurrido en estos enclaves de pobreza urbana.

Entre ellos, se destacó el desarrollo de una perspectiva relacional para entender la configuración y cambios socioespaciales que ha ido evidenciando la miseria

**33** Se dispone de una amplia producción sobre el tema en autores como: Pierre Rosanvallon (1995); Zygmunt Bauman (1999); Alberto Minujin (1992); documentos públicos de INDEC (1990) N° 18; SIEMPRO (1998), entre algunos.

**34** Dicha imagen con cautela en otros contextos muy diferentes, pueden ser de extrema utilidad por dos se utilizó ampliamente en la producción sociológica para describir los efectos que la polarización económica ha tenido y tiene en la geografía y ecología urbanas, fracturadas y con nuevas desigualdades provocadas en parte, por la pérdida de miles de puestos de trabajo y la retirada del estado. Tales como los trabajos de Wolfe (1987), Castells (1991) y Mollenkopf (1991) en Estados Unidos; o como Sarlo (1996) y O'Donnell (1997) en Argentina; citados por Auyero Javier (2007:11).

modernizada occidental, subrayando la relación cuatro lógicas estructurales: 1) dinámica macrosocial de desigualdad creciente; 2) la dinámica economía global con una marcada mutación cuantitativa y cualitativa del asalariado; 3) la dinámica política, en particular las referencias sobre la reestructuración estatal y sus consecuencias modeladoras de lo social; y 4) la dinámica espacial de concentración y estigmatización.

Reconociendo las diferencias analíticas entre enclaves de pobreza pertenecientes a contextos también sustancialmente distintos, como lo son el “gueto negro” norteamericano y la “banlieue francesa” del asentamiento informal argentino, se entiende que, las herramientas y perspectiva explicitada por Loïc Wacquant (2007) en “Parias Urbanos”, pueden ayudar a comprender los elementos de continuidad como de rupturas y transformaciones que estos asentamientos han experimentado en los últimos 20 años en los contextos regionales latinoamericanos, y su relación con las políticas habitacionales nacionales, provinciales y locales. Al respecto, Auyero recalca que estas herramientas pueden ser útiles por dos razones fundamentales:

*“La primera, porque ubican al Estado como elemento central en la cadena causal... La segunda porque nos exhorta a tomar seriamente el espacio como elemento central en los procesos de destitución social. Esto es, nos convoca a mirar cuidadosamente la concentración geográfica de la pobreza, la acumulación de distintos tipos de privación en otros **territorios de relegación**”.* (Auyero, 2007: 21/ 22; en Loïc Wacquant 2007).

Temas como mercado informal de tierras y urbanizaciones de gestión privada (barrios

cerrados, countries, etc.) son otros temas de profundo debate y análisis durante la década actual, dado los altos impactos que revisten sobre los precios del suelo, condiciones de acceso, movilidad residencial e impactos negativos sobre la configuración urbana de la ciudad, y el periurbano sobre todo. El mercado inmobiliario informal comprende a las:

*“transacciones inmobiliarias mercantilizadas (es decir monetizadas) que no están ajustadas a las normas legales y urbanas, que no se convierten estrictamente a la lógica económica de la comercialización de inmuebles formal, y cuyos actores interactúan por fuera de las regulaciones económicas legales y constituyen un entramado diferente al del mercado formal”.* (Cravino, 2006: 140).

Sobre el mismo se destacan los aportes de Abramo (2003) quien lo analiza a partir de la realidad de las favelas de Río de Janeiro, estableciendo relaciones con la dinámica de la movilidad residencial de los pobres y las prácticas de “*economías autárquicas*”. En

Argentina se distingue el trabajo de Cravino (2006) quién para definir analíticamente “*mercado informal del suelo urbano/vivienda*” o “*mercado inmobiliario informal*” se separa de los paradigmas jurídicos y administrativos, optando más por la inclusión de características propiamente urbanas y sociales. En consecuencia aplica indistintamente, “*informal- irregular*” y “*formal – regular*” y se descarta “*legal-ilegal*”, para evitar las connotaciones sociales negativas que conllevan.

Dicha autora lo diferencia del mercado formal, en tanto son transacciones informales (compra – venta – alquiler) porque no implican el intercambio de un título de propiedad perfecto sino una transferencia ó arriendo del uso de hecho de un inmueble (suelo o vivienda). Por lo tanto, tampoco pueden ser regulados por el Estado ni pueden ser vistas vis a vis con la lógica de la ganancia, sino que están cruzadas por otras lógicas basadas

en el valor de uso del suelo o la vivienda. Consecuentemente, expresan una “**renta social**”. (Cravino, 2006: 140/141). Siguiendo a Bourdieu (2001) estas transacciones dicen tanto de estos submercados como de la constitución misma del campo económico.

Conviene una aclaración en cuanto a que, en el concepto de Cravino (2006: 142) se excluye del mercado inmobiliario informal a las transacciones de lotes que se realizan sobre otras urbanizaciones informales (barrios cerrados, countries, y loteos piratas), dado que en estas el agente que las vende es propietario legal del suelo. En los loteos piratas, la situación de fraccionamiento por fuera de la norma puede derivar en “estafas” por ser prácticas ilegales<sup>35</sup>. En cambio, en el mercado inmobiliario informal ambas partes tienen pleno conocimiento que es de hecho –no ajustada al derecho y/o a las normas de urbanidad- adquiriendo el acto legitimidad por el “pacto” que entre ambas partes se consiente.

Sobre el mercado informal, completa un académico latinoamericano acerca de que por basarse en un pacto o acuerdo entre ambas partes, se puede afirmar que es un mercado con reglas propias, muy diferentes a las del mercado formal. (Riofrío, 1991)

Respecto de los aportes antes tomados de Cravino, se destaca que son importantes porque designan una de las formas de acceso al suelo por parte de los sectores empobrecidos, siendo las otras, un abanico de formas no mercantilizadas (Cravino 2006: 160/161), que esta autora las ubica en el marco de las estrategias de reproducción del grupo doméstico. La taxonomía que construye al respecto, podría ser de utilidad al momento de explicar las diferentes estrategias encontradas en los casos analizados de Neuquén.

El tratamiento de las urbanizaciones de gestión privada se viene abordando en relación a la problemática de las ciudades metropolitanas o con tendencia hacia ella, como el caso de Neuquén, configurando un sistema urbano-regional de alta complejidad. Una lectura se apoya en la articulación de espacios globalizados con espacios tradicionales, en tanto ha generado un orden diferente, englobando no sólo la dimensión físico-territorial, sino también otras dimensiones de orden cultural, social, político y económico. (Harvey 2007)

En esta superposición de diferentes tramas se ha ido gestando un desarrollo urbano “*desparejo*” según el concepto acuñado por D. Harvey (2007: 42):

*“Por un lado, se encuentra la fuerte oposición entre barrios cerrados de lujo y villas miseria; y por otro, las bajas densidades de las pequeñas localidades se relacionan con las bajas densidades de los conjuntos residenciales cerrados que las rodean, sin que se haya podido encontrar una adecuada forma de integración”.*

Desde otro punto de vista, se destacan los trabajos que vinculan pobreza urbana con clientelismo político<sup>36</sup>, tales como las publicaciones de Auyero (2001; 2004), basado en la descripción de redes informales de intercambio por favores políticos y

<sup>35</sup> No siempre el comprador conoce que esta operación es ilegal o “trucha”, por lo tanto no existe pacto consentido, sino estafa.

representaciones culturales compartidas, como elementos estructurales de la vida diaria de mucha gente que vive en situaciones de extrema privación material, social y cultural.

En relación con esta temática en Neuquén se encontró el trabajo de Matus (2007), sobre la descripción de aquellas prácticas ancladas territorialmente que se configuran como clientelares, que dependen de recursos estatales, y de un conjunto de relaciones e instituciones. Dicho estudio fue circunscripto al barrio San Lorenzo Norte, en relación con el sector fundado a partir de una toma de tierras.

Recientemente, Herzer Hilda con un equipo del Instituto de Investigaciones Gino Germani (FSOC-UBA) realizó un estudio longitudinal sobre cambio y transformación de los barrios de la zona sur de Buenos Aires. Allí, pone en juego el concepto de gentrificación, definido como *“una renovación que supone el desplazamiento de los*

**36** Entendido como “el intercambio personalizado de favores, bienes y servicios por apoyo político y votos entre masa y élites”, y que además perdura en el tiempo como “una institución extremadamente influyente, informal y, a veces, oculta” (O’Donnell 1996 en Auyero 2001: 35)

*grupos de más bajos ingresos y su sustitución por otros con ingresos más altos que pueden pagar el encarecimiento del mercado inmobiliario”. (Herzer, 2008)*

La misma autora resalta el **proceso de diferenciación social y espacial** que la gentrificación implica, y que la lleva a vincularla con la segregación, *“en tanto esta significa establecer una distancia social y espacial entre una parte y el resto. Y como toda forma de segregación, la gentrificación es una expresión de la desigualdad social”*. (Herzer, 2012: 13).

Si bien la gentrificación es un concepto que no se aplicará directamente para el análisis de los casos de estudio de la presente tesis, se considera importante tenerlo en cuenta, en tanto marca una tendencia sobre la transformación del espacio urbano en contextos de ciudades cuyo crecimiento está altamente influenciado por la desregulación del mercado de suelos y alquileres, desentendiéndose de los altos costos sociales que el mismo conlleva, como ocurre en las ciudades más dinámicas de la región. Quizás pueda ser orientador de futuras líneas investigativas sobre la ocurrencia de procesos similares en barrios de origen populoso e informal y que actualmente evidencian grandes

transformaciones, como el caso del barrio Bouquet Roldán en Neuquén Capital.

#### **IV. 4. El enfoque de la segregación residencial socioeconómica.**

En este apartado se puntualiza el enfoque sobre los cuales se construye el marco teórico para la comprensión del fenómeno de estudio, seleccionando para ello claves analíticas conceptuales pertinentes en relación a los procesos de diferenciación social y espacial, entre cuya manifestación territorial concreta se hallan los asentamientos.

De todos los enfoques indagados se selecciona el de **segregación residencial socioeconómica** como marco conceptual para explicar la ocurrencia de los asentamientos en los contextos de las ciudades del país y en particular de Neuquén y la región. Dentro de ellos, se trabaja con la perspectiva desarrollada por Rodríguez Merkel (2010)<sup>37</sup>, cuyos resultados marcan:

*“una tendencia general al aumento de la segregación residencial en la Argentina, acompañando la distribución regresiva del ingreso en la Argentina a*

<sup>37</sup> En base al trabajo de investigación sobre el período 1991-2001 realizado por Rodríguez Merkel (2010) y dirigido por la Dra. Beatriz Cuenya, con motivo de presentar su trabajo de tesis doctoral. De gran escala geográfica ya que abarcó a todas las regiones del país mediante la selección de 19 ciudades, logra fundamentar explícitamente el concepto desde la óptica del poder y confrontando las visiones.

lo largo del período. **El espacio residencial en las ciudades argentinas tiende a estructurarse en zonas cada vez más homogéneas en sí, y heterogéneas entre sí.** El examen particularizado de los índices de ciertos grupos socioeconómicos, sin embargo, muestra que existen tendencias disímiles. Principalmente, se destaca un descenso de la segregación entre los dos grupos extremos: **ricos y pobres viven más próximos entre sí, a pesar de haberse ampliado las desigualdades económicas entre ellos.** Se propone explicar esta aparente paradoja a partir del concepto de **Falsa Mixidad Socioespacial**: es la proliferación de formas residenciales fragmentadas (barrios cerrados, villas), procesos de gentrificación y otras formas de acceso irregular y precario al espacio residencial (casas tomadas) lo que explicaría esta aparente (aunque falsa) “democratización” del acceso al suelo urbano. Combinando distintos métodos estadísticos y el análisis de imágenes satelitales, se ha logrado avanzar en identificar estas zonas de Falsa Mixidad”. (Rodríguez Merkel, 2010: 2/3).

Para la redefinición del concepto de segregación residencial se apoya en una perspectiva del poder, sumado a la Teoría de la Renta del Suelo.

Siguiendo en esta línea distingue que, siempre la segregación residencial es sobre todo, una relación socioespacial que involucra, en todos los casos y necesariamente, a por lo menos dos grupos. En el sentido dado, se entiende por “segregación residencial socioeconómica” a “la distribución desigual de los grupos familiares en el espacio de la ciudad en función de su nivel socioeconómico” (Rodríguez Merkel, 2008:10)

Diversos investigadores consideran que no hay diferencias importantes en la forma de entender la segregación residencial entre los investigadores latinoamericanos y sus pares anglosajones. Aunque resalta Prêteceille (2000:11) acerca de la fuerte influencia de los EEUU sobre el tema.

A modo ilustrativo, Rodríguez Merkel (2010: 66/74) refiere a que, en los EEUU y demás países anglosajones lo que se ha estudiado es principalmente la distribución desigual de grupos raciales y étnicos, tales como los trabajos de Massey y Eggers, 1993; Abramson, 1994; y Watson, 2009. Mientras que, los estudios en América Latina presentan mayor interés por la distribución desigual de grupos sociales definidos por variables de estatus (educación, ingresos, ocupación, etc.) con independencia de otros factores como raza, etnia o nacionalidad. Predominan aquellos que se han enfocado hacia la segregación residencial socioeconómica (SRS), tales como los trabajos de Telles, 1992; Groisman y Suárez, 2005; Prêteceille, 2000; Rodríguez 2008, Vignoli, 2001.

A nivel local, sobre este tema se conocen los estudios de población y demografía de Perren (2008: 5) quien lo enfoca desde la migración y los patrones residenciales en la etapa del auge desarrollista en la ciudad de Neuquén, período entre 1960 y 1969. Resalta el largo tránsito del migrante hasta la integración urbana en los “asentamientos de los migrantes”, y desde un esfuerzo por comprender la ecología urbana neuquina para ese período: *“Con ese propósito abordaremos la segregación y concentración espacial, analizando el impacto que en esos indicadores tuvieron el estrato social y el*

*lugar de origen*". Posteriormente, extiende el período de análisis hasta el año 1990 con motivo de presentar su tesis doctoral (Perren, 2009).

Engrosando el enfoque de Rodríguez Merkel sobre Segregación Residencial Socioeconómica, se destacan aportes de Yujnovsky (1986), Oszlak (1991) y Loïc Wacquant (2007) que -salvando las diferencias de los enclaves de pobreza urbana entre EEUU, Francia y Argentina- ofrecen un desarrollo que ayudan a comprender mejor los cambios que se han ido produciendo en estos territorios de relegación, de pobreza, en las dos últimas décadas, y los "altamente malignos circuitos de marginación social" (Mingione, 1996:9) en los cuales sus habitantes se encuentran atrapados. En ellos se resaltan continuidades y discontinuidades. Sobre las primeras porque arrastran los efectos acumulativos de las desventajas económicas desde sus orígenes, como los masivos contingentes migratorios en las Villas de la etapa de la industrialización, de los años 1940 y 1950, donde la vivienda era extremadamente cara, transformando lugares desiertos de las periferias en habitables. Y, las discontinuidades porque estos enclaves de pobreza sufrieron el desempleo devastador de los ochenta y noventa, que marcaron una nueva forma de relegación social, de abandono por parte del Estado, encontrando en esta nueva marginalidad similitudes con las barriadas pobres de los países avanzados. Estos lugares dejaron de ser transitorios y pasan a convertirse en espacios de

supervivencia.

El concepto de “*marginalidad avanzada*” (Loïc Wacquant, 2007:169) aplicado para las situaciones del primer mundo en tanto indica una transformación de las formas de pobreza urbana, de la mano de la modernización económica acelerada, provocada por la reestructuración global del capitalismo, la cristalización de una nueva división internacional del trabajo (fomentada por la velocidad frenética de los flujos financieros y los trabajadores a través de fronteras porosas) y el desarrollo de nuevas industrias de usos intensivos del conocimiento, revolucionarias tecnologías de la información y generadoras de una estructura ocupacional dual, se ha producido la modernización de la miseria: el ascenso de un nuevo régimen de desigualdad y marginalidad urbanas.

#### **IV. 5. Perspectiva Ambiental.**

La temática de estudio, los asentamientos en la ciudad de Neuquén, abordada tanto como problemática como desde una visión de potencialidad, se vincula con las grandes transformaciones que ha evidenciado la ciudad, donde se conjugan sobre todo crecimiento urbano desordenado, procesos de urbanización de la pobreza y fragmentación social del territorio. Diversas manifestaciones de las externalidades de

estos procesos se pueden observar especialmente concentradas sobre las áreas de expansión periférica de la misma. Una situación de borde y de interface entre territorio urbano y rural, cuyos límites físicos y concretos tanto como imaginarios, se vuelven difusos y se han ido corriendo con el devenir de las diferentes etapas de dicha expansión.

En simultáneo, las transformaciones y problemas a enfrentar se han ido complejizando por magnitud, frecuencia e impactos de diverso orden de materialidad (naturales, sociales, económicos y medio construido): incompatibilidad de usos de suelo, procesos de contaminación, insuficiencia de infraestructura y servicios, exposición a situaciones

de riesgo, fragmentación territorial, especulación inmobiliaria, explotación inadecuada de recursos naturales, entre los más recurrentes.

En los asentamientos informales estudiados, a los problemas de pobreza, de inserción en el mercado de trabajo, de acceso a los servicios y a la escolaridad, precariedad habitacional y jurídica, etc., se suman otros, que tienen que ver con el entorno en los cuales se desenvuelve la vida cotidiana de las personas que en ellos habitan.

Por un lado, como se menciona más arriba, un problema que se presenta en estos entornos es la incompatibilidad de actividades. La expansión de la mancha urbana, de forma desordenada y sin control, ha dejado en su interior actividades rurales (caballerías, chacras), extractivas (hidrocarburíferas, canteras), productivas y de

servicios (hornos ladrilleros, leñeras, chatarrería, acopio y reciclado de basura entre cirujeo y cartoneros, franjas de servidumbre eléctrica, gasíferas o cloacales, entre algunas).

Y, por otro lado, se va verificando una tendencia a la fragmentación social y espacial cada vez más acentuada de esos entornos de periurbano. En tanto que, hasta finales de los años 80, a ese entramado de mosaicos cargado de heterogeneidad y conformado entre barriadas de sectores medios, planes de vivienda social con alta densidad y asentamientos informales, se agrega un nuevo hecho urbano, el de las urbanizaciones cerradas, de baja densidad y altos costos urbanos. Situaciones extremas de segregación residencial urbana, características de los últimos tiempos y de tendencia también creciente, con impactos no tan sólo en la configuración urbana sino sobre todo, en la

vida y dinámica social.

Para el análisis de las condiciones ambientales que estos procesos y las manifestaciones que generan en las condiciones de vida y de hábitat, se requiere partir de un adecuado desarrollo teórico que pueda ayudar a comprender la complejidad de la cuestión.

En ese sentido, aporta Reese (2007:5): *“Los procesos de transformación urbana experimentados en mayor o menor medida por nuestras ciudades y la experiencia acumulada han generado nuevas definiciones de lo que es considerado “problema urbano” con una visión más integral del territorio”*.

Las áreas urbanas son sistemas complejos y dinámicos que reproducen en su territorio

las interacciones entre procesos socioeconómicos, políticos, culturales y ambientales a nivel local, nacional, regional y global. (Fernandes R, 1998/2000; Kullock 1996). Y, es sobre todo en el periurbano donde se registran los mayores cambios ecosistémicos, tales como: deterioro de los ecosistemas; pérdida de tierras agrícolas; conversión de usos agrícolas a industrial o residencial; sobreexplotación de recursos naturales; deforestación; contaminación del agua subterránea y superficial; contaminación de aire y suelo; incremento de residuos sólidos y líquidos. (Morello, 2000).

Por todo ello, esta parte teórica se centrará en el desarrollo de la perspectiva ambiental aplicada para la comprensión de problemáticas socio urbano, con el agregado de las categorías analíticas de habitabilidad, calidad de vida y necesidades humanas como dimensiones fundamentales vinculadas con la sustentabilidad.

Al respecto, se aclara que la selección de estas dimensiones de análisis para nada responde a una visión reduccionista del hábitat, sino por el contrario, es una búsqueda de especificidad y pertinencia metodológica con el enfoque social que se le pretende dar a este trabajo. Puesto que, la habitabilidad se relaciona directamente con las condiciones del medio físico -natural y construido- y del entorno social, que contribuyen a generar sensación de bienestar en la población. Las expectativas de logro respecto de la habitabilidad son cambiantes entre los diferentes contextos y comunidades; de allí, su estrecha vinculación con el concepto de calidad de vida. Sumado a ello, desde una perspectiva sistémica e integral, estas dimensiones de análisis se relacionan con los conceptos y objetivos del desarrollo sustentable, específicamente con los propósitos y metas de la sustentabilidad social.

#### **IV. 5.1. ¿Qué se entiende por ambiente?. Y, en particular, ¿por ambiente urbano?.**

El concepto ha sido desarrollado por muchos autores, todos ellos con enfoques diferentes ó particulares según provengan de las ciencias duras ó de las ciencias sociales. Sin embargo, todos coinciden en que el ambiente es todo lo que rodea la vida humana, incluye el aire, el agua, el suelo, los recursos naturales, la flora, la fauna, los seres humanos, y todas las interrelaciones entre estos componentes, sus procesos y transformaciones.

Este complejo escenario es concreto, constituye el ámbito de interacción sociedad – naturaleza; donde la sociedad se encuentra conformada por las personas, poblaciones, grupos sociales, sumergidos en modelos económico-productivos y marcos tecnológicos y, la naturaleza está integrada por elementos bióticos, abióticos y los procesos.

Algunas definiciones ubican al ambiente como externo pero en interacción con el sistema, objeto de estudio, destacándose:

- La idea de ambiente se relaciona con una visión “contextual” o “soportante” de un “sistema humano”, en el que las personas o grupos poseen un contexto o soporte, un “ambiente físico” y un “ambiente social” (Gallopín,1981).
- Asociado con la idea de externalidad. (Sachs,1982; en Fernandez R, 1995:11)
- *“El ambiente es el conjunto de factores externos, recursos y condiciones, que actúan sobre un organismo, una población, una comunidad”* (Frangi, 1993).

- *“El ambiente de un sistema-objeto es el conjunto de variables o factores no pertenecientes a dicho sistema, pero que están acoplados a elementos o subsistemas del sistema-ambiente y que influyen, afectan o inciden sobre el sistema-objeto” (Di Pace, 2004).*

Otras, se emanan desde visiones más integrales, por lo que el ambiente es un sistema complejo conformado por el conjunto de las interacciones que se establecen entre dos grandes subsistemas: el ecológico y el socioeconómico:

*“la manifestación de las problemáticas de la articulación sociedad – naturaleza, donde lo ambiental ya no es ni naturaleza ni sociedad, sino es el campo de las interrelaciones y las articulaciones” (Chiappone, 1989 y Fernández R., 1995:13).*

*“El estudio de un ecosistema natural que ha sufrido la acción del hombre, ya sea por medio de la explotación de sus recursos..., la instalación de asentamientos humanos..., supone la consideración de un conjunto de elementos que intervienen en tales procesos (y de los procesos sociales, económicos y políticos a ellos asociados) de sus partes o factores constitutivos, sus interrelaciones e interacciones con otros factores o procesos. Es decir supone concebir al objeto de estudio como sistema complejo” (García, 2006: 39)*

La mirada de la COMPLEJIDAD está fundada en que, lo ambiental articula diferentes órdenes de realidad y esa realidad es permanentemente cambiante. Por ello, son apropiados la teoría de sistemas complejos y el trabajo interdisciplinario.

Retomando conceptos de García (2006:45), esta complejidad está determinada por varias características:

1. La heterogeneidad de los elementos o subsistemas que lo componen.
2. La mutua dependencia de las funciones de los elementos dentro del sistema total, es decir que la alteración de algún elemento se propaga, afecta ó se expande por el conjunto de relaciones que contiene el sistema, pudiendo llegar, en algunos casos a modificar el funcionamiento del sistema total.
3. Esto expresa una dialéctica de doble direccionalidad de los procesos: modificación de los elementos – cambios del funcionamiento de la totalidad y cambios de funcionamiento – reorganización de los elementos.
4. La selección de un ambiente siempre supone un recorte de la realidad, y ese recorte es temporal y espacial, es decir tiene historia y tiene territorio. Está situado y, también es un sistema abierto porque es un recorte que tiene fronteras muy blandas, que recibe las influencias de un sistema mayor.

Desde el enfoque sistémico, el problema ambiental se define como los desajustes en la articulación entre las esferas de ambos subsistemas (ecológico y socioeconómico). Fernández R (1995: 38) lo especifica como una manifestación de la deficiencia o defecto de “racionalidad”: *“esto es, exceso de carga de las demandas de un consumo social sobre un soporte territorial, incapacidad o inconveniencia de expandir el soporte*

*territorial para disminuir “la carga”, deficiencia general de “sustentabilidad” de un grupo social organizado*”. Además de una cuestión de diferentes escalas espaciales (global, regional o local) y temporales, este autor agrega una distinción entre problema y problemática ambiental. Mientras que el primero, se caracteriza porque su naturaleza es intrasistémica; la segunda lo es en tanto “red de problemas”, alcanzando una envergadura extrasistémica.

Desde el momento que emergen problemáticas ambientales graves y los movimientos reivindicativos de los años 60 del siglo veinte, comienza a construirse el concepto de lo ambiental:

*“se construye históricamente, emerge más como una alarma”, los problemas ambientales son como una luz roja acerca de que “... el modelo económico de producción y consumo ya no resulta sostenible en el tiempo [basado en la acumulación de capital, explotación intensiva de recursos naturales y distribución inequitativa]” (Leff, 1994: 140) Y agrega que, los problemas ambientales no son la única alarma, comienzan a surgir “movimientos sociales” que reivindican otros saberes, como los movimientos indígenas, los movimientos urbanos ó sin tierras, los grupos ecológicos, etc. Por ejemplo, “... el aumento desmedido de la pobreza indica que construimos una sociedad sobre bases falsas: los principios económicos modernos, pilar fundamental del desarrollo de la sociedad industrial/capitalista, dejó de lado los principios del desarrollo sustentable, equitativo”. (Leff, 1994: 285)*

El saber ambiental se plantea como novedoso tanto por la gravedad y complejidad de las problemáticas, su nivel de irreversibilidad ó de no retorno, tanto como por la conflictividad social que muchas veces estas cuestiones suelen generar.

Entonces el medio ambiente problematiza, cuestiona todos los campos del saber, interpela la fragmentación disciplinaria de las ciencias, los anula y resalta que en forma aislada estos conocimientos no sirven para dar respuesta a estos asuntos. Por eso, como ya se dijo, la cuestión ambiental lleva a la necesidad de un cambio de paradigma, apoyado necesariamente con un abordaje interdisciplinario y multiactoral.

Por otro lado, se apoya en los postulados del Desarrollo Sustentable, siendo que confronta con los modelos de desarrollo basados en la acumulación de capital y liberalización de los mercados, integra los temas ambientales, económicos, políticos y sociales. Definido el desarrollo Sostenible como aquel que *“satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer las propias”* (Informe Nuestro Futuro Común, 1987)<sup>38</sup>. Este concepto promueve un futuro durable y se asocia, sobre todo al concepto de calidad de vida.

El ambiente urbano es una forma particular de interacción sociedad naturaleza, surge de diversos procesos entre tres dimensiones: medio natural, medio construido y sociedad. Y, está determinado por las demandas de las funciones del habitar sobre las condiciones

<sup>38</sup> Esta definición ha sido propuesta por la Comisión de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, más conocida también como Comisión Brundtland en 1987 en su informe a la Asamblea General de dicho organismo. Un interesante análisis sobre este paradigma fue realizado por Gallopín (2003).

del hábitat (Fernández R, 2005).

Los problemas ambientales urbanos se encuentran asociados a la calidad de vida de la población. Por lo tanto, los impactos se derivan básicamente de la producción y el consumo en las ciudades, provocando deficientes condiciones de vida y habitabilidad, que afectan sobre todo la salud y la capacidad de trabajo, entre otros.(Hardoy y Satterthwaite, 1987).

Siendo el impacto ambiental una manifestación de los efectos de la acción humana en el medio natural y social, se considera que éstos se intensifican simultáneamente con el crecimiento de las ciudades, en su doble proceso de alteración del medio natural para transformarlo en habitable y retorno indefectible de deshechos al ambiente, cuya dinámica constante lleva a los conceptos de contaminación y degradación ambiental tanto como de riesgo en la población y vulnerabilidad social<sup>39</sup>. Estos conceptos se podrán vincular con el desarrollo de los apartados siguientes, en particular durante la descripción ambiental del objeto de estudio.

#### **IV. 5.2. Habitabilidad y calidad de vida.**

Según lo establecido en el Programa de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (ONU-HÁBITAT) al que adscribió Argentina, la habitabilidad *“se vincula a las características y cualidades del espacio, entorno social y medio ambiente que contribuyen a dar a la población una sensación de bienestar personal y colectivo”*. Las aspiraciones a la habitabilidad varían de un lugar a otro, cambian y evolucionan en el tiempo y difieren según las poblaciones que integran las comunidades.

El concepto de habitabilidad puede tomarse desde distintos enfoques; algunos de ellos lo remiten exclusivamente al ámbito de la vivienda mientras que otros, exceden ese marco de análisis para hacer referencia a la satisfacción de las personas en un determinado escenario o grupo de escenarios. Desde esta última perspectiva, es entendida como:

*“... la capacidad de los espacios contruidos para satisfacer las necesidades objetivas y subjetivas de los individuos y los grupos, es decir, involucra las esferas psíquicas y sociales de la existencia estable que podría equipararse a las cualidades ambientales que permiten el sano desarrollo físico, biológico, psicológico y social de la persona”*. (Castro, 1999; citado por Landázuri Ortiz y Mercado Doménech, 2004: 90).

Por todo lo visto, la habitabilidad puede ser considerada como una meta de bienestar que incluye, tanto el aspecto físico de la vivienda como las condiciones del entorno y el contexto sociocultural.

El logro de la habitabilidad depende entonces, de un conjunto amplio de cualidades físicas (calidad vivienda, disponibilidad de servicios, ausencia o presencia de contaminación y deterioro, estado del paisaje desde el punto de vista estético, entre

<sup>39</sup> Sobre estos cuatro conceptos existe abundante material bibliográfico, tales como: Allan Lavell (1996); Reboratti Carlos (2000); Gomez Orea (2007); Cerdán (1998) y el equipo de geografía UNCO, integrado por: Jurio Elsie; Torrens Celia; Ciminari Mabel y Capua Olga (2003).

otras) tanto como las socioculturales (relaciones de convivencia y vecindario, representaciones y percepciones sociales, pautas de consumo, mecanismos de intercambio, tratamiento de los conflictos, seguridad/inseguridad, etc.).

Como se deduce de párrafos anteriores, el concepto de habitabilidad se relaciona directamente con el de calidad de vida. *“Ambos términos involucran las aspiraciones y las formas culturales de los distintos grupos sociales respecto de su relación con el entorno, o el lugar donde construyen su hábitat”*. (Zulaica, 2009: 35)

La calidad de vida se define como:

*“una medida de logro respecto de un nivel establecido como óptimo, teniendo en cuenta dimensiones socioeconómicas y ambientales dependientes de la escala de valores prevaleciente en la sociedad y que varían en función de las expectativas de progreso histórico”* (Velázquez, 2008:19).

Este concepto tiene implícito una cuestión entre logros y expectativas de una población, se construye a partir de un “proceso” y es una aspiración que se determina como variable en el “tiempo”. De allí que este término goce de un importante “dinamismo” y de ciertos niveles de subjetividad<sup>40</sup>.

La calidad de vida se diferencia del nivel de vida, siendo que este último *“se refiere habitualmente al nivel de consumo, es decir la adquisición de bienes y servicios -en muchos casos suntuarios- y el incremento de los niveles de consumo, ya sea de bienes o servicios, no implica necesariamente mejor calidad de vida”*. (Velázquez 2008: 19/20)

Desde lo metodológico aún siguen temas sin resolver, ya que la calidad de vida depende de numerosos factores como: procesos históricos, escala de valores de una sociedad, expectativas, vivencias individuales y colectivas, dimensiones privadas (ingresos, nivel de instrucción) y pública (accesibilidad, cuestiones ambientales), escala de análisis, disponibilidad de información (Gonzales,1995 en Velázquez, 2008: 23)

En ese sentido, la habitabilidad y calidad de vida por basarse sobre todo, en percepciones sociales, valores y experiencias de vida, es más difícil de objetivar que el desarrollo sostenible, para lo cual varios autores<sup>41</sup> coinciden en cuatro grandes ámbitos de estudio donde se concreta la vinculación entre ambas dimensiones, habitabilidad y calidad de vida: 1) Bienestar general del ciudadano: trabajo, educación, sanidad, vivienda y equipamientos; 2) La contribución que tiene el medio, la calidad ambiental, en la calidad de vida y que viene representada por la calidad del ambiente atmosférico, el ruido, la calidad del agua, etc. 3) Orden Psicosocial, como ámbito interactivo del sujeto: relaciones familiares, relaciones interpersonales, ocio, tiempo libre, etc.; 4) Orden socio-político, tales como la participación social, la seguridad personal y jurídica,

<sup>40</sup> Existen numerosos conceptos en relación a la calidad de vida. Algunos aportes, especialmente sobre aspectos metodológicos, pueden encontrarse en Abaleron (1998); Olave Fariás (2001); Velázquez y Gómez Lende (2005), entre otros.

<sup>41</sup> Se puede consultar a Levi y Anderson, L. (1980); Rueda (1997).

etc.

De acuerdo a este enunciado, la habitabilidad constituye una adaptación entre las características de la situación real y las expectativas, capacidades y necesidades del individuo tal y como las percibe él y su grupo social (Gides, 2003: 11).

#### **IV. 5.3. Diferencias y relaciones entre necesidades humanas y satisfactores.**

En términos generales las necesidades humanas son vistas como aquellas carencias fundamentales que se encuentran ligadas a las condiciones de pobreza y calidad de vida. Por ende el grado de satisfacción de las mismas y los medios de logro, también se vinculan con los conceptos de la habitabilidad y sustentabilidad.

Cuando Ziccardi trabaja las diferencias entre medición de pobreza rural y urbana, relaciona esta última con cuestiones de acceso al territorio, fundamenta que *“la pobreza urbana es predominantemente patrimonial”*<sup>42</sup>, es decir relaciona el fenómeno con las dificultades de acceso al suelo urbano, a una vivienda digna, a infraestructura y servicios básicos por vastos sectores de la población.

Debido a que existe un uso recurrente y confuso entre los términos necesidades humanas y satisfactores, se procederá con un análisis conceptual sobre los mismos, buscando precisiones conceptuales y procedimentales de aplicación durante el presente trabajo.

En general, se aplica el concepto de necesidades básicas en relación a los estudios estructurales de pobreza extrema, ya que por necesidad básica se entiende aquello que

*“... en todos los mundos posibles en donde existan las mismas leyes de la naturaleza, las mismas condiciones ambientales y una determinada constitución humana, los seres humanos sufrirían un daño si no tienen acceso a los bienes que las satisfagan...”* (Wiggins, 1985: 167; en Ziccardi, comp. 2001).

Por lo tanto, se considera que el concepto de necesidades básicas alude *“a una situación y a un bien no negociable, cuando juntos determinan la única alternativa real...”* (Wiggins, 1985). Su ausencia determinaría el fin de una forma de vida humana, siendo tan fundamental que se la suele ligar con la dimensión jurídica, de derechos sociales y humanos.

Los debates sobre las necesidades se encuentran divididos entre quienes las consideran universales y aquellos que las consideran relativas a los contextos culturales. Los primeros se apoyan en la idea de que es posible hablar de necesidades básicas aplicables a cualquier ser humano, independientemente de su historia y cultura, resaltando el carácter de esencialismo que las mismas conllevan. Y, los segundos se basan en que las necesidades son relativas a las circunstancias históricas y culturales, fundamentando desde allí, la importancia de que las políticas públicas tengan en cuenta los valores y perspectiva particulares de los destinatarios.

42 Ziccardi Alicia (comp.) “Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social”, CLACSO-CROP, Buenos Aires, 2008, p.10.

Posiciones relativas como la desarrollada por Amartya Sen, que sin negar que conceptos como pobreza, desigualdad, necesidades tengan una dimensión valorativa, también es cierto que,

*“... primeramente tienen contenido descriptivo, puesto que se refieren a una condición de bienestar material en un tiempo determinado, susceptible de ser medido”. [Cita un fragmento de “El Capital” de Marx en el que reconoce que] “las llamadas necesidades básicas tienen un elemento histórico y moral, ...sin embargo, en un país determinado, en un periodo determinado, el promedio de cantidad de medios de subsistencia es prácticamente conocido” (Sen, 1982: 446 en Ziccardi, comp. 2001: 15).*

El desarrollo de las diferentes perspectivas sobre necesidades básicas esenciales adquiere importancia en relación al análisis de las políticas sociales, y de hábitat en particular. En este sentido, Dieterlen (2001: 15/17) cita críticamente la teoría de las necesidades ligada a las funciones más importantes del ser humano, para apoyarse más bien en los fundamentos de Doyal (1998) acerca de que la palabra “necesidad” se usa, explícita o implícitamente, para denotar metas pensadas como universalizables. Estas, se distinguen de otras metas devenidas de preferencias y deseos particulares, en tanto son metas universales, que responden a necesidades básicas, y es necesario alcanzarlas para que no sufran los daños específicos y objetivos. Por ello, según Doyal, las necesidades básicas son precondiciones universalizables que promueven la participación y las posibilidades de elegir siempre y cuando, se cuente con las oportunidades correspondientes para hacerlo. Tales como la salud, supervivencia física y la autonomía personal, cuya autora define como precondiciones para que los individuos puedan actuar.

Siguiendo a Gutiérrez (2007: 3) tanto como a Velázquez (2008: 16), existe una relación instrumental entre necesidades básicas y pobreza, en tanto esta última es una categoría descriptiva. Y con ello, remite a una medida de ciertas *carencias* de bienes y servicios mínimos que determinada sociedad considera como indispensables para todos sus miembros.

Entonces son pobres quienes no llegan a alcanzar un umbral mínimo establecido. Estos umbrales pueden reflejar situaciones estructurales (índice de población con Necesidades Básicas Insatisfechas-NBI) o situaciones coyunturales (Línea de Pobreza-LP) y con estos métodos se pueden medir fenómenos diferentes. Dichas diferencias obedecen a que, con el criterio de NBI se estaría detectando a los llamados *pobres estructurales* -que poseen una vivienda deficitaria, o bajo nivel educativo u otras características-, mientras que con el criterio de LP, al caracterizar a los hogares como pobres de acuerdo con el ingreso total percibido, se detectaría a los hogares *pauperizados*, de particular importancia en el caso argentino (Minujin, 1993a).

Ambos métodos son aplicados por INDEC, siendo que el método de la Línea de Pobreza (LP) se basa en comparar el ingreso por adulto equivalente con la LP que surge de definir y valorizar una canasta básica de bienes y servicios. Los hogares con ingresos inferiores a esa LP se denominan pobres, al igual que las personas que habitan en él. A su vez, se puede diferenciar el subgrupo de los indigentes, definido como aquellos cuyos ingresos no alcanzan para comer, o como dice Torrado, padecen hambre, siendo que la LP se establece solo con la canasta básica alimentaria.

Y, el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) que, consiste en comparar la situación de cada hogar en relación a un grupo de necesidades específicas. Y, para cada una de ellas se establecen normas que definan el mínimo por debajo del cual se considera insatisfecha esa necesidad. Ellas son:

- 1) Hacinamiento: considera un umbral de 3 personas por cuarto.
- 2) Vivienda inconveniente: incluye las piezas de inquilinato, viviendas precarias, u otro tipo.
- 3) Condiciones sanitarias: establece la disponibilidad de retrete.
- 4) Asistencia escolar: hogares que tuvieran algún niño en edad escolar que no asista.
- 5) Capacidad de subsistencia: a aquellos hogares que tuvieran 4 ó más personas por miembro ocupado y, además cuyo jefe tuviera baja educación.

*“Los hogares así caracterizados, a partir de al menos una necesidad insatisfecha son considerados pobres, así como la población que en ellos reside”.* (Velázquez, 2008: 19)

Este índice de pobreza estructural está compuesto sobre todo por aspectos vinculados con la calidad de la vivienda y el hábitat, es decir a las condiciones físicas de la habitabilidad. Hasta aquí el enfoque siempre está restringido a una perspectiva cuantitativa de las Necesidades Humanas.

En cambio un enfoque más amplio, abarcador de los aspectos cualitativos del desarrollo de las personas y su calidad de vida, y dependiente de las posibilidades que tengan las personas de satisfacer adecuadamente sus necesidades humanas fundamentales, ha sido desarrollado por Max-Neff. Este parte del postulado de que el desarrollo a escala humana es de las personas y no de los objetos y los medios. Mantiene una opinión crítica respecto de los relativismos culturales y los enfoques mecanicistas, porque hasta llegaron a portar errores conceptuales, confundiendo necesidades con satisfactores o viceversa. Al mismo tiempo que propone una diferenciación epistemológica y analítica respecto de estas categorías, tan importantes para comprender el fenómeno de estudio.

Dicho autor asume críticamente la creencia tradicional de que las necesidades humanas tienden a ser infinitas, que están constantemente cambiando, que varían de una cultura a otra, y que son diferentes en cada período histórico, puesto que las considera un error conceptual. Sobre todo porque se confunde y no se explicita la diferencia fundamental entre lo que son propiamente necesidades y lo que son satisfactores de esas necesidades. Plantea que, es indispensable hacer una distinción entre ambos conceptos por motivos tanto epistemológicos como metodológicos. Entre los fundamentos, remarca:

*“La persona es un ser de necesidades múltiples e interdependientes. Por ello las necesidades humanas deben entenderse como un sistema en que las mismas se interrelacionan e interactúan. Simultaneidades, complementariedades y compensaciones (trade-offs) son características de la dinámica del proceso de satisfacción de las necesidades. Las necesidades humanas pueden desagregarse conforme a múltiples criterios,... En este documento se combinan dos criterios posibles de desagregación: según categorías existenciales y según categorías*

*axiológicas. Esta combinación permite operar con una clasificación que incluye, por una parte, las necesidades de Ser, Tener, Hacer y Estar; y, por la otra, las necesidades de Subsistencia, Protección, Afecto, Entendimiento, Participación, Ocio, Creación, Identidad y Libertad. Ambas categorías de necesidades pueden combinarse con la ayuda de una matriz<sup>43</sup>”.* (Max Neff, 1993: 40/41)

De la desagregación realizada en la matriz que propone, se desprende algunas ilustraciones de uso frecuente. Por ejemplo, alimentación y abrigo no deben considerarse como necesidades, sino como satisfactores de la necesidad fundamental de subsistencia. Del mismo modo, en mayor cercanía con la temática de estudio, las prácticas de autoproducción popular observadas en los asentamientos informales podrían ser consideradas como satisfactores de la necesidad fundamental de Protección tanto como de reconocimiento de un lugar físico y social en la ciudad.

Reconociendo que las necesidades físicas y simbólicas ligadas con aspectos habitacionales de los sectores urbanos socialmente excluidos, pueden ser motoras de las prácticas sociales que estos sectores despliegan cuando recurren a la ocupación informal de la tierra, buscando un lugar donde habitar y pertenecer; como también que, los programas y políticas de vivienda social se fundamentan en dichas necesidades de la gente para actuar. Y si bien, a simple vista es una obviedad y una proposición ampliamente compartida, cuando se profundiza sobre ella emergen las contradicciones y los desacuerdos, con serias consecuencias en las prácticas y modos de operar sobre la problemática.

Con el propósito de clarificar conceptual y metodológicamente esos claroscuros polémicos, se recuperan las reflexiones de Pelli, quien además coincide y aplica la teoría de las necesidades acuñada por Manfred Max-Neff.

*“... toda elaboración teórica, de acción, o de decisión política, sobre la solución habitacional, debe tener su basamento en el conocimiento profundo y constantemente actualizado de las necesidades de las personas, entendido como conocimiento construido junto con la misma gente que las padece, no solo la de las estadísticas y de las encuestas sino las personas concretas, con nombres, rostros y diálogo, una por una, uno por uno”.* (Pelli, 2006: 23/24)

Y, esa particularidad e impronta planteada por este autor respecto de la idea del reconocimiento personalizado de las necesidades, junto con las formas de abordaje propuestas [...*con nombres, rostros y diálogo, una por una, uno por uno*], implica el punto de partida indispensable de toda producción de soluciones habitacionales adecuadas.

*“...suele ser materia de objeciones y resistencias, fundadas en dificultades prácticas, de escala y de factibilidad, y también en ciertos preconceptos firmemente arraigados en la acción social en general y en la vivienda social en particular, orientados generalmente a la resolución del problema habitacional mediante la decisión unilateral de expertos y funcionarios y la distribución*

43 La Matriz N° 1 de necesidades / satisfactores se puede consultar en Op. Cit. Max Neff (1993: 42)

*masiva y despersonalizada de viviendas concebidas según un patrón estandarizado y supuestamente universal”.* (Pelli, 2006: 24)

Lo que subyace en estas modalidades convencionales de gestión son supuestos fundados en premisas, donde las necesidades son vistas como carencias de satisfactores estandarizados, y por lo tanto, objeto plausible de perfiles abstractos en base sólo a las estadísticas y el trabajo de los expertos. Pero si se tiene en cuenta la diferenciación entre necesidades y satisfactores de Max-Neff ya desarrollada, se pone en evidencia las falacias conceptuales y sus efectos operacionales de esas premisas de expertos, tan fuertemente instaladas en distintos ámbitos de gobierno, niveles de funcionarios y técnicos.

En este sentido, se recupera la diferencia entre los conceptos de satisfactor y bienes económicos u objetos que establece Max Neff.

*“Son los satisfactores los que definen la modalidad dominante que una cultura o una sociedad imprimen a las necesidades. Los satisfactores no son los bienes económicos disponibles sino que están referidos a todo aquello que, por representar formas de ser, tener, hacer y estar, contribuye a la realización de necesidades humanas. Pueden incluir, entre otras, formas de organización, estructuras políticas, prácticas sociales, condiciones subjetivas, valores y normas, espacios, contextos, comportamientos y actitudes”.*(Max-Neff 1993: 50)

A modo de ejemplos destaca que, la alimentación es un satisfactor, como también puede serlo una estructura familiar (de la necesidad de protección, por ejemplo) o un orden político (de la necesidad de participación, por ejemplo).

El mismo autor relaciona los conceptos de satisfactor y necesidades con las dimensiones de la cultura, el contexto, los modos de producción y los bienes, en tanto sostiene que, un mismo satisfactor puede realizar distintas necesidades en culturas distintas, o vivirse de manera divergente por las mismas necesidades en contextos diferentes. Los efectos distintos de un satisfactor en contextos diversos dependerá no solo del propio contexto, sino también en buena parte de los bienes que el medio genera, de cómo los genera y de cómo organiza el consumo de los mismos.

*“Entendidos como objetos y artefactos que permiten incrementar o mermar la eficiencia de un satisfactor, los bienes se han convertido en elementos determinantes dentro de la civilización industrial. La forma como se ha organizado la producción y apropiación de bienes económicos a lo largo del capitalismo industrial ha condicionado de manera abrumadora el tipo de satisfactores... Los satisfactores son entonces las diversas formas que las distintas culturas han ido desarrollando para satisfacer las necesidades humanas. Es importante aquí, entonces, hacer también una distinción entre **satisfactores y bienes económicos**, ya que estos últimos son solo una parte constitutiva o no, según los casos de los satisfactores para determinadas necesidades”.*(Max-Neff 1993:51)

Por lo tanto, el satisfactor es un concepto mucho más amplio que el bien económico (vivienda, lote) que se utiliza, incluyendo aspectos simbólicos como valores, pautas hasta por ejemplo, formas de organización y de participación en la gestión. Esta

consideración lleva a destacar otro aspecto de la teoría necesidades de Max-Neff, en cuanto a que los satisfactores pueden tener distintos atributos y clasificación, dependiendo de la racionalidad desde la que se intervenga.

Al respecto este autor distingue al menos, cinco tipos de satisfactores: 1) Violadores ó destructores. 2) Pseudos satisfactores. 3) Satisfactores inhibidores. 4) Satisfactores singulares y 5) Satisfactores sinérgicos. Siendo estos últimos aquellos que *“por la forma en que satisfacen una necesidad determinada, estimulan y contribuyen a la satisfacción simultánea de otras necesidades”*, y que podría ejemplificarse con el concepto de participación en la gestión del hábitat popular.

Finalmente a los efectos de contar con criterios de interpretación adecuados para el análisis del presente trabajo de investigación, se rescata esa direccionalidad de desarrollo orientada a superar la racionalidad meramente económica (de producción y consumo de objetos) por una perspectiva que se propone promover un desarrollo auténticamente humano, a partir de las relaciones sinérgicas que se pueden establecer entre necesidades y satisfactores. Siendo que las primeras

*“... revelan de la manera más apremiante el ser de las personas que se hace palpable a través de esta doble condición existencial: como carencia y como potencialidad. En la medida en que las necesidades comprometen, motivan y movilizan a las personas son también potencialidad y, más aún, podrían llegar a ser recursos”*. (Max-Neff, 1993: 49)

Y, en relación a ello, se refiere a que, los satisfactores por representar formas contextuales e históricas de ser, tener, hacer y estar, son los que definen las maneras de resolver las necesidades, transitando una tensión permanente entre consolidación y cambio de lo vigente.

#### **IV. 5.4. La habitabilidad y calidad de vida como dimensiones de la sustentabilidad social.**

Los conceptos de habitabilidad y calidad de vida se vinculan sobre todo, con el concepto de sustentabilidad, específicamente de la esfera social. La sustentabilidad deriva del paradigma del desarrollo sostenible, que tal como ya se precisó según la Organización de Naciones Unidas, se trata de un estilo de desarrollo duradero en el tiempo, eficiente y racional en el uso de los recursos, tanto como equitativo en los beneficios.

Estas consideraciones cobran importancia habida cuenta de la primacía de estilos de vida urbanos basados en una sociedad de consumo y confort a ultranza, contradictorio e influyente en la configuración de los niveles de satisfacción, expectativas y percepciones sociales sobre las dimensiones en cuestión (habitabilidad y calidad de vida).

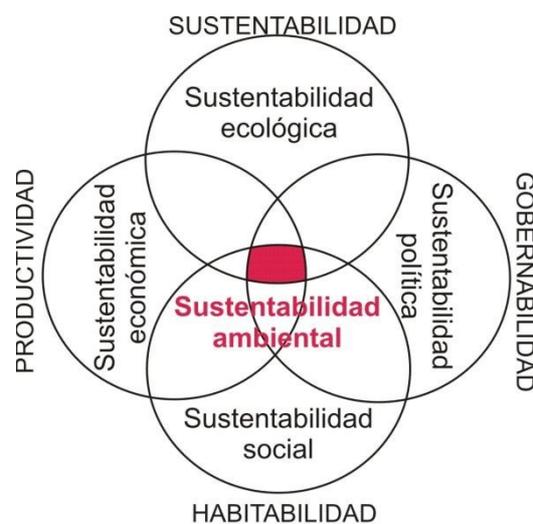
En términos de sustentabilidad y haciendo referencia específica a las ciudades, Fernández (1999: 24) establece cuatro dimensiones de la sustentabilidad urbana que conforman el paradigma del desarrollo urbano sostenible:

- 1) Sustentabilidad natural o ecológica: dimensión que implica preservar la integridad de los procesos naturales que garantizan los flujos de energía y materiales en la biósfera y que a la vez preserva la biodiversidad en su sentido más amplio, objetivando la conservación de la dotación de los recursos naturales;
- 2) Sustentabilidad social: dimensión que promueve el mantenimiento del sistema de valores, prácticas y símbolos de identidad, igualdad y bienestar humano;
- 3) Sustentabilidad económica: dimensión que tiende a la gestión adecuada de los bienes ambientales congruente con las metas de la sustentabilidad ecológica y;
- 4) Sustentabilidad política: dimensión que supone el proceso de construcción de ciudadanía para la democratización de la Sociedad y del Estado.

## GRÁFICO 1

### Dimensiones de la sustentabilidad urbana

(por Zulaica, 2009)



Fuente: Elaborado a partir de Fernández et al. (1999).

Cada una de estas dimensiones o esferas propone una relectura de cuatro megatemas centrales en las políticas urbanas: la sustentabilidad (referida al capital natural), la

habitabilidad, la productividad y la gobernabilidad, respectivamente. El mismo autor define la sustentabilidad ambiental como un punto de equilibrio de las cuatro manifestaciones sectoriales de políticas urbanas replanteadas en términos de sustentabilidad. (Fernández R, 1999)

El Programa de Medio Ambiente de las Naciones Unidas y del Fondo Mundial para la Conservación de la Naturaleza indicaba en 1991 que *"el desarrollo sostenible implica mejora de la calidad de vida dentro de los límites de los ecosistemas"*. De ello, se desprende que el desarrollo sostenible, se basa en una oferta de servicios ambientales, sociales y económicos básicos a todos los miembros de una comunidad sin poner en peligro la viabilidad de los subsistemas naturales, construidos y sociales.

El mejoramiento de la calidad de vida y superación de la pobreza en áreas urbanas y periurbanas, apunta a la sustentabilidad social, es decir a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la población y con ello, la habitabilidad de la ciudad y de la interfase rural-urbana. Especialmente, teniendo en cuenta que sobre estas áreas se localizan diversas formas de urbanización popular, tal como ya en los ochenta del siglo veinte, Hardoy y Satterthwaite (1987: 95), han verificado: *"un cuarenta y hasta un sesenta por ciento de las viviendas y del conjunto del hábitat en las ciudades del Tercer Mundo ha sido construido personalmente por sus habitantes más pobres; este porcentaje debe ser aún mayor en las áreas rurales"*.

#### **IV. 5.5. Habitabilidad y procesos de producción social del hábitat. Relación hábitat-habitar.**

La producción del hábitat designa un universo heterogéneo de prácticas sociales y representaciones que producen y reproducen las condiciones sociales necesarias para habitar en la ciudad<sup>44</sup>. Analíticamente Herzer (2012: 206) reconoce tres modalidades fundamentales de producción del hábitat:

- a) Producción Capitalista del Hábitat: designa el acceso a la vivienda y al suelo a través del mercado
- b) Producción Social del Hábitat: que incluye la autoconstrucción, la autoproducción y otros procesos que se diferencian por no estar determinados por la lógica de la ganancia.
- c) La intervención Estatal en materia urbanística, que a través de las políticas habitacionales, las obras de infraestructura y los equipamientos colectivos, sustentan los procesos anteriormente mencionados y permiten su despliegue.

Existe una superposición en la realidad concreta entre Producción Capitalista y

<sup>44</sup> Se incluye en este universo un conjunto mucho más amplio que la vivienda como unidad física, sino un conjunto amplio de servicios –privacidad, seguridad, accesibilidad a servicios básicos, movilidad, etc.

Producción Social del Hábitat aunque analíticamente puedan estar diferenciados.

A partir de los conceptos dados se podría decir que existe una fuerte vinculación entre habitabilidad y formas de apropiación y construcción de ciudad. Siendo que la habitabilidad es una medida de logro alcanzado, su grado de satisfacción se encuentra enmarcado en una determinada cultura, y es a la vez, producto de los procesos de producción social del hábitat, por lo tanto dinámico y cambiante. De ahí que, el concepto de habitabilidad se puede analizar a partir de diferenciar dos elementos centrales: hábitat y habitar, tal la propuesta conceptual desarrollada por Fernández R (1999), desde un enfoque sistémico que permite dar cuenta de la relación entre ofertas del medio natural y construido con demandas del medio social.

Al respecto, el Centro de Estudios de Hábitat Popular de Colombia refiere:

*“La noción de hábitat tiene sus raíces en la Ecología, no obstante ello, el reconocimiento de un hábitat humano asociado a las ciudades implica la aceptación de procesos e interacciones regidos por la cultura. De esta manera, el hábitat comprende lo relativo al sistema espacial y de recursos que elige un grupo para transitar por su existencia; que responde a las necesidades para desarrollar los procesos individuales y colectivos requeridos para realizar su vida productiva, laboral y doméstica; ubicada en relación con un entorno mayor, en intercambio con otros grupos de la sociedad. A su vez, está definido por el lugar geográfico donde se aloja, el cual tiene las condiciones de un espacio determinado y cualificado en concordancia con sus necesidades particulares y generales”.* (CEHAP, 1998: 6).

En cambio, el habitar tiene relación con la función que desarrolla la población en un espacio -esto es en el hábitat donde vive-, varía en tiempo y espacio y conlleva diferentes modos de ocupación del territorio y, por lo tanto, distintas formas de vinculación con el entorno.

Ben Altabef (2003: 3) resalta que *“habitar implica una acción o práctica social, inherente a la naturaleza humana, esto es el vivir, y también una cualidad en cuanto es generador de hábitos, es decir de usos y costumbres. Señala además, que esta práctica se desarrolla en un espacio o hábitat de uso individual y colectivo, el cual posee especial interés en el hacer cotidiano y se ve condicionado y determinado por las diferentes modalidades del habitar”.*

Esta diferencia y mutua dependencia a la vez, entre hábitat y habitar -entre el medio y la función-, se puede relacionar con el enfoque de lo urbano como proceso de construcción social, en tanto implica un proceso de apropiación y transformación cultural y tecnológico del medio físico, a efectos de que el hombre agrupado en sociedad logre la satisfacción de sus necesidades biológicas, psíquicas y sociales. Por lo tanto, los cambios culturales llevan a una permanente redefinición del significado de habitar.

Implica comprender al hábitat urbano -la vivienda, entorno y sus procesos- como campo social interactivo, que se desenvuelve en un proceso de producción social, como espacio físico y social apropiado y transformado por la acción humana (el habitar) que, por cercanía y cotidianeidad, facilita intercambios de sentidos, significados, acciones, intereses diversos y experiencias entre quienes lo habitan, cargado de diversidad,

identidad y subjetividades, determinado y permeable a las condiciones del contexto.

Sobre los diferentes modos de apropiación, el conflicto social es una variable a tener en cuenta, sobre todo cuando se lo intenta relacionar con el acceso al suelo urbano, contradicciones entre función de lucro y función social, que la posesión del mismo conlleva.

Tomando conceptos del Arq. Jáuregui (2007), la ciudad es “*PRODUCTO CULTURAL porque es PRODUCIDA SOCIALMENTE, pero también es PRODUCTORA DE CULTURA porque facilita la interacción social, la comunicación, la transmisión de pautas, valores, formas de vida*”. Estos conceptos, llevados a un plano más analítico, según el mismo autor, implica diferenciar una realidad OBJETIVA y, otra DISCURSIVA (Subjetiva), que en el marco de las diferentes corrientes de la Sociología del Conocimiento, estas categorías hallan su correlato con el Estructuralismo<sup>45</sup> y el Constructivismo<sup>46</sup>, respectivamente.

Componentes del espacio urbano como realidad Objetiva: “El Habitat”.	Componentes del espacio urbano como realidad Discursiva: “El Habitat”.
La división del territorio	El uso del lenguaje en la vida cotidiana.
La vivienda	Normas de convivencia
Las infraestructuras	Modos de construir hábitat.
Calles y rutas	Formas de relación entre los vecinos.
Espacios verdes y recreativos	Formas de organización y participación
Tipos de consumo y lugares de consumo, distribución. Etc.	Las pautas y formas de consumo
(comprende todos los elementos	(comprende todas las dimensiones básicas de la realidad social: normas, prácticas

**45** El Estructuralismo proviene de la corriente objetivista de la ciencia social, centrada en el análisis de las estructuras objetivas (Karl Marx – Emilde Durkheim), y basa su teoría en que, el mundo de lo social es condicionado por estructuras objetivas independientes de la conciencia y la voluntad de los individuos. Estas estructuras son capaces de orientar y coaccionar las prácticas sociales y las representaciones (ideas) de las personas. (Díaz, 1996: 192).

**46** Las corrientes subjetivistas reciben el nombre de constructivismo (Alfred Schutz), plantean la idea de que existe una construcción social de nuestra subjetividad a través de la interacción social, donde se intercambian elementos del plano simbólico, siendo posible esta transmisión por el lenguaje. Es decir que los esquemas de percepción, de pensamiento y de acción se construyen en la relación con los otros e implica un proceso de sedimentación. (Díaz, 1996: 192).

materiales y sus relaciones)	sociales y representaciones)
------------------------------	------------------------------

Se entiende que, la realidad objetiva se concreta en todos los hechos urbanos implantados en el medio físico – construido, y se torna de suma utilidad al momento de analizar el hábitat desde las estructuras sociales, económicas, políticas y físicas que interactúan y lo determinan. A diferencia de ella, la realidad discursiva, en cuanto mundo de lo subjetivo, comprende la esfera del habitar; el conjunto de valores, prácticas sociales, representaciones y formas de vincularse particulares que posibilita la ciudad. Aquí, se mira al sujeto en cuanto ser en interacción con otros, el mundo de significados y sentidos construidos ó reproducidos en relación al hábitat, el porqué y para qué de sus acciones. Siendo entonces que, el grupo social da uso y significación particular al hábitat donde vive, se concibe importante en tanto posibilidad de comprender la perspectiva del actor en toda su vida cotidiana, barrial, familiar, comunitaria.

A partir del concepto de ambiente urbano dado por Fernández R (1996/1999), se podría deducir que el logro de la habitabilidad depende del inter juego dinámico entre un conjunto de ofertas del medio natural y construido por sobre un conjunto de demandas socioeconómicas pertenecientes a la dinámica de lo social. En este sentido define al hábitat:

*“como el subsistema de oferta” de recursos y servicios urbanos teóricamente disponibles respecto de una sociedad urbana determinada, pudiéndose hablar de una “naturaleza secundaria”; en tanto que el habitar es el “subsistema de demandas” de recursos y servicios urbanos teóricamente requeridos por una sociedad determinada, que comprende las condiciones aceptables (definidas por los hombres) para la vida social”.* (Fernández R, 1999: 274)

A modo de síntesis, se considera que el concepto de habitar es el que se asocia directamente al de calidad de vida, mientras que el hábitat es el que hace referencia al medio sobre el que se desenvuelve la vida de la población que “habita” ese espacio.

La relación establecida entre hábitat y habitar determina el surgimiento o no de problemas en las condiciones de habitabilidad de una población determinada.

*“Dichos problemas emergen en términos de oferta y demanda entre el hábitat y el habitar cuando los bienes, servicios y condiciones de la ciudad no brindan lo requerido para el habitar de la sociedad, siendo esas necesidades objetivas y subjetivas, dependientes estas últimas de las características culturales y del momento histórico por el cual se transita”.* (Fernández R, 1999: 275).

En otras palabras, ese acceso a mejores o peores condiciones de habitabilidad se encuentra socialmente distribuido en función de la posición socioeconómica a la que un grupo social pertenece. Aspecto que se vincula con la perspectiva teórica que se desarrollará en el apartado siguiente.

#### **IV. 5.6. El enfoque de la Cuestión Social aplicado al Hábitat Urbano.**

Tal como ya se dijo, la tendencia a la urbanización es un fenómeno cada vez más

creciente, adquiriendo relevancia y legitimidad a escala global y regional. En el mundo, según datos de C.E.P.A.L., tres de cada cuatro personas vive concentrada en ciudades, y en Argentina, esta realidad alcanza al 90% de la población, siendo además que de ésta, la mitad vive concentrada en los grandes centros urbanos del país (Buenos Aires, Rosario y Córdoba). Según los últimos datos intercensales, las ciudades medias son las que, proporcionalmente, evidencian el mayor crecimiento, acentuando la tendencia a replicar las problemáticas de las ciudades metropolitanas.

Desde el enfoque social elegido, y sin desconocer esas dimensiones económicas, políticas y físicas también constitutivas y explicativas del fenómeno urbano, tal como se refirió en el punto anterior, se hace pertinente definir a la ciudad como el *“lugar de la vida colectiva”*<sup>47</sup> que, de la mano de los procesos de globalización y cambios comunicacionales, se va instalando generalizadamente como forma de vida válida y casi excluyente. Desde esas pautas culturales, pareciera ser que ya nadie se cuestiona vivir en una ciudad, alcanzaría tal legitimidad social que se va tornando un proceso irreversible. A modo ilustrativo, cabe preguntarse ¿quiénes se imaginan ó plantean otra forma de vida?

Por lo expuesto, se puede enunciar entonces que, los modos de vida urbanos se encuentran socialmente naturalizados<sup>48</sup>, implicando por lo tanto que, no pertenece al ámbito de lo problemático en la vida cotidiana de los ciudadanos, porque en general no se la cuestiona como forma de vida. Habitar en estos tiempos en una ciudad resulta sumamente eficaz, en cuanto posibilidad de infraestructuras de servicios básicos, cercanía a servicios sociales como salud y educación, al mundo del trabajo, los medios de transporte y comunicación.

Lo que sí se presenta como problemático es el ejercicio del derecho de acceso a la tierra, vivienda y otros beneficios urbanos, en condiciones de equidad y calidad para toda la ciudadanía. Siendo caracterizada esta problemática con precisión por Sepúlveda Ocampo (1997) cuando en su exposición sintetiza:

*“Existe un proceso de urbanización de la pobreza, de incremento de la exclusión social y precarización del empleo, expresado en crecimiento de la informalización y desempleo”.*

*“Las ciudades pierden las posibilidades de construcción y cohesión social, con periferias difusas, centralidades débiles y espacios discontinuos que reducen la participación y por ende, la generación de ciudadanía”.*

He aquí el centro de la cuestión social que como enfoque teórico y analítico se intentará desarrollar a continuación, con el propósito de encontrar elementos que contribuyan a

<sup>47</sup> Fragmento extraído de la ponencia del profesor Raúl Sepúlveda Ocampo. (2007) titulada “Pobreza y Procesos de Urbanización”, en el marco del dictado del Posgrado Hábitat y Pobreza Urbana en América Latina. FADU/UBA. Buenos Aires.

<sup>48</sup> Concepto acuñado por Berger y Luckmann (1999).

aportar puntos de vista pertinentes al momento de interpretar la problemática de los procesos de informalidad urbana en la Ciudad de Neuquén. Este aspecto pareciera adquirir centralidad, puesto que, mucho se debate hoy acerca de la cuestión social registrada en las ciudades, desde distintas disciplinas ó ámbitos de actuación. La problemática de la pobreza y el empobrecimiento de cada vez mayores sectores de población, el aumento de la brecha entre ricos y pobres, la fragmentación y segregación socio-espacial de las ciudades y el crecimiento de la informalidad, son manifestaciones propias de la cuestión social urbana actual.

En la búsqueda de categorías analíticas interpretativas de la cuestión social urbana, se entiende que las principales disyuntivas acerca de su naturaleza, en tanto si son nuevos fenómenos sociales ó en su contrario, si conllevan raíces que son históricas, es por donde vienen transcurriendo gran parte de las discusiones teóricas y prácticas.

Adscribiendo al respecto, que no existen conclusiones neutras, sino más bien respuestas dicotómicas que emanan, según criterio propio, cuando no se tienen en cuenta las causas verdaderas que los producen, ocasionando graves errores al momento de la toma de decisiones sobre el rumbo de las políticas urbanas y de vivienda. Por ello, es necesario resolver teórica y prácticamente estas disyuntivas, para lo cual se considera pertinente adoptar la perspectiva teórica desarrollada por Castel R, quién plantea que:

*“...no se está ante una nueva cuestión social, sino que se trata de ... cambios en sus modos de manifestación, puesto que ...existe una causalidad que es histórica: el antagonismo entre capital y trabajo. Hoy en nuestras sociedades el trabajo es cada vez menos necesario para la reproducción y acumulación del capital”.* (Castel R, 1997: 17)

Como efecto de ello, en el plano económico, se pueden observar procesos de industrialización intensivos sin que implique aumento de la oferta de empleo y de ocupación de mano de obra, puesto que, el modelo de la globalización basado en *“la concentración del capital, la propiedad y el ingreso”*, está dejando fuera de estos beneficios a cada vez mayor cantidad de población. En cuanto al plano de lo urbano, sólo bastaría con mirar algunos ejemplos de las grandes ciudades, todas tienen los mismos letreros publicitarios, idénticos shopping, y se repiten unos pocos nombres como propietarios de las tierras, y en su contrapartida, el agravamiento de las condiciones de vida y habitación de vastos sectores de la población.

Se considera que, a partir de los fundamentos expuestos por dicho autor, es posible encontrar las causas que originan la exclusión social y segmentación espacial características de los procesos de urbanización modernos, y que podrían con el mismo propósito, categorizarse en los denominados procesos de “desafiliación”, es decir aquellos que ocurren cuando *“se deja de pertenecer a los espacios habituales de integración social –sindicato, lugar de trabajo, estudio, lugar de residencia – implicando rupturas de vínculos sociales, pérdida de identidades y roles”*(Castel R, 1997: 14), siendo entonces, cuestiones mucho más amplias que el ya no menor problema de imposibilidad de acceso a la tierra urbana y otros beneficios.

En estrecha relación con esta perspectiva teórica, autores latinoamericanos<sup>49</sup> como Pelli V. (2007); Sepúlveda Ocampo (2007); Jáuregui (2007); Riofrío (2007); coinciden respecto de que *“las formas de producción del ambiente construido en las Ciudades tienen relación directa con una sociedad estratificada en segmentos socio-económicos”*. Por lo tanto, las posibilidades de apropiación social del suelo urbano y de los beneficios de la ciudad, o de las condiciones de habitabilidad, se concretan de manera diferenciada, según las formas de redistribución de la riqueza que adopta una sociedad. En la actualidad y prevaleciendo ampliamente el mercado capitalista, dicha redistribución se caracteriza por ser regresiva y altamente concentrada, conllevando a consolidar una morfología de ciudad caracterizada por una tendencia a ser, cada vez más:

Socialmente excluyente  
Económicamente desigual  
Espacialmente segmentada  
Ambientalmente insostenible

Frente a esta tendencia tan marcada por las desigualdades, donde el lote y la vivienda son mercancía, predominando un valor de intercambio basado en el lucro y la especulación inmobiliaria, especialmente acentuado cuando existe un Estado facilitador de dichos intereses, en vez de regulador. Por lo tanto, se hace evidente que: *“la posición de los individuos en la sociedad determina sus capacidades de acceso a bienes y servicios urbanos/habitacionales”*<sup>50</sup> (Sepúlveda Ocampo, 2007).

Por ello se entiende que, el carácter universal del derecho a elegir libremente el lugar de habitación va mutando hacia una oferta de mercado formal cada vez más segmentado y exclusivo, con lo cual se explica que la fragmentación espacial se vaya tornando cada vez más acentuada, como proceso de segregación residencial socioeconómica. Puesto que existen sobre una misma periferia, zonas residenciales con óptima calidad urbana -alta categoría y exclusividad- tal los barrios cerrados; mientras que existen otras zonas de baja a nula calidad de residencia, como son los barrios pobres, asentamientos precarios, informales, villas de emergencia, etcétera.

Desde la perspectiva dada de cuestión social, el concepto de informalidad urbana se entiende fuertemente ligado a los problemas de aumento de la pobreza y exclusión social existente en las ciudades, es un indicador de la débil presencia de un tejido social equitativo. Las estrategias de ocupación precaria -“ilegal” - de la tierra como de autoconstrucción espontánea, básicamente:

*“... es el resultado de haber tomado conciencia de que no se puede entrar en el sistema que la ciudad tiene desarrollado formalmente para procurarse vivienda y otras soluciones esenciales. Significa saber que hay que arreglárselas por uno mismo, es decir físicamente dentro del tejido urbano pero funcionalmente fuera de sus sistemas de gestión...”* (Pelli 2006: 104).

<sup>49</sup> Equipo docente del posgrado en “Hábitat y Pobreza Urbana en América Latina” (2007), FADU/UBA. Buenos Aires. En: [Info@habitatypobreza.com.ar](mailto:Info@habitatypobreza.com.ar)

<sup>50</sup> Fragmento de la ponencia de Rubén Sepulveda Ocampo. (2007), Op cit.

Por lo que se piensa a los procesos de informalidad urbana como fortalecedores de la identidad de “*ser excluido*”, aquella que se va constituyendo desde un ida y vuelta de retroalimentación permanente entre, ese auto-reconocimiento de “*estar fuera*”, y el lugar social de “*diferente*” asignado por los “*otros*”, y que como tal condiciona todo el mundo subjetivo de quienes la padecen (sentidos, significados, autoestima, etcétera)

Así mismo, si se tiene en cuenta que el porcentaje de ciudad informal es alto en América Latina, “*variando de 30% a 50% en los dos mayores países del sub-continente: México y Brasil, mientras que en Caracas alcanza el 60% y en Lima el 70%*” (Pisoni, 2007), implica el reconocimiento de que existen otras lógicas y maneras de construir ciudad, aquellas que devienen de capacidades sociales de autoproducción<sup>51</sup> popular del hábitat en respuesta a necesidades existenciales.

Y, en este sentido, lo informal expresa tanto carencias materiales como espacio social de potencialidad, en relación a posibilidad de: autoproducción, interacción y vida comunitaria, como forma diferente de pertenecer, planificar y hacer ciudad, como una lógica particular de organizar el espacio durante el proceso de apropiación social, por parte de los sectores desfavorecidos y cada vez más numerosos.

Fortaleciendo esta idea de que no hay un solo sector productor y dominante de ciudad,

*“los problemas que se debe enfrentar para atender las necesidades de la vivienda popular, superando los problemas del presente, no consisten en destruir los mercados existentes y sustituirlos por un solo mercado libre al estilo norteamericano, sino en encontrar las relaciones entre diferentes modos de vida y de producción que coexisten en el país y en nuestras ciudades. Más bien, se debe reconocer la existencia de diferentes culturas, de diferentes modalidades de habitar y convivir en las ciudades, diferentes formas en que se desarrolla la ley del valor”.* (Riofrío,1991: 115).

#### **IV. 5.7. Representaciones Sociales y Participación.**

En el proceso de apropiación social del territorio y de construcción de su propio hábitat, los sectores populares y empobrecidos, despliegan diversas estrategias de reproducción social y familiar, que devienen fundamentalmente, de prácticas participativas fundadas en opiniones, percepciones, intereses, racionalidades propias, individuales o colectivas. Este conjunto de elementos subjetivados constituyen las representaciones sociales. Las mismas forman parte de las justificaciones que un individuo o colectivo social se da a partir de lo que le sucede y de las condiciones de existencia.

Se entiende por representación social: “*el conjunto de conceptos, percepciones, significados y actitudes que los individuos de un grupo social comparten en relación*

<sup>51</sup> La autoproducción se define en el marco de los conceptos del capital social y, según uno de sus productos: “vivienda autoconstruida”. Buthet. Op. Cit. Pág 35 agrega, “... es un bien producido para autoconsumo, no formando parte del sistema de mercado”.

*consigo mismos y con los fenómenos del mundo circundante*”<sup>52</sup>.

Es a partir de la realidad vivida y de las condiciones de existencia que se configuran las representaciones sociales, definidas como las imágenes construidas y sostenidas socialmente sobre algún tema, problema ó aspecto de la vida cotidiana.

La representación social es importante porque otorga fundamento a la acción humana e indica una visión ó imagen socialmente aprehendida y compartida de la realidad circundante. Por ello, condicionan el reconocimiento colectivo de las necesidades y el análisis que haga el grupo de sus actividades cotidianas. No se trata de opiniones momentáneas, es producto de la experiencia y se pone de manifiesto en las prácticas sociales cotidianas de la vida en comunidad.

Entendiendo por comunidad a una construcción histórico cultural, que nace, crece ó se detiene cotidianamente a partir, esencialmente, de la existencia de conflictos de intereses y de la manera que se dan sus miembros para resolverlos o profundizarlos.<sup>53</sup>

Éstas se manifiestan y a la vez regulan, todas las acciones cotidianas y en particular para este estudio, las prácticas participativas que éstos sujetos sociales han venido desplegando en su proceso de construcción social del hábitat, en los distintos mecanismos adoptados para la resolución de sus problemas y conflictos, y en las maneras de vincularse con el Estado.

En general, estos aspectos no son considerados en los estudios, planificaciones y acciones implementadas desde los ámbitos gubernamentales de generación de las políticas públicas de resolución de la problemática habitacional.

Conocer lo que una comunidad siente, piensa en relación a sí misma y al contexto, sus formas de actuar, relacionarse y participar deberían ser los términos de referencia de partida de toda gestión que se proponga dar respuesta a sus reclamos y demandas. Puesto que, todos estos saberes y experiencias participativas acumulados pueden contener elementos que obstaculicen o faciliten el proceso de resolución integral de sus problemáticas socio ambientales.

Identificar e interpretar las representaciones sociales y las propias prácticas participativas acerca de la construcción del hábitat en los sectores populares, indagando sobre las relaciones entre ambos aspectos, y entre estos y las políticas públicas, se considera que podría constituir un aporte sustantivo para formular una gestión ambiental participativa que tienda a mejorar la calidad de vida de éstos sectores de población, y de la ciudadanía en general.

52 Sirvent M T: “*Estilos participativos en educación: sueños o realidades*” en *síntesis del artículo de la autora en portugués “Estilos participativos: sonhos ou realidades?”*. Ed. Mimeo, Portugal. 1983. p. 2.

53 Lofiego E., Mirra A. y Pato G (1988). “*El técnico en saneamiento como promotor de la participación comunitaria*”. Cuadernillo del Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación - Dirección de Calidad Ambiental, Buenos Aires, Argentina. 1988. p.6.

Tomando los aportes de Bourdieu P., desde el estructuralismo genético, acerca de que lo social incluye el análisis de las condiciones objetivas de existencia (independientes de la conciencia y voluntad de los agentes, grupos, clases), es inseparable de la génesis de los esquemas de percepción, de pensamiento y acción, de la construcción de la subjetividad. Así, el esquema de percepciones y categorizaciones con que aprehendemos la realidad -este “punto de vista”- es el producto que ejercen las estructuras objetivas sobre nuestras subjetividades. La posición ocupada por el agente en el espacio social (las relaciones que se establecen entre posiciones de dominación - subordinación), es factor principal en la constitución de sus representaciones. En síntesis las categorías de percepción del mundo son, en lo esencial, el producto de las interiorizaciones de las estructuras objetivas del espacio social.<sup>54</sup> Estas últimas aparecen como un campo de luchas de fuerzas por el ejercicio del poder político, económico y simbólico.

Desde lo anterior, se puede inferir que la distribución territorial segmentada de la población en la ciudad, propicia fronteras simbólicas clasificatorias que separan, excluyen y jerarquizan. Indagar acerca de la imagen socialmente incorporada a partir de la posición social que ocupan estos sectores de población, puesto que éstas tienden a la resignación, resistencia, rechazo, aceptación, etc.. Ello permitiría reconocerlas e interpretarlas.

Toda comunidad dispone en general, de representaciones internalizadas comunes en el sentido de por qué existen las condiciones sanitarias que existen, las recurrencias epocales de condiciones climáticas rigurosas, así como también, de los mecanismos o formas participación, las relaciones de poder construidas en el vínculo cotidiano, de las formas de liderazgo barrial o sobre las maneras de aprehender la realidad medioambiental.

Estas representaciones sociales tienen en sí mismas elementos valiosos para la gestión participativa y concertada, pero atento a lo vertido anteriormente, pueden estar cargadas de resignación ante la situación existente o de desvalorización frente a las posibilidades de cambio. Aquí importa revisar críticamente el conjunto de condicionamientos culturales, económicos y políticos que influyeron o influyen en la construcción de esta manera propia de ver, opinar y actuar sobre la realidad. Conocerlas con interés de gestión resulta significativo porque muchas veces pueden guiar líneas de acción.

A su vez, hacia el interior de un grupo social coexisten diversas imágenes o representaciones, de acuerdo a la composición por edades, géneros, ocupaciones, grupos de interés, lugar de origen, procedencia rural o urbana. Cabe entonces indagar acerca de los rasgos distintivos y los rasgos colectivos de ese agrupamiento humano.

La consideración de los conceptos de prácticas participativas y representaciones sociales tienen estrecha relación con los aspectos a indagar durante el segundo momento de la investigación, puesto que se pretende percibir y analizar la perspectiva dada por los propios pobladores protagonistas en cuanto al significado asignado y los aprendizajes devenidos de los procesos participativos de resolución de los problemas del hábitat, su relación con el Estado y el vecindario.

54 de Luque, S: “Pierre Bourdieu: Las prácticas sociales” en La Ciencia y el Imaginario Social. Ed. Biblos. Buenos Aires. 1996. p. 191, 192 y 196.

Mucho se ha producido desde distintas disciplinas y enfoques respecto de la participación social, que partiendo de un concepto abarcador, donde participar significa “tomar parte en algún hecho, suceso ó cosa”, a los intereses del presente trabajo se focaliza en la participación como práctica social, como conjunto de acciones y actividades que el sujeto<sup>55</sup> realiza en el espacio de su vida cotidiana y comunitaria.

En cuanto a las características a resaltar se destacan: su naturaleza eminentemente social y su vinculación con el ejercicio del poder. Lo social, en relación a las acciones instaladas y reconocidas socialmente por su eficacia en un grupo social, a través de los procesos de institucionalización y legitimación social<sup>56</sup>. Y, en cuanto al ejercicio del poder, se puede diferenciar dos tipos de participación, una real y otra simbólica.

La primera se refiere fundamentalmente a la participación en los procesos de toma de decisiones: *“La forma real de participación tiene lugar cuando los miembros de una institución o grupo influyen efectivamente sobre todos los procesos de la vida institucional y sobre la naturaleza de sus decisiones. Esto significa ejercer el poder real en el proceso de toma de decisiones de la política institucional, sus objetivos, estrategias de acción, la evaluación (...) también denota un cambio en quién decide, qué se decide y a quién se beneficia; es decir un cambio en la estructura del poder”*<sup>57</sup> (Sirvent, 1999: 129)

Contrariamente el segundo tipo de participación, la simbólica alude a acciones que ejercen poca o nula influencia en la toma de decisiones, generando en los grupos la *“ilusión de un poder inexistente”* (Sirvent, 1999), que se puede sintetizar en una falsa participación.

Desde la perspectiva de la diferenciación entre formas reales y simbólicas de participación, existen propuestas de gestión del hábitat que definen la importancia de la ella pero en la práctica se tornan discutibles y hasta cuestionables, tal por ejemplo cuando se confunde el sólo aporte de mano de obra durante la autoconstrucción con procesos reales de participación.

La participación social también puede ser categorizada como una necesidad humana fundamental y un derecho, pero en general sucede que no es reconocida como tal por los grupos sociales, y por lo tanto no se demanda su ejercicio.

Lo anterior es frecuente porque las prácticas sociales de participación en cada caso particular están condicionadas por los significados y sentidos socialmente asignados por ese grupo social, dependen del conocimiento y la valorización que culturalmente se le

55 Se define sujeto en cuanto ser eminentemente social e histórico.

56 Sobre estos conceptos ver Berger y Luckmann (1999). Op. Cit. Págs. 74 a 85 y 120 a 128.

57 Sirvent María Teresa (1999): “Cultura Popular y Participación Social”. Pág. 129. Miño y Dorila Editores. Buenos Aires – Madrid.

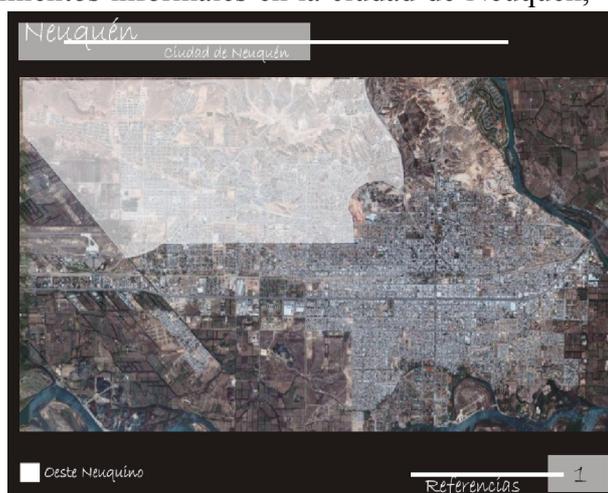
otorga. De ahí la importancia para este trabajo de poder relacionar teóricamente el concepto de participación con el de representaciones sociales.

## **CAPITULO V. CONTEXTO DEL OBJETO DE ESTUDIO.**

### **V. 1. Caracterización de la Ciudad de Neuquén.**

Comprender la problemática de los asentamientos informales en la ciudad de Neuquén, los factores causales, implica una mirada más amplia que sus características particulares.

El sector Oeste de la ciudad, resaltada en la foto de referencia, se ha caracterizado por un proceso desordenado de expansión urbana, que comienza en los años 70 con los planes habitacionales y la proliferación de asentamientos. Dicho sector ha actuado de pulmón habitacional de los sectores populares, por lo tanto, se lo define como el lugar de la expresión espacial de la concentración y segregación residencial de la población empobrecida de la ciudad.



#### **V. 1.1. El proceso de conformación urbana.**

La ciudad inserta en la confluencia de los ríos Limay y Neuquén, integra la unidad regional del Alto Valle, constituida por una sucesión de asentamientos de diferentes jerarquías y funciones, que se interrelacionan desde sus orígenes en una superficie aproximada de 700 km<sup>2</sup>, mediante tres infraestructuras básicas: las Rutas Nacionales N° 22 y N° 7, el ferrocarril y la red de canales de riego. Estas vinculan a sus habitantes por trabajo, demanda de servicios y relaciones cotidianas, determinando para la ciudad de Neuquén un área de influencia con un radio de 50 km.

Las tierras de esta confluencia habían sido ya parceladas en 1881, en vistas a una subasta pública, que tuvo lugar en Buenos Aires en 1884 cuando se remataron 1.300.000 has; y los asentamientos en la zona de la actual ciudad se comenzaron a producir a partir de 1887. (Cristoph Albers, 1996: 136).

Varios autores<sup>58</sup> coinciden que para esa época, la organización y desarrollo del territorio se debatía entre dos grandes posturas:

- Aquellos que consideraban necesario generar la consolidación endógena del

58 Bandieri, Susana (1993); Bonnahon y otros (1981)

Territorio Nacional del Neuquén, fortaleciendo el área cordillerana, los caminos paralelos a ella, que contribuya con el afianzamiento de la frontera nacional y el desarrollo socioeconómico del poblamiento desde la explotación agropecuaria. Postura que triunfa inicial y parcialmente, en 1885 con la capitalización de Chos Malal.

- Los otros, expresión de los intereses de los terratenientes ligados a la Argentina Agroexportadora e indiferentes a las acciones locales, quienes mediante las Leyes de Premios, Remates y una nueva Ley de Tierras en 1903 se aseguraron grandes extensiones de tierra en este territorio naciente.

Lo señalado queda expresado en los dichos de Olascoaga:

*“Se dejo acumular tierras a los favoritos y se adjudican a destajo en venta barata, sin ninguna condición de beneficio público, dándose casos admirables de privilegio que entraron a poseer territorios más grandes que los que ocupan varios Estados de Europa”.* (Bandieri, 1993: 295).

La llegada del Ferrocarril del Sur en 1902 a la Estación Neuquén vino a fortalecer la visión agroexportadora, siendo que en 1904 se dispone el traslado de la Administración del Territorio Nacional de Chos Malal a Neuquén, durante la Gobernación de Bouquet Roldán. A cuyos efectos gestionó la donación de 190 has a sus propietarios Casimiro Gómez, López Lacube y Francisco Abrille, a cambio el Estado Nacional se comprometía a mensurar, amojonar y lotear otras 2375 has.

A partir de ese momento 1904, se comienza a visualizar dos procesos de antropización simultáneos, el de construcción de suelo productivo y de suelo urbano, desencadenando una historia de incorporación de valor agregado, continuo hasta nuestros días.

En un sentido, esta transformación del área en un oasis de riego, permitió el desarrollo de la actividad agrícola ganadera extensiva. Luego con la incorporación del cultivo de la fruta comenzó una agricultura de tipo intensiva.

En el otro sentido, la cuadrícula cruzada por dos diagonales que fuera trazada para la ciudad se correspondía con una réplica de la Ciudad de La Plata, fundada unos años antes mediante copia del modelo norteamericano de urbanización.

Entonces, la configuración urbana bajo el concepto de ciudad dispersa<sup>59</sup>, disponía de un espacio amanzanado destinado a la planta fundacional, con una amplia franja en el tercio sur para el ferrocarril, un área de quintas como zona de transición y el área rural de trama cuadrangular, trazada mediante calles de 20 mts. de ancho y lotes rurales de 21 ha. Posteriormente por procesos sucesivos de subdivisión consolidó la trama y red vial actual.

*“Cuando en 1958 dejó de ser capital del Territorio Nacional para convertirse en capital de la nueva Provincia, Neuquén había superado -por cierto- los límites de la traza original, pero aun conservaba su forma de ciudad compacta. Sólo al Oeste de la ciudad, pero aislada y lejos de la misma, existía un grupo de construcciones destinadas a cuarteles militares y alojamiento de su personal.*

<sup>59</sup> Se entiende por Ciudad Dispersa a un patrón de asentamiento conformado por un conjunto de ciudades cercanas, físicamente separadas, pero funcionalmente complementarias.

*Mientras tanto, dentro de la ciudad habían quedado manzanas enteras sin construir. Como en el resto de las ciudades de la región, la densidad de la población de Neuquén en el año 1962 era muy baja: 38,7 hab./ha.”. (Cristoph Albers, 1996: 137)*

A partir de los años 60 del siglo veinte, finales de la etapa de Sustitución de Importaciones y del modelo Desarrollista, se comenzó a promover la tercerización de la ciudad de Neuquén, transformándola en centro de servicios para la amplia cuenca productora de hidrocarburos que sumado a la actividad frutícola regional y a la función político administrativa, son los factores que coadyuvaron con su crecimiento.

### V. 1.2. Expansión urbana

Hasta 1970 el proceso de crecimiento urbano dominante estuvo caracterizado por el modelo “*rural – urbano*<sup>60</sup>” en un hábitat de oasis, con un cierto equilibrio entre actividades productivas, medioambiente y poblamiento. En tanto la expansión de la mancha urbana es lento, ordenada linealmente en sentido E-O y en relación a las líneas de integración regional (rutas y ferrocarril), y a la provisión del sistema de riego.

En la década del 70, comienza un desequilibrado desarrollo regional, motivado por la crisis en la rentabilidad de la fruticultura, la instalación de actividades industriales, independientes del subsistema frutícola, al amparo de las leyes nacionales de promoción industrial, la construcción de grandes obras hidroeléctricas y la expansión de la actividad petrolífera-gasífera.

El impacto de estos procesos económicos del contexto regional, los sufre la ciudad de Neuquén, comenzando la tendencia hacia un proceso de metropolización, con la concentración de funciones políticas, administrativas, comerciales, de servicios altamente especializados. El siguiente cuadro pone en evidencia el proceso de ocupación urbana entre 1960 y 1980:

<b>Cuadro N° 1: Evolución de la ocupación urbana, 1960-1980. Ciudad de Neuquén.</b>				
Década	Manzana N° total	Manzana vacías	Manzana semiocupada	Manzana Ocupadas
1960	166	3,0%	16,5%	80,5%
1970	603	7,5%	14,5%	78,0%
1980	1451	13,0%	47,0%	40,0%

**Fuente: Elaboración propia en base a “Atlas de la Provincia del Neuquén, planificación Habitacional”.**

Es así que, este período da comienzo a la expansión vertiginosa de la mancha urbana, hasta el punto de cambiar áreas rurales por núcleos satélites. Es decir, por áreas residenciales y por áreas con funciones específicas de tipo industriales y de servicios especiales, que buscaba ubicar alejadas de los lugares urbanos, incluso sobre sectores de

<sup>60</sup> Diagnostico urbano expeditivo de la Ciudad de Neuquén, Municipalidad de Neuquén, Ministerios de Obras y Servicios Públicos, IPVU, SSEVOA, Neuquén, 1986.

riego o productivos. Para la década del 80, la agudización de la crisis frutícola, acentúa la presencia de lotes particulares en zonas de chacra, tanto como el avance sobre zonas de barda, con la construcción de grandes conjuntos habitacionales en el sector NO de la Ciudad.

A consecuencia de ambos hechos, se produce un importante incremento del número de manzanas, acentuando el proceso expansivo, a lo que cabe añadir que el porcentaje más alto de subdivisiones se trazan sobre tierras productivas privadas. En simultáneo comienza a registrar un dinámico proceso de crecimiento y concentración urbana de la población. El mismo resultó explosivo hasta el período intercensal 1991, producto sobre todo de las corrientes migratorias, tanto del interior provincial, otras provincias y países limítrofes.

Se recuerda que, según datos del Mapa de la Pobreza en Argentina- 1991. (INDEC, 1991), el 54% de la población del aglomerado Neuquén-Plottier padecía indicadores críticos de NBI, sumado a serios problemas de empleo en más del 25% de la Población Económicamente Activa, en tanto coexistía una presencia de altas tasas de desocupación (12,9%) y subocupación (12,3%)<sup>61</sup>.

En la ciudad se va configurando una trama urbana desigual y especulativa, en cuanto a la disposición de los equipamientos, servicios y calidad ambiental, producto de un fuerte proceso de mercado inmobiliario que condicionó y condiciona la definición de los usos urbanos sobre el suelo. Sobre los cuales se puede distinguir dos vertientes principales. Una, las adaptaciones a las necesidades del poder político actuante en cada período considerado. Otra, los intereses de búsqueda de una mayor rentabilidad de parte de los particulares. Ambos sectores son protagonistas hasta la actualidad de las grandes transformaciones urbanas de la ciudad.

El centro y los lugares “residenciales” en general estuvieron orientados para aquellos sectores de las clases medias altas y altas, consolidados en zonas de alto valor inmobiliario bajo dos formas predominantes: la primera, desarrollada sobre franjas con continuidad urbana, como las zonas Norte y Este contiguas al centro de la ciudad. Y, la segunda, mediante la instalación de núcleos aislados, discontinuos y de muy baja densidad, sobre las antiguas zonas productivas de la periferia. Muchas de estas urbanizaciones corresponden con los denominados barrios cerrados.

Los barrios populosos y asentamientos informales, localizados sobre áreas de difícil urbanización, con ofertas naturales de nula o muy baja capacidad, los ha determinado con un bajo valor inmobiliario. Ubicados predominantemente sobre la zona NO de la Ciudad, presentan una trama irregular y sucesivas modificaciones de los patrones de asentamiento preexistentes, que dificultan la interconectividad y circulación urbana.

En relación con ello, se distinguen dos sectores que han actuado como dominantes de las grandes transformaciones urbanas de la ciudad. Por un lado, las adaptaciones a las necesidades del poder político actuante en cada período considerado. Y, por otro, los intereses de búsqueda de una mayor rentabilidad por parte de los particulares.

Estas diferentes circunstancias indicadas van a caracterizar el proceso de expansión

<sup>61</sup> Dirección Provincial de estadística y Censos. Encuesta Permanente de Hogares. Cuadro N° 2. Tasa de actividad, desocupación y subocupación por onda mayo 1996.- Aglomerado Neuquén-Plottier.

urbana como acelerado y desordenado, con fuertes desequilibrios en el medio urbano y social, en particular sobre las condiciones de consolidación y densificación urbana. Así la ciudad continuó su ritmo expansionista de tipo lineal, en dirección a los ejes estructurantes de ambas rutas y el ferrocarril, incorporando nuevas áreas urbanas sin planificación previa, ni articulación adecuada, desconociendo las limitantes del soporte natural, que en general es de alta fragilidad. Y, con todo ello, el alto costo urbano y social, las dificultades para tornarse autosostenible, lo cual permite retomar que *“el crecimiento poblacional no tuvo correlato con el crecimiento urbano”* (Garay, 1996).

El proceso de crecimiento de la ciudad junto con el planeamiento característico descrito, constituyen una evidencia acerca de la ausencia de políticas de ordenamiento y control territorial, emergiendo el accionar del estado en forma tardía, ante necesidades y hechos ya instalados.

## **V. 2. Dinámica demográfica e indicadores sociales relevantes.**

Retomando con la dinámica demográfica de la ciudad y la provincia se viene manifestando con ciertas características que le son propias.

En 1895 la población del territorio nacional del Neuquén era de 15.517 habitantes y la misma creció ininterrumpidamente por encima del promedio nacional. Así, según registros del último corte censal 2010, la población de la Provincia del Neuquén es de 551.266 habitantes, representando el 1,4% del caudal demográfico del país y una variación intercensal 2001 – 2010 del 16,3%.

La densidad de población es de 5,9 habitantes por km<sup>2</sup>, siendo la más alta de la Patagonia. En los últimos veinte años, dicha tasa creció en 1,8 más habitantes/km<sup>2</sup>.

EL Departamento Confluencia, donde está inserta la Ciudad Capital, sigue siendo el más poblado de la Provincia con 362.673 habitantes y una densidad de 49,3 hab/km<sup>2</sup>. Sin embargo, ese volumen representa un 15,2% de variación intercensal, levemente inferior al hallado para toda la provincia, dando cuenta que son otros los Departamentos que crecieron exponencialmente (Pehuenches 75% - Añelo 42,8% - Los Lagos 38,6%). Son aquellos ligados sobre todo, a actividades hidrocarburíferas intensivas y turismo.

La proporción de población de 65 años y más en este Departamento Confluencia es de 6,9%, que según categorías de envejecimiento internacional indicarían una población madura. Corrobora esta característica una disminución intercensal importante de la población joven, ya que el 25,7% tiene menos de 15 años.

En tanto que, hasta mediados de los 90, el Departamento Confluencia había mostrado un crecimiento explosivo (59%), resultado de una alta proporción de población joven (37%) y los aportes migratorios del interior provincial, otras provincial y países limítrofes.

Los datos brindados por INDEC sobre este Departamento indicarían un crecimiento más moderado en los dos últimos períodos censales, que además está diferencialmente distribuido entre las localidades que lo integran. De éstas, la Ciudad de Neuquén registra una evolución demográfica con cambios importantes, puesto que pasó de ser la

ciudad con mayor número de habitantes y mayor crecimiento anterior, hasta modificarse por un bajo incremento a partir del período intercensal 2001 y que se mantiene hasta la actualidad, tal como muestra en el cuadro n° 2, de evolución demográfica.

**Cuadro 2. Ciudad de Neuquén. Evolución Demográfica. Período 1960 – 2011.**

Censo 1960			Censo 1970				Censo 1980				
Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Tasa Urban	Total	Urbana	Rural	Tasa Urban	
s/d	16738	s/d	45140	42737	2403	94.7	92047	90089	1958	97.9	
<b>Tasa Crecimiento Intercensal 157,32%</b>					<b>Tasa Crecimiento Intercensal 109,17%</b>			<b>Tasa Crecimiento</b>			

Continua...

Censo 1991				Censo 2001				Proyección 2011			
Total	Urbana	Rural	Tasa Urban	Total	Urbana	Rural	Tasa Urban	Total	Urbana	Rural	Tasa Urban
169199	167296	1903	98.8	203190	202046	1144	99.4	244450	243306	1144	99.5
<b>Intercensal 85,70%</b>			<b>Tasa Crecimiento Intercensal 21,05%</b>				<b>Tasa Crecimiento Intercensal 18,48%</b>				

Fuente: elaboración propia en base a datos INDEC y Vapñarsky Cesar (1987)

El cuadro indica un importante proceso de crecimiento y concentración demográfica en la ciudad, que se mantiene constante y explosivo hasta mediados de los 90, producto sobre todo de las corrientes migratorias, tanto del interior provincial, otras provincias y países limítrofes. Posteriormente, dicho crecimiento continúa de forma moderada, disminuyendo con el último censo.

En la actualidad, la Ciudad de Neuquén mantiene un crecimiento positivo, aunque con una tasa inferior a la media provincial (30%). A pesar de ello, sigue siendo la localidad con mayor rango poblacional de toda la provincia.

Esa tendencia de crecimiento, respondió a fuertes motivaciones económicas, entendiéndose que, la desigualdad regional es el motivo principal de las corrientes migratorias, fomentado además por importantes inversiones en la obra pública, particularmente planes de vivienda, tal como fue descrito en el apartado correspondiente. Estos planes constituyeron satisfactores de la demanda laboral de la época, haciendo de la obra pública una industria que resuelve hasta comienzos de la década del 90, la demanda laboral. Pero la capacidad del medio urbano para integrar a esta nueva población pronto se vio desbordada, en la capacidad del mercado de trabajo, y en las respuestas vinculadas a la calidad de vida de las mayorías.

La proporción de población extranjera en la provincia del Neuquén disminuyó casi tres dígitos entre 1980 y 1991, en tanto pasó de un 10% a un 7,2%, respectivamente. Además, respecto del país de origen de los extranjeros, la mayor proporción de los aportes se corresponde con los provenientes de países limítrofes, siendo de un 8% en 1980 y de 6,6% en 2001.

El comienzo de la disminución de la movilidad migratoria, se entiende asociado con la crisis económica nacional de mediados de los 90, teniendo en cuenta que también impactó en la zona con niveles de desocupación que eran similares al promedio nacional

(Kloster, 2012:75)

Al puntualizar con los datos del último censo de la Ciudad de Neuquén, se obtiene una imagen similar al período censal anterior; puesto que, por un lado, mantiene un crecimiento positivo, ya que no decrece su población; sin embargo, por otro lado, muestra una tasa de crecimiento intercensal inferior a la media provincial (30%). A pesar de ello, sigue siendo la localidad con mayor rango poblacional de toda la provincia.

La tasa de urbanización siempre creciente da cuenta del proceso sostenido de concentración urbana en detrimento de la población rural, localizada esta última en ámbito de periurbano.

Los diversos estudios consultados sobre la región dan cuenta de esta evolución negativa de la población rural dispersa. Según datos censales durante el año 1950, la población rural representaba una proporción muy significativa sobre el total (Neuquén 20%). Mientras que, muy por el contrario, según proyecciones del censo 2010, dicha proporción se torna casi insignificante (Neuquén 0,56%), manteniéndose en cambio, sostenida y ascendente la tasa de urbanización (99,5%), superior al promedio nacional incluso.

Dicho éxodo rural se podría explicar desde el acceso a diversos satisfactores del bienestar (servicios de salud, educación, trabajo) que ofrecen los centros urbanos, la disposición de modernos servicios tecnológicos que brinda la globalización contemporánea (comunicación satelital, por cable, telefonía celular, internet, etc.)

La caída de las tasas de natalidad, sumado a una disminución de la cantidad de inmigrantes de grupos familiares jóvenes contribuye en parte, a explicar esta dinámica demográfica actual. Si se incluye el proceso de metropolización evidenciado en el área desde hace unos 25 años, se observa que –concurrentemente– muchas familias eligen como lugares de residencia las ciudades anilladas concéntricamente con Neuquén. Resultado de ello, en los últimos dos censos crecen más las ciudades de Plottier, Senillosa, Centenario y Cipolletti.

Con el tiempo la Ciudad de Neuquén se ha transformado en una ciudad muy compleja, con fuertes contrastes urbanos entre sectores con alta calidad residencial, otros periféricos y precarios, que dan cuenta de una manifiesta polarización y segregación socio urbana. Sumado a problemas críticos de circulación e interconectividad, vulnerabilidad ambiental, insuficiencia de servicios, todo pareciera de la mano de un ordenamiento y gestión territorial a destiempo, con escasa capacidad de respuestas integrales, acordes a las necesidades del conjunto de sus habitantes.

Transcurridos 30 años de democracia ininterrumpida, las instituciones de la misma, tanto como el ejercicio de ciudadanía se van consolidando. Muy lentamente sobre todo desde los ámbitos locales, se viene repensando el hecho urbano desde un criterio integral e integrado, donde el derecho a la ciudad, lugar de pertenencia, cercanía y convivencia, va formando parte de los idearios de la población, de una nueva identidad ciudadana emergente.

### **V. 2.1. Mercado Laboral aglomerado Neuquén-Plottier**

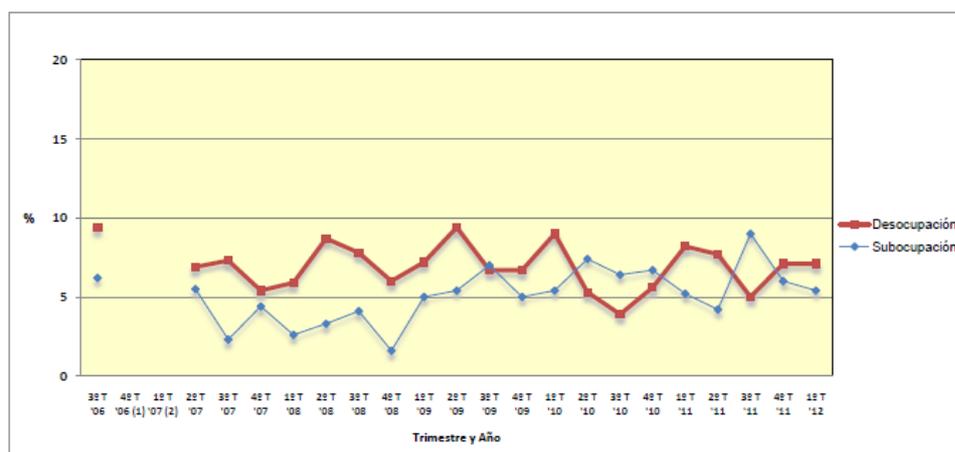
**Cuadro 3. Tasa Actividad, Empleo, Desocupación y Subocupación. Primer Trimestre 2012**

Tasa Actividad	Tasa Empleo	Tasa Desocupación	Tasa Subocupación
44,7%	41,6%	7,1%	5,4%

Fuente: Dirección Provincial de Estadística y Censos. Pcia. del Neuquén. EPH continúa 2011.

Comparado con la década anterior, los indicadores de actividad y empleo mejoran sustancialmente, asimismo decrece la población desocupada y subocupada. El comportamiento de estos últimos indicadores a partir del 2004 se muestra en el gráfico n° 2.

Evolución de la Tasa de desocupación y subocupación por trimestre  
Aglomerado Neuquén - Plottier  
Tercer trimestre de 2006 / Primer trimestre de 2012



<sup>(1)</sup> Debido a causas de orden administrativo no se relevó el 27% de la muestra y no se completaron distintas etapas del relevamiento.

Los resultados parciales fueron incluidos en los totales de la región y en los dominios mas agregados

<sup>(2)</sup> Debido a causas de orden administrativo no se relevó el 25% de la muestra y no se completaron distintas etapas del relevamiento.

Los resultados parciales fueron incluidos en los totales de la región y en los dominios mas agregados

Fuente: INDEC. Comunicados de prensa. Dirección Provincial de Estadística y Censos de la Provincia del Neuquén. Encuesta Permanente de Hogares.

**Cuadro 4. Índice Demanda Laboral<sup>62</sup>**

Octubre 2011	Variación Mensual	Variación Anual
267,3	14,4 %	10,1%

Fuente: Dirección Provincial de Estadística y Censos. Pcia. Neuquén.

## V. 2.2. Datos sobre pobreza urbana.

A efectos de facilitar la comprensión del lector, se extraen del Marco Teórico los conceptos de Canasta Básica y Línea de Pobreza, considerados indicadores coyunturales de medición de los niveles de pobreza.

Según INDEC, el cálculo de los hogares y personas bajo la Línea de Pobreza (LP) se elabora con datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). A partir de los ingresos de los hogares se establece si éstos tienen capacidad de satisfacer -por medio de la

62 Elaborado en base a análisis sobre solicitudes de empleo publicados en diarios de la zona.

compra de bienes y servicios-un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas esenciales. El procedimiento parte de utilizar una Canasta Básica de Alimentos (CBA) y ampliarla con la inclusión de bienes y servicios no alimentarios (vestimenta, transporte, educación, salud, etc.) con el fin de obtener el valor de la Canasta Básica Total (CBT).

Entonces para calcular la incidencia de la pobreza se analiza la proporción de hogares cuyo ingreso no supera el valor de la CBT; para el caso de la indigencia, la proporción cuyo ingreso no superan la CBA. El cálculo de la CBA y la CBT del adulto equivalente se realiza todos los meses en función de los precios que releva el Índice de Precios al Consumidor (IPC)<sup>63</sup>.

Indicadores:

- Canasta Básica de Alimentos (CBA): línea de indigencia
  - Canasta Básica Total (CBT): línea de pobreza.
- (Estimación para un adulto equivalente)

**Cuadro 5. Canasta Básica y Línea de Pobreza por Jurisdicción.**

Jurisdicción	Mes/año	CBA /Línea Indigencia	CBT/Línea Pobreza
Neuquén-Plottier <sup>64</sup>	Junio 2010	\$ 433,26	\$ 879,52
Gran Buenos Aires	Junio 2010	\$ 173,74	\$ 377,17
Gran Buenos Aires	Junio 2012	\$ 220,60	\$ 487,85

**Fuente: INDEC. Canasta Básica y Línea de Pobreza.**

**Cuadro 6. Línea de Indigencia y Pobreza por Hogares y Personas. I Semestre 2011**

Jurisdicción	Bajo Línea Indigencia		Bajo Línea Pobreza	
	Hogares	Personas	Hogares	Personas
Total 31	2,2%	2,4%	5,7%	8,3%

<sup>63</sup> Procedimiento: El procedimiento consiste en calcular los ingresos mensuales de cada uno de los hogares relevados a través de la EPH, y compararlos luego con la CBA y la CBT correspondientes a cada hogar, teniendo en cuenta su composición en términos de adultos equivalentes, es decir, considerando los valores “equivalentes” de todos sus miembros. Para determinar el costo de la CBA y la CBT correspondientes a cada hogar, se utiliza una tabla de equivalencias (véase Tabla de necesidades energéticas y unidades consumidoras según sexo y edad) que permite calcular las unidades consumidoras en términos del adulto equivalente dentro de cada hogar. Este procedimiento y otros aspectos metodológicos de la medición de la pobreza y la indigencia se pueden consultar en el Anexo Metodológico de la información de prensa Incidencia de la Pobreza y de la Indigencia en los aglomerados urbanos, Octubre de 2001.

<sup>64</sup> INDEC, último dato disponible

aglomerados urbanos				
Región Patagonia	1,8%	1,7%	4,2%	5,6%
Neuquén-Plottier	2,9%	2,9%	6,6%	9,3%

**Fuente: Dirección Provincial de Estadística y Censos. Pcia. del Neuquén.**

El cuadro precedente indica que el aglomerado Neuquén – Plottier presenta en ese período, valores de elevados que el resto de la Patagonia y otros 31 aglomerados del país.

### **V. 2.3. Demanda Habitacional.**

Según datos del R.Ú.PRO.VI.<sup>65</sup> del 14/09/2012, la demanda habitacional para toda la Provincia del Neuquén es de 37.818 hogares, que representan un 22% del total de hogares de la misma<sup>66</sup>.

Sobre dicha demanda habitacional, 20.748 hogares que representa el 55% del total provincial, corresponde a la ciudad de Neuquén.

Según tipo de necesidad habitacional están distribuidos:

- ✓ 3.020 Ampliación. De estos, el 68% corresponde a la Ciudad capital.
- ✓ 28.297 Vivienda Nueva. De estos, el 58% corresponde a la Ciudad capital.
- ✓ 3.068 Construcción de Vivienda sobre terreno propio. De estos, el 16% corresponde a la Ciudad capital.
- ✓ 2.204 Loteo Social. De estos, el 58% corresponde a la Ciudad capital.
- ✓ 1.229 Terminación/ Refacción. De estos, el 15% corresponde a la Ciudad capital.

En particular, respecto de los hogares que residen en viviendas construidas con materiales precarios, según datos censales<sup>67</sup>, se destaca que el Departamento Confluencia reúne al 71% de los hogares que viven en casillas precarias, alcanzando un total de 2640 hogares. Que relacionados con la definición de vivienda precaria del INDEC, se podría inferir acerca de la magnitud que presenta la problemática habitacional de los asentamientos de origen informal durante el año 2010, en el Departamento Confluencia.

<sup>65</sup> RUPROVI: Registro Único Provincial de Vivienda. Dirección de Asuntos Sociales. IPVUN.

<sup>66</sup> INDEC, Cuadro H6-P / Censo 2010.

<sup>67</sup> INDEC, Cuadros H5-D y H6-P /Censo 2010.

### **V. 3. Descripción de las condiciones ambientales de los sitios donde se localiza el objeto de estudio.**

#### **V.3.1. Características del medio natural.**

La ciudad localizada en la confluencia de los ríos Neuquén y Limay, condiciona la distribución de su urbanización en dos ambientes fisiográficos claramente diferenciados: la planicie del valle, hacia el Sur y Sureste; y hacia el Norte y Noreste se extiende sobre el pie de barda y en la planicie de la misma.

Diversos autores<sup>68</sup> consultados coinciden con las siguientes descripciones sobre las características naturales de dichos ambientes fisiográficos.

**La planicie del valle** constituye el área más importante desde la perspectiva socioeconómica en tanto permitió, sistema de riego de por medio, el desarrollo de la actividad frutihortícola y chacras, como ya se describió. Compuesto por sedimentos de origen fluvial –gravas, limos- se ve afectada por procesos actuales de erosión y sedimentación. En ella se distinguen dos sectores:

- 1) Las terrazas fluviales: son antiguas planicies de inundación, por lo cual ellas destacan geoformas relictuales de dichos procesos, como los antiguos cauces abandonados.
- 2) La planicie de inundación: es más moderna y próxima al río, por lo que está expuesta a las inundaciones periódicas y, en ella destacan los siguientes procesos geomorfológicos:
  - sedimentación por desborde de cauces,
  - deriva lateral de brazos (llamados arroyos)
  - erosión fluvial de las márgenes, con procesos de remoción en masa.

Estos procesos en los últimos años, se han visto incrementados por acción antrópica localizada y enmarcada en el proceso de urbanización tanto formal como informal (taponamiento de arroyos, canteras, etc) y por el manejo de los caudales en la represa, aguas arriba.

**La meseta**, localmente reconocida como “la barda”, presenta los rasgos propios de un relieve mesetiforme, conformado por sedimentos arcillosos del cretácico –estratos con dinosaurios, dispuestos en forma horizontal y subhorizontal, cubiertos por un manto sedimentario glacio-fluvial denominado “rodados patagónicos”, que en algunos lugares se encuentran cementados por materiales limo arcillosos. Estos elementos definen un bajo índice de infiltración de las aguas de lluvia, sumamente afectadas por los vientos y acciones antrópicas.

La siguiente imagen muestra el frente de barda con las características dadas del relieve y efectos de la erosión hídrica y eólica, tales como las disecciones que registra. De izquierda a derecha, la primera foto muestra una vista sobre frente de barda al Norte del asentamiento La Estrella. La segunda trata de una vista sobre parte de la meseta donde

<sup>68</sup> Colantuono, Coomp.(1986); Jurio, Torrens, Ciminari y Capua, (2003); Sardá (1995); Yunes (2011);

se construía el Club recreativo Villa Iris, al Norte del Barrio Bardas Soleadas; la tercera parte del talud en Cuenca XV y la cuarta, da cuenta de una ocupación informal sobre el pie del talud en la misma Cuenca, reconocido como asentamiento Rincón del Valle.



Una sucesión de 16 cuencas pluvioaluvionales conforman este frente, las que son incorporadas mediante los procesos de ocupación formal e informal a la planta urbana, con diferentes grados de riesgo según los tipos de restricciones naturales que ofrecen.

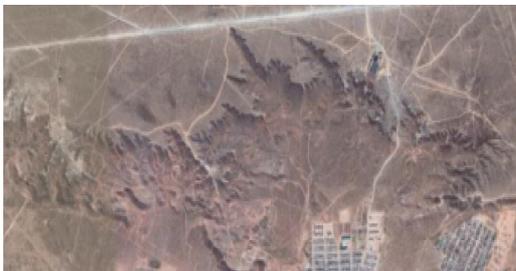
*“El clima es árido, con precipitaciones medias anuales inferiores a los 200 mm y una elevada evapotranspiración potencial que se traduce en déficit hídrico. Las escasas precipitaciones son cuando ocurren, de tipo intensas y de corta duración, por lo que el volumen de agua disponible en la superficie es superior a la capacidad de infiltración de los suelos, y en consecuencia, la mayor parte del agua escurre superficialmente. Asociado a este déficit hídrico y a suelos pobremente desarrollados se presenta una vegetación de tipo arbustiva, xerófila y espaciada, que favorece el accionar de los agentes erosivos”<sup>69</sup>.*

### Gráfico N° 3. Tipo de formaciones del relieve de barda. Ciudad de Neuquén.



El presente esquema da cuenta de las diferentes formaciones del relieve en la zona de bardas<sup>70</sup>.

### Foto N° 3. La meseta. 2007.



La Meseta: hacia el noroeste de la ciudad, presenta una topografía regular con una altura de 340 m.s.n.m. seguido de un escalón que desciende hacia el piso del valle del Río Limay, con suelos de grava arenosa, susceptibles de erosión hídrica y eólica, y otras más resistentes, de litología eminentemente volcánica.

### Foto N° 4. Imagen talud Cuenca XV. 2007.

<sup>70</sup> Se toman datos brindados en: Carta de oferta del medio ambiente para la expansión urbana de la Ciudad de Neuquén. Departamento de Geografía – UNCo / C.O.P.A.D.E. – 1986 – Provincia del

El Talud: conformado por caras libres ó escarpadas de erosión, hacia unos 270 m.s.n.m. Esta formación debido a su alto grado de inestabilidad, es nula en cuanto aptitud física para la instalación humana, por lo tanto cualquier alteración agravaría los procesos erosivos. A sus pies se localizan extensos depósitos de rodados patagónicos desarrollados por acción hídrica combinada con procesos aluvionales encauzados ó semiencauzados, y procesos de remoción de masa producido por torrentes de barro.

Un área de pendientes suaves: coincidente con las zonas de mayor densidad de construcciones ya sean planes programados ó de tipo informal, tal como lo muestra la foto N° 5 correspondiente al asentamiento Solidaridad, propio de las ocupaciones de la década del 80, y en la actualidad ya consolidado como barrio. Su superficie está cubierta por rodados dispersos que muestran el efecto de la erosión eólica y por una cubierta arcillo – limosa y/o arenosa que encubre el manto superficial de los rodados.

**Foto N° 5. Vista  
Asentamiento Solidaridad. 2007.**



**Fuente: Elaboración propia.**

### **V.3.2. Condiciones de Riesgo y Vulnerabilidad Ambiental.**

Según Yunes (2011), la expansión urbana actual de carácter formal presenta las dos situaciones diferenciadas que se señalaron: las riberas de los ríos y la zona de meseta. A éstas se agrega, la ciudad informal conformada por asentamientos precarios e irregulares que localizados sobre aquellas zonas vacantes dentro del tejido urbano, con un mínimo acceso a los servicios, y otras que se encuentran más alejadas en escenarios ambientales más adversas. Según los datos procesados respecto del objeto de estudio brindado en el punto específico, la zona de pie de bardas sobre el Oeste de la Ciudad, casi el 50% de su expansión ha sido configurada por las ocupaciones informales, y en consecuencia,

concentra las mayores densidades de población y viviendas precarias.

Cada sector analizado presenta distintas condiciones ambientales de borde.

A modo de ejemplo, la figura siguiente muestra el tratamiento para el acondicionamiento de los suelos y costa del río Neuquén, asociado al potencial de intervención de sus habitantes, permite modificar niveles de rasantes por encima de la cota de inundación de los ríos, proteger las costas y generar intervenciones significativas sobre los cursos de agua, a expensas de importantes movimientos de suelos, minimizando de esta manera el riesgo latente.

**Foto N° 6. Tratamiento del Río Neuquén**



**Fuente: neuquentur.gob.ar (2010)**

Existe, entonces, una respuesta diferenciada en referencia a la modificación del entorno y la integración de la vivienda con el mismo. Los sectores con mayor capacidad socioeconómica de respuesta se hallan en situaciones de menor vulnerabilidad frente a fenómenos naturales.

Por otro lado, quienes se encuentran excluidos del mercado formal de vivienda, obligados a desplazarse por fuera del tejido urbano consolidado, recalcan en su búsqueda en las zonas con menor aptitud técnica para la implantación de viviendas. Así es que, una vez ocupadas las posibles vacantes dentro del sector consolidado de la ciudad, la continuidad se da en forma sostenida y progresiva sobre el pie de barda, en la bajada aluvial, tales las descripciones dadas precedentemente.

Bajo esta conjunción de elementos motorizadores – insuficiencia de planes vivienda, escasez de terrenos, etc.; está configurado el modelo de asentamiento informal y precario, que más allá de las particularidades de cada caso, comparten de modo general las siguientes características ambientales:

- ✓ Construcciones precarias, casillas construidas con materiales inestables o de desechos.
- ✓ Ausencia o irregularidad en la provisión de los servicios básicos (agua potable y saneamiento, electricidad, gas).
- ✓ Se sitúan en zonas incompatibles con su *capacidad de acogida*: Zonas de pendiente pronunciada, sobre suelos inestables, en terrenos anegables, afectados por distintos riesgos, entre otros.

- ✓ Producen tramas urbanas irregulares: ocupación del espacio de manera espontánea, dando como resultado un trazado discontinuo e intrincado, provocando fracturas con la trama urbana circundante.

Las siguientes ilustraciones dan cuenta de esas condiciones de amenaza y vulnerabilidad socioeconómica, tales como las ocupaciones informales en pie de barda sobre los cañadones. Estos cursos en cada una de las cuencas aluvionales atraviesan la superficie de norte a sur y, en general los de mayor tamaño indican las divisorias entre cuencas. Varias de las ocupaciones informales transcurren sobre los bordes de estos cañadones o sobre las cárcavas, tornando muy difícil la resolución in sitio del problema habitacional, tal el caso de la toma reconocida como “Altos de Neuquén” ubicada en el cañadón del límite oeste de la Cuenca Aluvional N° XV. En otros casos, más grave aún porque han sido modificados los cursos naturales por implantaciones de construcciones, con disección y relleno, tal como ocurre sobre el Cañadón de Cordón Colón (Foto N° 7) paralelo a calle Pringles, como sucede con el Asentamiento informal Nuevo Amanecer ubicado (Foto N° 8) sobre una cárcava de origen aluvional. Las situaciones expuestas se ilustran con las siguientes imágenes:

**Foto N° 7. Vista Cañadón Cordón Colón. 2007.**



**Fuente: Elaboración propia 6/09/2007**

**Foto N° 8. Instalación sobre cárcava aluvional. Asentamiento Nuevo Amanecer.**



**Fuente: Elaboración propia 6/09/2007**

**Foto N° 9. Anegamiento. Vista Cordón Colón Norte.**



Fuente: Elaboración propia 06/09/2007

Los cambios de estas transformaciones naturales y del medio construido, deben ser comprendidos desde el concepto de cuenca, donde muchos de los efectos repercuten sobre otros barrios y lugares ubicados aguas abajo. Al respecto agrega el Ingeniero Hídrico Raúl Rapacioli:

*“La amenaza se asocia principalmente a la manifestación de precipitaciones torrenciales, es decir de corta duración y alta intensidad. Históricamente, los habitantes de la Ciudad de Neuquén han sido perjudicados por la gran cantidad de agua y sedimentos que desde la meseta escurren hacia el centro urbano y barrios aguas abajo. Después de cada lluvia torrencial numerosos inconvenientes y peligros afectan a toda la población. Debido a ello, la mayor parte de las cuencas aluvionales del frente de la meseta han sido tratadas y corregidas a partir de la construcción de diques y canales. Estas obras tienen como fin retener los sedimentos, consolidar las laderas y fijar los cauces tendiendo en el largo plazo a configurar un lecho escalonado estable”*

Foto N° 10. Remanente de erosión. Asentamiento Monte Sinay.



propia

V.4.

las  
tendencias del contexto de referencia.

Fuente:  
Elaboración  
06/09/2007

Breve  
enunciado de  
principales

En el marco de las situaciones descriptas, se brindan algunas características y tendencias del contexto local, indicativas de los rumbos hacia donde transita la Ciudad y la Región durante el nuevo milenio.

- El boom del derrame petrolero de este milenio en la región y ciudad acentúa el carácter concentrado de la economía regional, siendo muy dependiente de factores externos internacionales, determinando una estructura social cada vez más diferenciada, puesto que los beneficios impactan selectivamente, en tanto contribuye a consolidar un sector socioeconómico medio alto y alto reducido, con excedentes económicos para invertir como para sostener altos niveles de vida y consumo, en detrimento de la mayoría de la población.
- Implantación de barrios cerrados a modo de enclaves urbanos y edificios de alta categoría residencial, localizados en áreas Sur Este y Centro de la Ciudad.
- Presencia de fuertes inversiones en megaproyectos urbanos - Paseo de la Costa, Terminal de Ómnibus, Shopping – descuidando los beneficios y rentabilidades que, para la ciudad en su conjunto y sus habitantes deberían brindar.
- Escasa tierra urbana en condiciones de ser habitada con calidad de vida, para los sectores populares y medios en proceso de empobrecimiento.
- Planificación urbana deficiente, ausencia de un estado promotor y regulador.
- Ausencia de políticas públicas efectivas para la regulación y control del mercado inmobiliario (valor de la tierra, vivienda y alquileres especulativos), en tanto la tierra privada define su valor en el mercado, favorece de esta manera exclusivamente el juego de la especulación inmobiliaria. Por ello, se considera que el acceso a la tierra está sustentado a partir de mecanismos excluyentes, aunque formalizados.

#### **V. 5. Historia de los Asentamientos informales en la Ciudad de Neuquén.**

Los primeros antecedentes datan del año 1945, cuando nace el primer asentamiento informal por parte de 21 familias emigrantes del interior provincial, reconocido como “**Los Intrusos**”, actualmente es identificado como Barrio Bouquet Roldán. Mediante Ley Provincial del año 1964, (gobierno Felipe Sapac), el Estado provincial facilita a sus ocupantes la compra de las tierras con transferencia de dominio.

Las primeras escrituras se entregaron durante el gobierno dictatorial.

Luego, prácticamente no se registró la ocurrencia de asentamientos informales hasta comienzos de la década del 70, coincidente con el período democrático de gobierno,

interrumpido durante todo el período de la última dictadura militar.

Es de destacar que no existen registros oficiales del período analizado. Relata un dirigente vecinal entrevistado: “en esa época las familias eran numerosas, venían del interior (provincial) ó del Gran Buenos Aires. Los de Buenos Aires eran los más politizados, los que pertenecían a Montoneros iniciaron la Toma “Evita Capitana, y algunos de ellos lamentablemente ya no están”<sup>71</sup>

De aquella época, otro asentamiento significativo por su historia de lucha ha sido en el Barrio Sapere, tal como lo recrea una entrevista periodística<sup>72</sup> realizada a Lucy Cantero,

*“...mujer de 83 años, llamada Lucy Cantero, delgada pero fuerte y que a pesar de los dolores propios y ajenos, de los dolores del alma y del físico, sigue valiéndose del recuerdo como una forma de no olvidar lo que sucedió en la Argentina previo al golpe de Estado y durante la dictadura. Está dispuesta a hablar de aquellos primeros años de la década del ‘70 cuando junto a un grupo de vecinos tuvieron el sueño de construir sus casas, tener a su disposición los servicios, crear una guardería, y contar con otras necesidades básicas para llevar una vida digna.”“Éramos un total de veinte familias que vivíamos en condiciones muy precarias, en casillas hechas con materiales que conseguíamos por ahí, algunas ni siquiera la tenían y pretendíamos hacer nuestras casas entre el tanque de agua y el monolito del barrio en ese espacio de tierra que donó el doctor Anibal Sapere. Conseguimos hacer más de 80 viviendas con ladrillo y cemento, pero aún así muchas familias quedaron sin casa. Así fue que le pedimos al gobierno que expropiara unos terrenos cercanos y logramos algunas viviendas más. Mientras se levantaban las casas cosa que tardó unos ocho meses vivíamos sobre el terreno del ferrocarril. El gobierno nos quería mandar detrás del Aeropuerto donde no había agua ni luz pero nosotros no queríamos. Lamentablemente después que se construyeron las casas comenzaron a entregárselas a cualquiera, por favores políticos”, explicó Cantero. “Eso fue en 1971, 1972, y el gobierno de entonces, de Felipe Sapag, quería levantar ahí un hotel casino y construir chalets residenciales para que la entrada a Neuquén tuviera una linda presentación, así decían. En cambio nosotros proponíamos hacer nuestras casas allí y de ahí no nos movíamos por nada”. (...) “Levantamos un barrio porque nos organizamos bien, fue una historia de lucha protagonizada por todos los vecinos sin ideologías políticas, éramos todos iguales, con la misma necesidad. Y en esa lucha tuvimos el apoyo de los más jóvenes, algunos estudiantes, otros con alguna militancia por ejemplo en el PRT (Partido Revolucionario de los Trabajadores) pero todos con un mismo ideal”.*

Tal como se brinda en el cuadro n° 7, la cantidad de asentamientos informales ocurridos en este período alcanzaron un total de 9 ocupaciones, nucleando a 972 familias, y una

**71** Entrevista a Roberto Durán, Presidente Comisión Vecinal Barrio Bouquet Roldán.

**72** Nota de Montanaro Pablo en DIARIO LA MAÑANA. REGIONALES - HOMENAJE A LOS DESAPARECIDOS DE LA DICTADURA - 01.09.2009. **Título:** “Sapere, un barrio que revive su historia de lucha y compromiso social”. Neuquén Capital.

población estimada en 4760 habitantes, que representan el 9,79% de los vecinos residentes en la Ciudad Informal. Superponiendo el mapeo de esta sistematización con la mancha de expansión urbana del período, se observa que 7 de estos asentamientos acompañan dicho proceso urbano. La excepción corresponde a las 30 familias instaladas en Valentina Sur, en ese entonces zona de borde de chacra, quienes se desempeñaban como peones rurales.

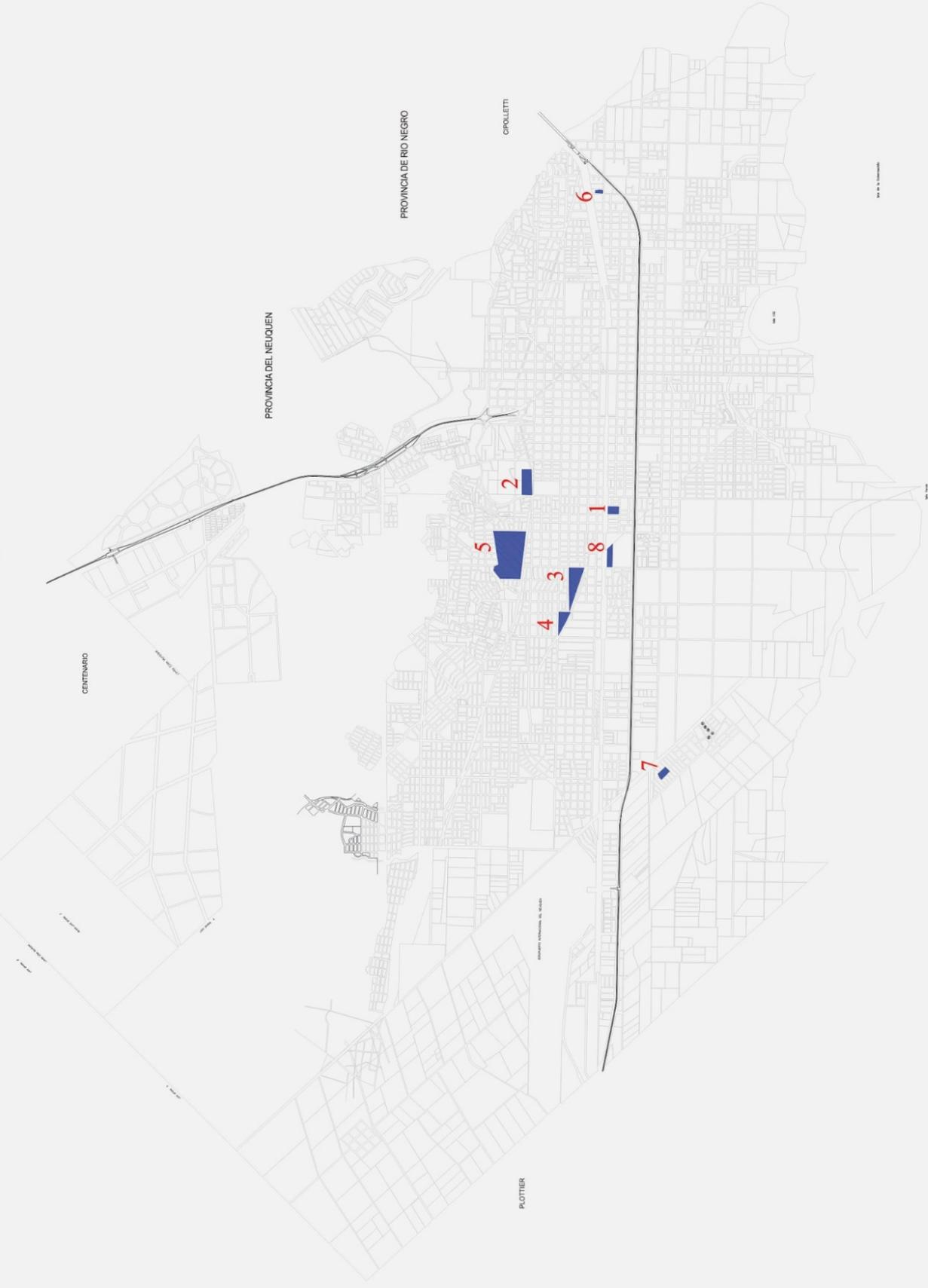
**Cuadro N° 7. Asentamientos Informales. Relevamiento Primeros Antecedentes del año 1945 y Década del 70, entre 1970 y 1975.**

Sector Ciudad	Barrio /zona	Nombre del Asentamiento	Cant flías	Gestión Hábitat aplicada	Dominio de origen	Cod. Mapa
Centro Este	Bouquet Roldán	Los Intrusos	21	Plan Pcial de emergencia	Privadas	1
Oeste	Centro Oeste	Evita Capitana s/tierras Tiro Federal	120	Relocalización B° I Malvinas	Dcción. Pcial. de Viviendas	2
Oeste	Progreso	Triangulo Grande	120	Consolidación	Privadas	3
	Progreso	Triangulo Chico	98	Relocalización 192 soluc. habit	Privadas	4
	Villa Ceferino	Villa Ceferino	440	Regularización Infraestructura	Municipio	5
Noreste	M Moreno	Quintarilla (Chiavarino y Piñeiro)	24	Regularización Plan vivienda	Dcción. Pcial. de Viviendas	6
	Sapere	El Monolito y Tanque de Agua	20	Plan Emergencia	Dcción. Pcial. de Viviendas	6a
Sur	Valentina Sur	Sin Nombre	30	Reubicación Plan Viv. pcial	Dcción. Pcial. de Viviendas	7
Sureste	B Roldan	Vidor	120	Regularización Infraestructura	Dcción. Pcial. de Viviendas	8
<b>Total de familias</b>			<b>972</b>			

Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos por testimonios de vecinalistas<sup>73</sup>. Año 2007.

<sup>73</sup> Ante la ausencia de registros oficiales de esa época se recurre a datos brindados por los siguientes dirigentes barriales: Sr. Alberto Durán (Presidente Comisión Vecinal B. Roldán) Pilquiñan Eduardo (Ex presidente C. Vecinal Islas Malvinas), Osvaldo Llancafilo (Ex presidente Comisión Vecinal Unión de Mayo) y Roberto Durán (Ex Presidente Comisión Vecinal M.Moreno)

# Mapa N° 1. Asentamientos informales años 1945 y Decada 1970. Ciudad de Neuquén.



**Referencias:**  
1- Los Intrusos | 2- Evita Capitana | 3- Triangulo Grande | 4- Triangulo Chico |  
5- Villa Ceferina | 6- Quimtarilla | 7- Sin Nombre (Valentina Sur) | 8- Vidor

Sistematización realizada por: **Lic. Nieves Romero**  
Cadista: M.M.O. Hernán García Monteavaro  
fuente: Programa Círculos Solidarios Const. Viviendas-  
A.D.U.S. Pcia. Neuquén

JUNIO 2007

PLANO

## V. 6. Políticas habitacionales en la Provincia y Ciudad de Neuquén.

El desarrollo de la caracterización de las políticas públicas de vivienda relacionadas con el objeto de estudio, se organiza a partir de la identificación de tres etapas evolutivas<sup>74</sup>:

**Primera Etapa. De políticas habitacionales centralizadas.** (Décadas de 1970 y 1980)

**Segunda Etapa. De descentralización.** (Década de 1990)

**Tercera Etapa. De la crisis a la recentralización.** (Década del '2000)

La política habitacional implementada por la provincia del Neuquén en estos últimos 60 años, en términos generales no ha diferido de los lineamientos aplicados en el resto del país, cuya intervención predominante se produjo mediante la construcción de grandes conjuntos urbanos ubicados desde sus orígenes, sobre todo, en la periferia de la ciudad.

La presión demográfica, el déficit habitacional concentrado en los sectores más pobres, la incapacidad del mercado inmobiliario y el escaso parque habitacional de mediados del siglo pasado, llevaron a que el Estado asuma la búsqueda de soluciones

<sup>74</sup> Los autores consultados coinciden con la primacía de estos tres momentos, Pastrana (2010), Fernandez Wagner (2008), Rodolfo (2007), determinado sobre todo, a partir de la impronta que significó la creación del FONAVI y sus transformaciones posteriores.

privilegiando un enfoque cuantitativo de la cuestión, ya sea desde la promoción de la oferta o de promoción de la demanda.

Relacionado con ello, se dispone de los análisis sobre política habitacional en Argentina realizados por Rodolfo (2007: 4):

*“Tanto el modelo tradicional de “intervención desde la Oferta” como los más contemporáneos procesos de “activación de la Demanda” se resuelven por la oferta de viviendas “llave en mano”. Si bien por una parte, proponen alternativas contrapuestas desde la gestión, que alternan la transformación del Estado Constructor al Estado Facilitador. Por la otra, presentan semejanzas desde la incidencia sectorial en la macroeconomía y en lo específicamente sectorial, materializando emprendimientos masivos de inversión concentrada, regida por la búsqueda de economías de escala y por la especialización productivo-empresarial, de similar y cuestionable impacto en lo territorial y en lo social”.*

*“La intervención pública sumada al juego de los actores urbanos incide por acción u omisión modelando las conductas y decisiones de los pobladores urbanos en el acceso a la vivienda y a la ciudad con activa expresión en los cambios del patrón de asentamiento residencial”.*

#### **V. 6.1. Primera Etapa. De políticas habitacionales centralizadas. Décadas: 1970 y 1980**

Sobre la total vigencia del modelo de sustitución de importaciones y de la configuración del Estado de Bienestar, surgen las primeras intervenciones oficiales en materia de

vivienda, de carácter sectorial y centralizado en el Estado Nacional. Características que se acentúan con el último gobierno dictatorial a partir del año 1976.

Así, “(...) en 1964 se crea el Plan de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE) y en 1969, durante la dictadura del Gral. Onganía, surge el plan de Viviendas Económicas Argentinas (VEA)”. Los planes PEVE y VEA, pasaron a llamarse durante el período peronista 1973-1976, Plan 17 de Octubre y Plan Alborada, respectivamente”. (Pastrana, 2010: 5).

Si bien el PEVE fue concebido durante la gestión de Illia, se desarrolló casi íntegramente durante la dictadura de la [Revolución Argentina \(1966 - 1973\)](#), presidida en su primera etapa por el teniente general [Juan Carlos Onganía](#), luego por el general [Roberto Levingston](#), y finalmente por el general [Alejandro Lanusse](#). (Revista "Summa" N° 100/101; pp. 79/80).

Con el regreso a la democracia en la Argentina, se sancionó en junio de 1973 el [Plan Alborada](#), continuador directo del PEVE, durante la breve presidencia de [Héctor Cámpora](#). Este nuevo plan fue continuado durante las gestiones de Juan Domingo Perón y su esposa María Estela Martínez, y prosiguió a pesar del nuevo [golpe de Estado](#) que estableció un gobierno militar *de facto* autodenominado [Proceso de Reorganización Nacional \(1976 - 1983\)](#). (Revista "Summa" N° 100/101; pp. 79/80).

Producto de esos primeros planes, a nivel provincial se financiaron “relocalizaciones de viviendas precarias y rancheríos<sup>75</sup>” en los actuales barrios Bouquet Roldán, Valentina Sur e Islas Malvinas y los conjuntos de monoblocks sobre la zona centro oeste (Av. Argentina y Leloir) y centro este (Av. Olascoaga y Ruta Nacional 22) de la ciudad, reconocidos como Alborada I y II, respectivamente.

En cuanto a las relocalizaciones nombradas, se trataron de los primeros antecedentes encontrados de intervención pública sobre el objeto de estudio.

Con la creación a nivel del Estado Nacional del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI)<sup>76</sup> en 1972, se marcó el inicio del manejo centralizado de las políticas habitacionales. Y, que luego de ser reestructurado en 1976<sup>77</sup>, la población destinataria se clasifica en dos grupos:

- 1) En un grupo estarían los sectores medios con cierta capacidad de ahorro para quienes se estableció una línea de créditos en la órbita del Banco Hipotecario

<sup>75</sup> Según el Decreto Provincial N° 1816 del 4 de agosto de 1972, de adjudicación de 390 unidades en Bouquet Roldán: “Visto, las leyes nacionales N° 17199 y 17561 y los expedientes Nros. 1985-2945 y 2773 por las que se asignaron los fondos previstos por el Ministerio de Bienestar Social de la Nación a través de la Subsecretaría de Vivienda, y que se canalizan en la ejecución del “Plan Nacional de Erradicación de Viviendas precarias y Rancheríos en las Provincias (PEVEP)”.

<sup>76</sup> 1972 Ley Nacional N° 19.929 – de creación del FONAVI, afectando recaudación impositiva, además establece responsabilidad planificadora y ejecutora a nivel nacional.

<sup>77</sup> 1976 Ley Nacional N° 21.581 – modificatoria del FONAVI, incorpora mayores aportes patronales para la constitución del fondo y establece un Sistema de Organismos Ejecutores, donde se incorpora a las jurisdicciones provinciales. Dicho fondo se dirigía a la construcción de viviendas nuevas estandarizadas respecto de beneficiarios inscriptos en los registros de demanda de cada jurisdicción.

Nacional. El financiamiento a largo plazo y bajos intereses facilitó un gran dinamismo de respuesta, siendo un caso paradigmático de esta operatoria el Barrio Alta Barda.

- 2) En el segundo grupo se incluiría a los sectores más desfavorecidos que accederían a una vivienda mediante el Plan FONAVI, de tipo masivo y estandarizado.

Para esa época, el organismo con competencia a nivel Nacional fue la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SDU y V)<sup>78</sup> dependiente del Ministerio de Bienestar Social y, a nivel Provincial, las competencias se delegaron en una Dirección de Viviendas, que luego pasó a constituirse en el Instituto Provincial de la Vivienda y Urbanismo (IPVU), creado en el año 1977 por Ley Provincial N° 1043/77. Dicho organismo siempre funcionó como ente autárquico y descentralizado del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia del Neuquén.

Respecto a los primeros planes oficiales de vivienda en la ciudad:

*“se ejecutaron a mediados de la década del 70, cuando se levantaron en la llamada Colonia Bouquet Roldán, a la vera de la ruta 22, 530 viviendas. En la década del 70, las viviendas construidas mediante planes oficiales alcanzaron la cifra de 3.055, mientras que en los años 80 esa cifra llegó a 7.991 viviendas<sup>79</sup>, es decir más del doble. Con este resultado, a fines de los 80 las viviendas construidas mediante planes oficiales representaban prácticamente la cuarta parte del total de la viviendas existentes en la ciudad<sup>80</sup>”.* (Cristoph,1996: 146)

Por consiguiente, el FONAVI ha marcado una bisagra entre el antes y el después de su creación, en tanto hasta finales de los años 80 del siglo veinte, significó planes masivos de vivienda “llave en mano” y la mayor obra pública que se recuerde en la ciudad. La misma impactó directamente en la expansión discontinua de la planta urbana, dejando grandes intersticios baldíos entre estas implantaciones de conjuntos habitacionales y la planta urbana ya consolidada. Entre las características se destacan: gestión centralizada; ejecución por sistema de Obra Pública; conjuntos uniformes y masivos con alta densidad habitacional y alejados del centro urbano. Por lo tanto, en su gran mayoría distante de los lugares de abastecimiento, trabajo, educación y salud de la población.

Teniendo en cuenta que el valor de la tierra privada se fija por el mercado inmobiliario (Garay, 1987: 6), siendo además que no se conocen en la región antecedentes de

<sup>78</sup> 1963 Ley 16.765 dictada en el Gobierno del Doctor Illía asigna competencias funcionales a la Secretaría de Vivienda.

<sup>79</sup> Los datos provienen de la administración Municipal, recogidos en la Municipalidad de Neuquén por N. Maurice en 1991.-

<sup>80</sup> En el año 1991, la cantidad de viviendas existentes en Neuquén ascendían a 47.680 (Prov. de Neuquén, 1991)

medidas regulatorias ni compensatorias al respecto, por lo que ante la presión demográfica, el Estado Neuquino busca comprar grandes fracciones de tierra a bajo costo, destinadas a la implantación de grandes conjuntos habitacionales.

Por ello, la selección de las localizaciones se orientaba por el precio de la tierra, en general más conveniente sobre la periferia urbana, desconociendo toda planificación del crecimiento urbano, y los efectos de una redistribución espacial focalizada de la población, sobre la base de la nueva estructura de aglomeración (uniforme, estandarizada, yuxtapuesta con otros usos) que estas operatorias iban generando, y sobre todo, porque tendieron a resaltar los aspectos más negativos de las operatorias, la segregación residencial socioeconómica, la degradación ambiental y un progresivo deterioro de las condiciones de habitabilidad.

Con esa finalidad de disminuir costos, en los inicios de la intervención oficial de vivienda, se compraron chacras que ya no se explotaban y donde los precios de la tierra eran de los más bajos, tales como por ejemplo, los antiguos planes de Valentina Sur (1970) y de Confluencia (1974). Se trató para esa época, de la implantación de nichos urbanizados yuxtapuestos a las zonas cultivadas, dando por sentado la posibilidad de que en el futuro, nuevas franjas de tierra agrícola pudiesen cambiar de uso, sobre todo considerando la dinámica de reserva especulativa siempre en vista por el mercado inmobiliario. Tendencia esta última que comienza a materializarse a partir de mediados de los 90, y sobre todo con el lanzamiento del megaproyecto del paseo de la costa de comienzos del nuevo milenio, siendo además que se dirige casi exclusivamente a los estratos socioeconómicos más favorecidos de la población.

Sobre el otro frente de la ciudad, el crecimiento producido por los planes habitacionales se orientó hacia el pie de barda:

*“con la expansión de la ciudad a lo largo de la Ruta Nacional 22 y hacia las calles de enlace con el Aeropuerto, el eje para la construcción de nuevos planes de vivienda se trasladó en dirección al norte, sobre los pedimentos, al pie de la barda. Para el mercado inmobiliario, estos terrenos fueron y son menos atractivos –como terrenos edificables- que las chacras abandonadas. Las tierras de las chacras tienen la ventaja de que ya se encuentran niveladas, a través del trabajo realizado por sus primeros ocupantes para hacerlas aptas para el riego por gravitación y, además, están dotadas de calles. En cambio, para poder construir en las bardas, los primeros trabajos que se deben realizar son, precisamente, la nivelación del terreno y la apertura de calles”* (Cristoph Albers, 1996: 146/147)

Otro motivo señalado, es la disponibilidad de grandes fracciones de tierra de dominio fiscal situadas al pie de barda y en la meseta, (Cristoph Albers, 1996: 147); que además por sus características geomorfológicas se tornan de difícil urbanización, requiriendo de fuertes inversiones para tales efectos. Siendo estas asumidas por un Estado todavía benefactor, que implicó en relación con las lógicas del mercado, asumir que las tierras periféricas afectadas a operatorias de vivienda *“experimentan una rápida valorización. Esta tendencia, tuvo como primera consecuencia un incremento de la demanda de estos predios para localización de conjuntos habitacionales de organizaciones cooperativas o privadas con apoyo estatal (FONAVI – BHN)”*. (Garay 1987: 6)

Ejemplos de estas operatorias son los complejos construidos en el sector Noroeste de la

ciudad, desde mediados de los años 80, por las mutuales de docentes (MUDON y MUTEN), de técnico profesionales (UTEDyC), de empleados de Obras Públicas (MEOP) o de la Asociación Bancaria; y cooperativas de vivienda como Río Grande. Los mismos se ubicaron sobre las tierras fiscales con mayor aptitud para la urbanización, siendo los remanentes de tierras que bordean a los planes FONAVI, o aquellas franjas sobre las laderas y pie de bardas, cuencas fluviales, zonas inundables, etc. de difícil urbanización, los sitios donde se ha verificado la localización de los asentamientos informales, precarios y voluminosos de aquella época. (Garay 1987: 18)

Agregado a los grandes conjuntos financiados con el FONAVI, se construyeron otras soluciones habitacionales con recursos provinciales, identificados como “Planes Federalismo”, que en total alcanzaron 3959 unidades de vivienda, distribuidas bajo dos modalidades: viviendas colectivas o dispersas en lotes individuales. Ejemplos paradigmáticos son el actual Barrio San Lorenzo Norte y las viviendas implantadas sobre lotes fiscales, de dominio Municipal en parte de Villa Ceferino, respectivamente. Difieren de los planes FONAVI en cuanto a que el prototipo de vivienda es más reducido, a veces sólo proveía un módulo básico, inferior calidad en los materiales y en las terminaciones y sobre todo, un bajo nivel de consolidación de la urbanización. Siguiendo con los ejemplos dados, en su origen el plan federalismo de San Lorenzo sólo proveía redes de agua y luz, por lo que dista bastante de haber sido un barrio consolidado con condiciones de habitabilidad y calidad de vida.

Haciendo una síntesis de los principales ejes que caracterizaron a esta primera etapa de políticas habitacionales centralizadas, se destacan los aportes de Rodulfo (2007), desarrollados en tal sentido:

- Reemplazo del ahorro voluntario a la vivienda por el ahorro forzoso. En tanto, *“la integración del FONAVI sobre el ahorro forzoso de los trabajadores constituirá la plataforma continua de provisión de recursos económicos genuinos. (...) por crecientes flujos de amortización se espera posibiliten el efecto redistribuidor dinámico y solidario de los bienes sociales producidos”*. (Op Cit, pág. 7)
- Pasaje de “Sujeto de Crédito” a “Beneficiario”. Por lo antes descripto, los destinatarios de la “asistencia” del Estado se transforman en receptores pasivos, dependientes del Estado y sin posibilidad de opinión ni decisión (“vivienda llave en mano”).
- El proyecto de obra privilegia el costo eficiencia de la inversión. Son concebidos como *“una ciudad dentro de otra ciudad”*, en tanto los conjuntos habitacionales reúnen: vivienda, infraestructura, equipamiento en una organización espacial propia y autónoma, escindida del entorno. Este concepto además, se vincula con las altas densidades dadas a los conjuntos.
- Focalización social. La selección de la demanda se realiza por un sistema de puntaje numérico de ponderación sobre las características socioeconómicas, resultando así, homogeneizadora del sector objetivo.
- Focalización territorial. La política habitacional impone a la ciudad sus propias lógicas de inversión, preponderantes sobre las políticas de suelo y locales, desconociéndose las diversidades locales que no fueran ventajosas para la inversión proyectada. *“Los efectos no son neutros, en tanto privilegiaron el desarrollo selectivo del espacio urbano, creando nuevos territorio, concentrando las facilidades en algunos sectores urbanos (...)”*(Op Cit, pág. 8). Dicha focalización impacta en la fragmentación de los territorios urbanos con

efectos no deseados sobre los lugares, las personas y sus actividades, creando desigualdades espaciales y excluidos.

- El financiamiento solo dirigido a la obra pública estandarizada limitó las posibilidades del desarrollo de iniciativas locales o regionales.

En la ciudad de Neuquén, el mayor desarrollo de esa época recayó sobre el sector Noroeste<sup>81</sup> de la ciudad, tal como se documenta en el trabajo ya citado de Garay (1987:1): “*este sector ha experimentado el crecimiento más dinámico de la ciudad como consecuencia del impacto de las políticas habitacionales en el período 1983/1987*”. Prueba de ello, sobre la información básica de adjudicación de tierras y viviendas del IPVUN, se obtiene que para mediados de los años 1987, el sector Noroeste albergaba una cuarta parte de la población de la ciudad con la radicación de casi 50.000 habitantes, bajo la siguiente distribución:

<b>Cuadro N° 8. Población y Viviendas del IPVUN en sector Noroeste, Ciudad de Neuquén. 1987.</b>		
<b>Sector de Intervención</b>	<b>N° Viviendas</b>	<b>N° Habitantes</b>
Progreso <sup>82</sup>	1674	20694
FONAVI 855 <sup>83</sup>	2081	8596
FONAVI 900	900	4320
San Lorenzo Viejo	398	1700
San Lorenzo Nuevo	2751	13204
<b>Total</b>	<b>7804</b>	<b>48514</b>

Fuente: Garay (1987: 62)/Ministerio de Obras Publicas, Neuquén.

El cuadro n° 9 agrega el detalle de aquellas operatorias habitacionales implementadas entre 1980 y 1987 por el IPVUN, con localizaciones en otras zonas de la Ciudad Capital.

<b>Cuadro 9. Planes Oficiales de Vivienda con otras localizaciones en la Ciudad. IPVUN. 1980 – 1987.</b>			
<b>Nombre del Plan</b>	<b>Barrio</b>	<b>N° Viviendas</b>	<b>N° Población</b>
FONAVI Parque Industrial	Jaime de Nevaes	800	3920
Plan de Emergencia	Valentina Sur	252	1210
FONAVI Etapa I La Sirena	La Sirena	86	344
FONAVI Etapa II La Sirena	La Sirena	72	288
FONAVI Pinar y Buenos Aires	Centro	48	192
<b>Total</b>		<b>1258</b>	<b>5954</b>

**81** Sector Noroeste, comprende las calles Belgrano (límite sur), Cordón Colón (este), Godoy (oeste) y el borde de la barda como límite norte. (Garay, 1987: 1)

**82** Según la fuente de referencia el sector Progreso incluye las operatorias sobre el barrio homónimo más los sectores Cordón Colón y Villa Esperanza, parte del actual barrio Islas Malvinas; y los Barrios que en la actualidad se reconocen como Villa Ceferino y Bardas Soleadas.

**83** Según fuente de referencia el sector identificado como FONAVI 855, incluye otras operatorias del mismo tipo además del actual Barrio Gregorio Álvarez. (Ver referencia bibliográfica)

**Fuente: elaboración propia en base a datos del IPVUN. Año 2013.**

Y, hacia finales de la década, el cuadro n° 10 muestra que se agregan otras 1400 soluciones habitacionales en toda la ciudad, alcanzando así este período un record cuantitativo histórico de construcción de viviendas.

<b>Cuadro N° 10. Planes Oficiales de Vivienda en Neuquén Capital. IPVUN. 1989.</b>			
<b>AÑO</b>	<b>CAN T</b>	<b>PLAN + ENTIDAD INTERMEDIA</b>	<b>BARRIO</b>
1989	9	PARCELAS PERSONAL IPVUN TRAFUL COOP 14 SEPT AHORRO	CENTRO OESTE
	126	SOL??	PROGRESO
	103	51 y 52 COOP 14 SEPT	HUILICHES
	158	FONAVI	MELIPAL + CANALV
	216	FONAVI DEPTOS	MELIPAL
	100	FONAVI BIRF	GRAN NEUQUEN
	10	FEDE MUNICIPALES	NORTE
	28	FEDERALISMO	SAN LORENZO SUR
	142	CONV COPOL	MELIPAL
	48	AHORRO SOL. COOP 14 SEPT	SAN LORENZO SUR
	210	CONV. MUNICIPALES	HUILICHES
	250	TORRES	ISLAS MALVINAS
			CENTRO ESTE
<b>TOTA</b>			
<b>L</b>	<b>1400</b>		

**Fuente: Base de Datos Dirección Provincial de Servicio Social. IPVUN.**

Respecto de la relación entre los planes oficiales de vivienda y el medio construido en la ciudad, se resaltan que los mismos aportaron las densidades de población más altas de esa época, a consecuencia de que concentraron, por un lado una edificación intensiva; y por otro el mayor promedio a habitantes por vivienda.

Un ejemplo de edificación intensiva son los datos del mapa titulado: Ciudad de Neuquén - Densidad de Población por Barrio<sup>84</sup>, donde se puede apreciar que la densidad de San Lorenzo Nuevo y Gregorio Álvarez, con 101 y 107 hab/ha, respectivamente, es similar a la del Aérea Centro Oeste.

Respecto del elevado promedio de habitantes por vivienda que registran los planes oficiales, así lo justifica Cristoph Albers (1996: 148): *“mientras que la media para toda la ciudad de Neuquén es de 3,5 personas por casa, en algunos barrios supera nítidamente esa cifra. Por ejemplo, en Don Bosco II ese promedio es de 4,7 personas por vivienda, en Ciudad Industrial 4,9, en Confluencia 4 y en Valentina Sur 4,8 (Provincia del Neuquén, 1991)”*.

<sup>84</sup> Información Básica Municipalidad de la Provincia del Neuquén (1991), disponible en Cristoph Albers (1996: 149).

## V. 6.2. Segunda Etapa. De descentralización. Década de 1990

Los primeros indicios de descentralización de la administración del FONAVI datan de finales de la década anterior, cuando en 1987 por Resolución Reglamentaria SDUV<sup>85</sup> se delega la aprobación de la aptitud técnica de los proyectos a los Institutos Provinciales.

*“En la década del noventa el Estado inició una política de privatización de las empresas de servicios y retrocedió en las conquistas que paulatinamente se habían logrado a partir de la restauración democrática. En 1992 se produjo la descentralización de la administración de los recursos del FONAVI, lo que produjo un proceso de fragmentación de las políticas habitacionales en las que las provincias adquirieron un rol protagónico”.* (Pastrana, 2010: 9)

Es así que, mediante el Decreto del PEN N° 690, en 1992 se modifica sustancialmente la política habitacional por descentralización del FONAVI, diversificación de las estrategias y una apertura a la participación de la sociedad civil a través de entidades intermedias en la gestión y aporte de recursos (tierra, proyectos, demanda organizada).

En el mismo año, se emiten dos leyes significativas, en tanto reafirman el rumbo de dichas transformaciones: Ley Nacional N° 23993, de modificación del origen de los recursos del FONAVI, constituyéndose mediante un alícuota del impuesto a los combustibles; y Ley Nacional N° 24139, que establece la descentralización automática de los recursos a las Provincias y se acuerdan las condiciones de la misma, mediante la firma de un convenio reconocido como el “Pacto Federal”. Bajo este encuadre el IPVUN emite las Resoluciones N° 230/92 y 232/92 sobre pautas de procedimiento, que regirán el accionar del organismo durante toda la década.

En el año 1994, mediante la Ley Nacional N° 24464 se crea el “Sistema Federal de Vivienda”, constituyéndose un Consejo Nacional de Vivienda, integrado por representantes de las Provincias y uno por el Ejecutivo Nacional y los fondos provinciales provenientes del FONAVI y otra fuentes propias.

El Plan de Estabilidad promovió inyecciones de inversiones extranjeras, generando un marco adecuado para el Menemismo que, a través del Ministerio de Economía sancionó otra ley, de Financiamiento de la Vivienda y la Construcción<sup>86</sup>, que básicamente:

*“... desregula las transacciones inmobiliarias, buscando bajar costos y establece tres mecanismos novedosos: uno es el fideicomiso para financiamiento hipotecario como conducto para el ahorro público mediante los procedimientos de securitización<sup>87</sup> (...); el segundo es el contrato “leasing”, es decir de*

85 Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

86 1994, Ley Nacional N° 24441

87 Expresión que denota “titulización de hipotecas de los emprendimientos” que fueran financiados por Banco Hipotecario. (Pastrana 2010)

*locación con opción a compra a ejercer por el tomador; y el tercero es la regulación de las letras hipotecarias como títulos de valores con garantías inmobiliarias”.* (Fernandez Wagner, 2008a: 78).

Todas estas modificaciones sumadas a la privatización del Banco Hipotecario Nacional<sup>88</sup>, fueron generando una retracción del sector de la construcción, puesto que se reducen los créditos hipotecarios con alcance a los sectores asalariados. Los fondos FONAVI también fueron disminuyendo, en tanto sus recursos muchas veces, fueron aplicados por las provincias para cubrir déficit de caja. (Fernandez Wagner, 2008a: 79/80).

En el marco descripto, el FONAVI durante esta década ha denotado una tendencia a acentuar un funcionamiento pro-mercado –alejándose de la original idea de vivienda social- dejando excluidos los sectores de bajos a muy bajos ingresos. Tal como lo establecieron los requisitos de ingresos de la operatoria reconocida como FONAVI – BIRF (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento).

A través de la participación de entidades intermedias se da impulso a la vivienda para sectores medios, con localizaciones dispersas en diferentes localizaciones e intersticios urbanos, que en cuanto a cantidad de conjuntos y soluciones supera en más del doble a las construidas durante la primera etapa (ver cuadro n° 12).

Según base de datos del IPVUN, se elabora el cuadro n° 11, descriptivo de las cantidades de soluciones según los tipos de operatorias y localizaciones que fueran ejecutados durante los años de la década de 1990.

<b>Cuadro N° 11: Planes Oficiales de Vivienda en Neuquén Capital. IPVUN. Década de 1990</b>			
<b>AÑO</b>	<b>CAN T</b>	<b>TIPO PLAN + ENTIDAD INTERMEDIA</b>	<b>BARRIO</b>
1990	432 10 20	FONAVI BIRF 128 - 128 - 104 - 72 COOP 14 SEPT FEDE MUNICIPALES	GRAN NEUQUEN HUILICHES CANAL V
1991	31	FEDERALISMO CONV MUTEN	GREGORIO ALVAREZ
1992	250 250 100 68	TCI MARONESSE CONV COOP MERCANTILES COOP 14 SEPT (44 Y 24)	GRAN NEUQUEN SUR GRAN NEUQUEN SUR TERRAZAS HUILICHES
1993	148 120 178 120 112 128 150 108 170	EX AHORRO SOL GRAZZIANI VALENTINA TCI CORVIN GRAN NQN SUR CONFLUENCIA CONV CGT – COOP GASTRONOMICOS CONV COOP MERCANTILES CONV SIND SMATA	GRAN NEUQUEN SUR VALENTINA SUR GRAN NEUQUEN SUR GRAN NEUQUEN SUR CONFLUENCIA CONFLUENCIA CONFLUENCIA MELIPAL GRAN NEUQUEN SUR UNION DE MAYO
1994	64	DEPTOS COOP 14 SEPT (110 CGT)	HUILICHES

<sup>88</sup> 1997, Ley Nacional N° 24855, titulada de “Desarrollo Regional y Generación de Empleo”, a partir de la cual el referido banco se llamó Banco Hipotecario S.A.

	140 104 100	CGT - UTEDYC- TECNICO PROF MUDON (MUTUAL DOCENTE) COOP PATAGONICA	MELIPAL ALTA BARDA TERRAZAS
1995	46 126	CASAS COOP 14 SEPT (110 CGT) EMP SAN ANDRES RIVAS	HUILICHES CANAL V
1997	88	CONV. CONEU (130) (COOP.)	HUILICHES
1998	39 15 7 38 50	GRAN NEUQUEN NOVELLA Y RHODE DX CANAL V MELIPAL CONFLUENCIA	GRAN NEUQUEN SUR GRAN NEUQUEN SUR CANAL V MELIPAL CONFLUENCIA
1999	53 22 200 29 100	MELIPAL - VS EMPRESAS DUPLEX MEJORADOS RUCA CHE CUENCA XV EMP TAPPATA PLAN: IPVU-BHN	MELIPAL CANAL V MELIPAL CUENCA XV MELIPAL
<b>TOTAL</b>	<b>3616</b>		
<b>Fuente: Base de Datos Dirección Provincial de Servicio Social<sup>89</sup>. IPVUN. 2013</b>			

En el Cuadro n° 11 se puede observar una disminución significativa de la cantidad de soluciones habitacionales implementadas en la década de 1990 respecto de la década anterior, producto de los factores antes expuestos. Las características de estas soluciones favoreció el predominio de un tamaño menor de los conjuntos, escala reducida de las intervenciones, diversificación de las operatorias, tanto como el aprovechamiento de los intersticios de suelo vacante en la planta urbana por las localizaciones de las operatorias (ver cuadro n° 12). De esta manera y sin que haya sido parte de las estrategias del planeamiento urbano, sino sobre todo producto de una retracción de las políticas y obra pública, lo cierto es que dichas características de los conjuntos contribuyó con la optimización de suelo ya creado y consolidación de la planta urbana.

Sin embargo no se debe perder de vista que esa diversificación de operatorias se basó fundamentalmente, en una diferenciación por estratos socioeconómicos de la demanda y acceso, lo que redundó en mayor segregación residencial, siendo los sectores de menores ingresos los más perjudicados.

A modo ilustrativo se construye el cuadro n° 12 brindando una sistematización de las operatorias de primera y segunda etapa, agrupando los conjuntos según tipo, tamaño y localizaciones, lo que permitió un análisis comparativo de las características distintivas entre ambos períodos temporales, anteriormente expuestos.

<b>Cuadro N° 12: Planes Oficiales de Vivienda en Neuquén Capital. 1970 - 1990.</b>					
<b>Primera Etapa. Décadas 1970 – 1980.</b>					
<b>Tipo de Plan</b>	<b>N° Planes</b>	<b>N° Total Viviendas</b>	<b>Tamaño Promedio</b>	<b>Total de Habitantes</b>	<b>Localizaciones (según Barrio)</b>
FONAVI, Grandes	5	4.247	849	20.810	Jaime de Nevares

<sup>89</sup> Los datos fueron sistematizados por Beatriz Mordasini, Ex Directora Provincial de Servicio Social. IPVUN.

Conjuntos <sup>90</sup>					Gregorio Alvarez Melipal
FONAVI, Pequeños Conjuntos <sup>91</sup>	5	464	93	2.088	La Sirena Centro Este Melipal Canal V Gran Neuquén Norte
FONAVI, convenio con Entidades Intermedias	7	648	93	2.268	Centro Oeste Progreso Huiliches San Lorenzo Sur Islas Malvinas
FEDERALISMO	1	2.751	2571	13.204	San Lorenzo Norte
PLAN DE EMERGENCIA	4	2.352	588	23.740	Progreso San Lorenzo Sur Valentina Sur Melipal
<b>Totales</b>	<b>22</b>	<b>10.482</b>	<b>493</b>	<b>62.110</b>	
<b>Segunda Etapa. Década 1990</b>					
<b>Tipo de Plan</b>	<b>N° Planes</b>	<b>N° Total Viviendas</b>	<b>Tamaño Promedi o</b>	<b>Total de Habitante s</b>	<b>Localizaciones (según Barrio)</b>
FONAVI, Grandes Conjuntos.	3	932	311	3.914	Gran Neuquén Norte y Sur
FONAVI, Pequeños Conjuntos.	14	1109	79	4.658	Gran Neuquén Norte y Sur. Valentina Sur Confluencia Canal V Melipal
FONAVI, convenio con Entidades Intermedias	16	1544	97	5.404	Gran Neuquén Sur Huiliches Canal V Confluencia Melipal Terrazas Union de Mayo Alta Barda
FEDERALISMO	1	31	31	109	Gregorio Alvarez
PLAN DE EMERGENCIA	0	0	0	0	

90 Grandes conjuntos: comprende intervenciones con 200 ó más unidades habitacionales.

91 Pequeños conjuntos: comprende intervenciones menores a 200 unidades habitacionales.

<b>Totales</b>	<b>36</b>	<b>3616</b>	<b>100</b>	<b>14.085</b>	
<b>Fuente: Elaboración propia en base a Datos de la Dirección Provincial de Servicio Social. IPVUN. 1970 – 1990.</b>					

Por lo visto en el cuadro anterior, en la primera atapa abundaron los planes masivos de vivienda, tanto del FONAVI como de operatorias Federalismo y de Emergencia, quedando concentradas casi exclusivamente sobre las áreas de expansión urbana como lo fueron en aquellos tiempos el sector Parque Industrial (actual Barrio Jaime de Navares) y la zona Noroeste de la Ciudad (Gregorio Alvarez, San Lorenzo Norte y Melipal). Los mismo llegaron a beneficiar a más de 56.000 habitantes.

En cambio, en la segunda etapa, mientras que aumenta significativamente la cantidad total de planes y una mayor dispersión en cuanto a las localizaciones, estos denotan una disminución importante en cuanto al tamaño de los conjunto FONAVI. Sumado a que prácticamente desaparecen los Planes Federalismo y Emergencia. Y, como ya se dijo, se observa una intensificación de los FONAVI por convenio con entidades intermedias, puesto que llegan a duplicarse en número, manteniendo como aspecto favorable las características de tamaño y localización, respecto de la década anterior.

En un contexto caracterizado por los grandes contrastes, creció el desempleo y la pobreza urbana y la concentración de los ingresos en los sectores que lograron insertarse en el nuevo modelo económico. Al respecto se recuperan conceptos desarrollados por Pastrana, indicando una marca de época y sus tendencias, devenidas en las principales ciudades del país, y en particular Neuquén.

- *“Se produce una segregación residencial de las clases de mayores recursos hacia las tierras periféricas. Estas se trasladan desde los centros urbanos hacia los nuevos complejos edilicios, barrios cerrados residenciales y semi rurales, clubes de campo y otros que adquieren la categoría de viviendas permanentes. El consumo en aumento de tierras periféricas produjo el despegue de las rentas del suelo y excluyeron a los sectores populares de algunas de sus tradicionales áreas de asentamiento” Pastrana (2010: 8).*
- *“Institucionalmente se produjo una desestructuración del organismo nacional responsable de la fijación de Políticas de Vivienda, que pasó a formar parte del área de la Secretaria de Desarrollo Social de la Nación. Desde allí se instrumentaron políticas sociales compensatorias centradas en la población con necesidades básicas insatisfechas (NBI) que fueron atendidas con fondos de endeudamiento externo<sup>92</sup>” Pastrana (2010: 8).*

Respecto de este último aspecto, se destaca el programa Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), financiado con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que en Neuquén comenzó a gestionarse en el año 1997 para resolver el problema habitacional de 704 familias ubicadas en el asentamiento HIBEPA (Hipodromo, Belén y Paraiso). Se trata de un programa que pretende brindar una respuesta integral, abarcando

<sup>92</sup> En el caso Neuquino se refiere exclusivamente al Programa Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) financiado por BID (Banco Interamericano de Desarrollo) dirigido a los asentamientos informales; en provincia de Buenos Aires se aplicaron otros más como Programa 17 de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica, o en áreas de frontera el PROSOF

los aspectos físico, social, urbano, ambiental, legal y económico a efectos de mejorar la calidad de vida e integración urbana: “*son programas de urbanización in situ que aprovechan lo invertido por los habitantes en sus soluciones de vivienda, y que hacen hincapié en la participación de las comunidades en la ejecución de las intervenciones públicas*”. (Brakarz, 2002: 27). Disponiendo como principales componentes: obras de infraestructura básica de servicios y de mitigación ambiental, mensuras y escrituración, infraestructura social y recreativa (salón comunitario, guardería, etc), fortalecimiento de la organización social y mejoramiento del núcleo húmedo de la vivienda.

### **V. 6.3. Tercera Etapa. De la crisis a la recentralización. Década del 2000**

*“La crisis que precipita en diciembre del 2001 fue de carácter estructural. En ella confluyeron causas de largo plazo, como otras de mediano y corto plazo que se producen a partir de una recesión iniciada a fines de los '90, que profundizó las fracturas sociales, la desigualdad y la pobreza y un proceso creciente de crisis de representación. La participación ciudadana tuvo una incidencia importante, tanto en términos de protesta generalizada, como de instancias de concertación<sup>93</sup> y movimientos de solidaridad<sup>94</sup> (...)”.* (Rodulfo, 2007: 12)

*“El proceso de reconstrucción iniciado desde las elecciones de 2003, comienza a reconstruir la autoridad política y a generar una renovación de expectativas en la población, de la posibilidad de un cambio a favor de la calidad institucional y de una sociedad más equilibrada, asegurando la gobernabilidad y superando el escepticismo predominante.”* (Rodulfo, op. cit.)

En este marco, se recupera el sector habitacional como sistema público de provisión de

<sup>93</sup> La autora destaca las Mesas de Dialogo Argentino y propuestas de instituciones sociales de la producción, el trabajo y de base para hacer frente a la crisis 2002.-

<sup>94</sup> En economía social se destacan la proliferación en diferentes ciudades del país, incluyendo en Neuquén Capital, de los Clubes del Trueque, Ferias Comunitarias de frutas y verduras y de otros rubros

viviendas y mejoramientos, buscando sobre todo la reactivación de la construcción como actividad productiva y generadora de empleo intensivo y rápido en todo el territorio del país.

Se entiende que, el efecto buscado por la nueva política de vivienda se basa en potenciar un doble impacto redistribuidor en el medio social, en tanto favorecedor del acceso a la vivienda y al empleo. Algunas críticas del momento se orientan sobre la continuidad de un *“enfoque sectorial”* y *“sin incluir otras disposiciones de políticas más estructurales sobre las formas de propiedad, sus derechos y obligaciones, y sobre el desempeño de los mercados”*. (Fernandez Wagner, 2008a: 23).

La primera línea de intervención nacional se basó en la reactivación del FONAVI, que para comienzos de siglo se encontraba desfinanciado. Dichos fondos básicamente se orientaron a concluir obras paralizadas y al completamiento urbano mediante la dotación de algunas redes de infraestructura básica. El financiamiento se organizó en dos etapas, reconocidas en los Institutos como *“Programa de Reactivación de Viviendas FONAVI I y II”*.

La segunda línea de intervención refiere a la instalación a comienzos del año 2004 del Programa Federal de Vivienda, mediante la firma de un convenio Marco entre el Gobierno Nacional y las Provincias. Otro específico entre la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y los Institutos Provinciales de Vivienda de cada provincia. A la par, se firman convenios para el Programa Federal de Fortalecimiento y Optimización del Recupero de Cuotas de las Viviendas FONAVI y la capacitación laboral con el gremio de la construcción, UOCRA (Unión Obrera de la Construcción de

la República Argentina)

En su fase I, el Programa Federal de Vivienda se propuso la construcción de 120.000 viviendas, individuales y colectivas (de 42 m<sup>2</sup>/Und), con provisión de todas las infraestructuras de servicios, en todo el país, más el Programa de Mejoramiento Habitacional “Mejor Vivir” con 140.000 soluciones y el Programa Federal de “Emergencia” que promueve la construcción de viviendas a través de la organización de cooperativas de trabajo.

En su fase Federal II, lanzado en agosto del año 2006, que busca dar un marco de previsibilidad para empresarios y trabajadores y profundizar las inversiones, se propone una meta de 300.000 viviendas de 55 m<sup>2</sup> promedio, atendiendo 5% de población en situación de discapacidad.

Según describe Rodulfo (2007: 14), el Programa Federal “Mejor Vivir” presenta aspectos innovadores como “*alternativa para el abordaje del déficit cualitativo de amplia incidencia*”. En tanto, posibilita la recuperación del parque deficitario construido, mantiene, al igual que el “Programa Federal de Vivienda”, el sistema tradicional de obra pública, sólo que el destinatario realiza el aporte del suelo, más lo construido existente y la entrada de una empresa constructora para que edifique el prototipo financiado de mejoramiento.

El esquema de administración se basó en fondos plurianuales no reintegrables para las provincias, bajo una asignación presupuestaria por un sistema de cupos<sup>95</sup> territoriales. Todo ello apoyado en la participación activa de las jurisdicciones a través del Consejo Federal de la Vivienda, aunque se hablaba de una “recentralización” de la política habitacional, en tanto el plan de inversiones y construcción masiva fue diseñado y ejecutado desde el gobierno nacional.

En yuxtaposición con estos marcos nacionales de la época, a nivel provincial se destaca la creación de la Agencia de Desarrollo Urbano Sustentable (ADUS)<sup>96</sup> como organismo autárquico, dependiente del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, con la misión de “otorgar a los habitantes de la Provincia asistencia crediticia y/o financiera, que les posibilite construir o adquirir su vivienda propia y única, con la finalidad de satisfacer sus necesidades habitacionales” (Ley 2460: 2004, Artículo 2º). El IPVUN pasa a cumplir un rol de soporte técnico y administrativo de dicha Agencia (Artículo 10<sup>97</sup>), en tanto por el Artículo 5 de la misma Ley Provincial, se establece que el FONAVI y los

<sup>95</sup> El programa da continuidad a los Programas Federales I y II en una proyección plurianual y se habilita en proporción a la terminación de las obras actuales. Fija Cupos por Región y Provincia ajustables cada seis meses del inicio y luego cada tres meses, a través e indicadores combinados de Eficiencia de la Jurisdicción en la formulación, llamado a licitación y contratación; del Gasto Medio en la utilización efectiva de los recursos comprometidos; y en Cumplimiento de Metas del Programa Federal de Fortalecimiento y Optimización del Recupero de Cuotas de las Viviendas FONAVI. (Rodulfo, 2007: 14)

<sup>96</sup> 2004. Ley Provincial N° 2460 de creación Agencia de Desarrollo Urbano Sustentable (ADUS), sancionada el 27 de Mayo de 2004. Dicha agencia opera en forma conjunta con el Banco Provincia del Neuquén SA como ente financiero, otorgando créditos destinados a la compra, construcción, ampliación, refacción o finalización de la vivienda única y permanente.

fondos de recupero de cuotas serán parte de los recursos propios de ADUS. Hasta la fecha ambos organismos vienen funcionando con una serie de superposiciones y encarecimiento de la planta administrativa. Recién para finales del año 2006 se jerarquiza la estructura funcional de ambos organismos, alcanzando el rango de Subsecretaría de Vivienda, dependiente del mismo Ministerio.

A nivel de la Municipalidad de Neuquén, en el año 2000 mediante la creación del “Programa Municipal de Urbanización y Vivienda” dependiente de la Dirección Municipal de Tierras Fiscales de la Subsecretaría de Gestión Urbana, se puso en funcionamiento el “fondo especial de tierras fiscales”<sup>98</sup> y luego, por Ordenanza N° 9826/2003, se genera la Unidad de Gestión Territorial “Urbanización de la Meseta”. Bajo el propósito de elaborar un plan integral de intervención sobre esa área de expansión de la Ciudad, se proyectó construir unas 2500 soluciones habitacionales.

Los lineamientos de vivienda emitidos a nivel Nacional favoreció la diversificación del Programa Federal en Subprogramas con Municipios, por ejemplo. Situación que fortaleció la participación del Municipio de la Ciudad de Neuquén como organismo ejecutor de soluciones habitacionales, dando mayor impulso a esas iniciativas que venía desempeñando el gobierno local.

Lo cierto es que el programa Federal con Municipios se ha transformado en la principal fuente de financiamiento que posibilitó ese rol municipal de ejecutor de planes de vivienda, nunca antes desempeñado a gran escala en la Ciudad.

Para el año 2007 se obtienen las siguientes cuantificaciones de soluciones habitacionales construidas durante la década:

<b>Cuadro N° 13: Planes Oficiales de Vivienda en Neuquén Capital. . IPVUN. Década del 2000.</b>			
<b>AÑO</b>	<b>CAN T</b>	<b>TIPO PLAN<sup>99</sup> + ENTIDAD INTERMEDIA</b>	<b>BARRIO</b>

<sup>97</sup> Modificatoria de la Ley Provincial N° 1043 y Resolución 652, que cambia el objeto del IPVU.

<sup>98</sup> Fondo especial de tierras fiscales destinado a cubrir las necesidades habitacionales de los sectores carenciados de la población, mediante la adquisición de tierras para loteos sociales con ejecución de infraestructuras mínimas de agua y energía eléctrica. Dicho fondo se integraría además del recupero de los solares adjudicados en venta, con “*el recupero de la venta del loteo social y del producido por la comercialización de tierras de alto valor inmobiliario, ubicados en el ingreso a la ciudad, sobre la calle Leloir, y en el sector Santa Genoveva*” (Diario Río Negro, Miércoles 9 de octubre de 2002, edición digital; <http://www1.rionegro.com.ar/arch200210/r09g20.html>)

<sup>99</sup> Según informe del Programa Nacional de Auditorias del FONAVI y Programas Federales, realizado entre el 2 al 6 de mayo de 2005 a IPVUN y ADUS, aproximadamente un 70% de estas operatorias se financian con los Fondos de Reactivación FONAVI, I y II y, el 30% restante con un financiamiento compartido con la entidad intermedia. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Secretaría de Obras Públicas. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Año 2005, págs. n° 34 y n° 35. Buenos Aires.

2000	100 29 69 126 100	B° BELGRANO HELLER CUENCA XV SIND SMATA OPERATORIA IPVU- BHN COOP MERCANTILES OPERAT IPVU-BHN	BELGRANO MELIPAL CUENCA BELGRANO TERRAZAS
2001	8 54 40 44 76 50 50	CONV SMATA UTEDYC -TEC PROF SECTOR KARTODROMO SECTOR KARTODROMO DEPTOS EMP LEOMAN EMP COPACO EMP PEDRESCHI	BELGRANO MELIPAL SAN LORENZO SUR SAN LORENZO SUR HUILICHES (ZONA RUCA CHE CONFLUENCIA CONFLUENCIA
2002	50 55 95 88	G EMP MOCCIOLA CONV. AMOEM (PARTE 150) CONV. AMOEM (PARTE 150) DEPTOS SECTOR KARTODROMO	SAN LORENZO SUR (ZONA RUCA CHE) SAN LORENZO SUR (ZONA RUCA CHE) ZONA ASOC ESPAÑOLA SAN LORENZO SUR
2003	42 65	CONV CONEU (PARTE DE 130) CONV SINDICATO PETROLEROS	UNION DE MAYO PROGRESO
2005	62 46 52	PLATEAS SIND UTEDYC- COOP TECNICO PROF CONV MUDON	MELIPAL MELIPAL BELGRANO
<b>TOTA</b>			
<b>L</b>	<b>1301</b>		
<b>Fuente: Base de Datos Dirección Provincial de Servicio Social<sup>100</sup>. IPVUN. 2013</b>			

Por operatorias del Programa Federal de Viviendas I y Plurianual II, hacia finales del año 2007 en la Ciudad de Neuquén, se encontraban en trámite ante SsDUyV del Estado Nacional, un total de 2473 unidades habitacionales, agrupadas en 18 proyectos, con diferentes grados de avance. De las cuales, 1470 unidades se gestionaron por operatorias ADUS y las otras 1003 unidades correspondieron a la gestión Municipal de Vivienda<sup>101</sup>.

El Programa Federal de Mejoramiento Habitacional “Mejor Vivir” prácticamente se ejecutó sobre los asentamientos informales que a la fecha de su implementación ya disponían de la regularización del dominio de la tierra ocupada, que será descripto en el titulado siguiente del presente trabajo.

Según las fuentes consultadas, con referencia al Programa Federal de Emergencia

<sup>100</sup> Los datos fueron sistematizados por Beatriz Mordasini, Ex Directora Provincial de Servicio Social. IPVUN.

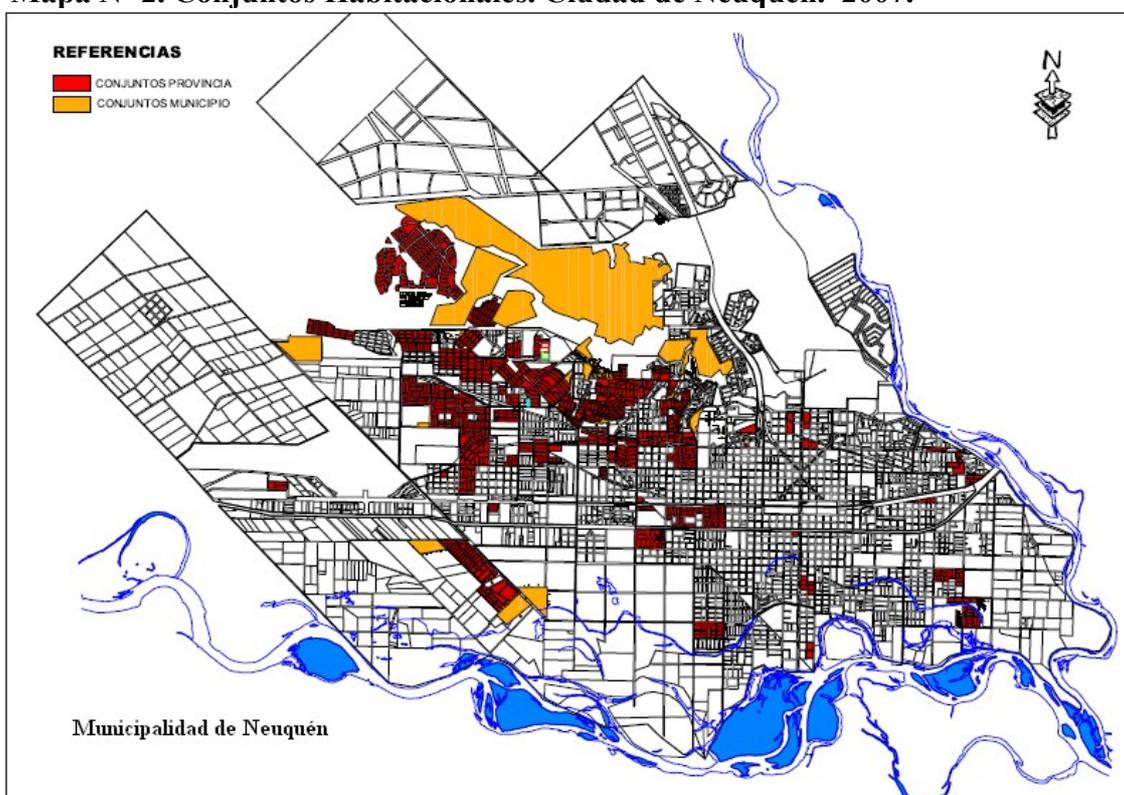
<sup>101</sup> Datos obtenidos de un informe elaborado por la Subsecretaría de Vivienda de la Provincia del Neuquén en Diciembre de 2007, presentado ante la Legislatura Provincial.

Habitacional, no se encontraba en ejecución en la Ciudad de Neuquén, sólo se registró su tramitación en los Municipios de Zapala, San Martín de los Andes y Cutral Có.

Resulta apresurado realizar una evaluación de los impactos de las políticas habitacionales de los primeros años de implementación de los Programas Federales y de los créditos ADUS para compra de vivienda, ya que en la mayoría de ellos recién se comienza con la ejecución o están con proyecto no objetado y en trámite de financiamiento.

Haciendo una síntesis gráfica de las tres etapas desarrolladas respecto de las políticas habitacionales en la provincia y, en particular la Ciudad, el siguiente mapa es muy expresivo, puesto que refleja la incidencia de las diferentes operatorias de vivienda en la configuración y extensión de la planta urbana (Mapa N° 2).

**Mapa N° 2. Conjuntos Habitacionales. Ciudad de Neuquén. 2007.**



Fuente: Municipalidad de Neuquén. Año 2007.-

En relación a la mancha amarilla que remite a los conjuntos por Municipio, cabe aclarar que para Agosto del año 2007 se encontraban en instancia de proyecto y con la no objeción financiera de SsDUyV del Estado Nacional, pero las obras aun no habían sido iniciadas.

#### **V. 6.4. Descripción de las respuestas dadas desde la Gestión Pública Habitacional a la problemática de los Asentamientos en la Ciudad de Neuquén.**

Frente al objeto de estudio, el estado ya sea Municipal ó Provincial, responde con operatorias

de ordenamiento del territorio o relocalizaciones según los casos, regularización dominial, dotaciones de infraestructura básica de agua y luz, hasta otras más integrales como programas de urbanización y/o autoconstrucción de la vivienda, mejoramiento progresivo del hábitat, u otras formas combinadas.

El dominio de la tierra siempre define el organismo público interlocutor y gestor.

La no intervención estatal es otra manera de abordaje y perspectiva política de la cuestión habitacional, quedando en estos casos, los ocupantes exclusivamente con sus capacidades de autoproducción popular del hábitat.

La Municipalidad atiende la problemática desde la Dirección Municipal de Tierras, caracterizado por facilitar a las poblaciones involucradas operatorias de: ordenamiento, mensuras, regularización de dominio, y progresivamente obras de infraestructura básica.

En la órbita Provincial los planes de gestión y dependencias han ido cambiando. Sobre el primer precedente, conforme relata el Vecinalista Alberto “Beto” Durán: *“la solución para el asentamiento “Los Intrusos” (ocurrido en 1945), luego de muchos años de lucha y espera, surge mediante sanción de una Ley del año 1964 (Gobierno de Felipe Sapag), facilitando compra de las tierras y la construcción de viviendas de emergencia<sup>102</sup> (casas premoldeadas), siendo la principal paradoja que las primeras escrituras recién se logran con última dictadura militar”. (.....) “Luego vino la relocalización del asentamiento Evita Capitana durante el año 1974, desde Tiro Federal hasta su actual localización en Barrio Islas Malvinas, aplicando el mismo plan de casas de emergencia<sup>103</sup>”.*

Desde la apertura democrática hasta fines de los noventa, el IPVU descentralizó las políticas habitacionales para asentamientos informales, pasando de un grupo técnico ejecutor incipiente (Unidad Operativa Villa Ceferino – U.O.V.C.) hacia mayores grados de institucionalidad, a través de la creación de una Unidad Ejecutora Intersectorial – (U.E.I.S.), concretada con un fondo constituido por aportes financieros interministeriales y municipal, y complementado con Operatoria Nacional según Resolución SsDUyV N° 152/1993 y posteriormente a partir del año 1997, mediante el Programa Mejoramiento de Barrios (PROMEBA). Las propuestas van desde urbanizaciones, programas de autoconstrucción asistida, hasta autogestión del hábitat, transferencia tecnológica y mejoramiento de barrios (PROMEBA), buscando en todos estos casos, fortalecer procesos de organización y participación.

102 Se refiere al Decreto Provincial N° 1816 del 4 de agosto de 1972, Plan PEVEP (Op. Cit.)

103 Fragmento de la entrevista en profundidad realizada con fecha 3 de agosto de 2007 al mencionado vecinalista y residente en el actual barrio Bouquet Roldán.

Son intervenciones típicas de los ochenta los planes de autoconstrucción –“72 viviendas San José Labrador” – “Solidaridad” – “Pacífico” – “Sector 112” – “Aluvional” – “Amanecer”, entre los principales. Y de los noventa, Plan integral de relocalización y consolidación “Barrio Independencia”, Plan Mejoramiento de Barrios “Hi.Be.Pa.”, correspondiendo los del ochenta a U.O.V.C. y, los del noventa a U.E.I.S.

Entre los años 2000/2004 la problemática es asumida por la Subsecretaría de Acción Social y el IPVU, a través del “Programa Provincial de Ayuda Habitacional” (Decreto Provincial N° 1420 de fecha 01 de agosto de 2002). De formato más tradicional y centralizado en su implementación a través de obras por administración y/o por empresas contratistas proponía atender las deficiencias estructurales y el hacinamiento de las viviendas ubicadas en la periferia urbana, pertenecientes a familias de escasos recursos.

Posteriormente, con la creación de Agencia de Desarrollo Urbano Sustentable (Ley 2460/2004) comienza a desarrollarse operatorias de créditos sociales de uso mancomunado, orientados a la consolidación y mejoramiento de los asentamientos, a través del Plan “Hogar y Trabajo, juntos por una mejor calidad de vida”, actuando en los nuevos asentamientos localizados en Cuenca XV y 26 de Agosto.

Haciendo una síntesis, podría decirse que desde el Estado Municipal ó Provincial se viene actuando detrás de los hechos, ya sea en respuesta a la presión social ó desde formas más programadas, aunque siempre insuficiente ante la magnitud de la problemática del hábitat informal, sumado a una ausencia de planificación y control eficaz del desarrollo urbano.

Si en los inicios es generalizado observar que, ponerle un nombre a la toma y luchar por la tenencia de la tierra, son los ejes estructuradores de códigos de identificación colectiva entre los pobladores, los cuales devienen en diversas formas organizativas y de búsqueda de acercamiento con el estado. Es posible, a partir de la idea de sinergia relacional entre ESTADO y POBLADORES PROTAGONISTAS, preguntarse sobre la eficacia de las propuestas de gestión en este sentido: ¿son motoras ó inhibitoras de prácticas participativas para la gestión del hábitat?<sup>104</sup>.

Aplicar una mirada reflexiva y crítica a los procesos de articulación estado – pobladores en relación a la temática, es fundamental en cuanto a posibilidades de rescatar aprendizajes de las experiencias transitadas.

## **V. 6.5. Principales características de las operatorias/programas de hábitat destinadas a asentamientos informales.**

### **V. 6.5.1. En el ámbito Municipal.**

**a) Regularización Municipal:** busca la resolución de una diversidad de conflictos que

<sup>104</sup> Se entiende que la perspectiva teórica de procesos de construcción de identidad, desarrollado por Manuel Castells son apropiados para la comprensión de estos aspectos (Identidad Legitimadora – Resistencia – Proyecto). Ver Op. Cit.

se le plantean al Municipio en relación al manejo de la tierra urbana<sup>105</sup>, entre ellos los asentamientos poblacionales irregulares en tierras fiscales, mediante acciones de ordenamiento, subdivisión, mensura y regularización de dominio. En el marco de lo establecido mediante Ordenanza CD N° 2080/84 y sus modificatorias N° 10404/2005<sup>106</sup>: dicha regularización facilita el “*otorgamiento de permisos de ocupación precaria con o sin opción a compra a los pobladores de escasos recursos*” (Artículo 1°), tanto como las obligaciones de “*cumplir con el pago total del precio y forma de pago establecido y la realización de mejoras*” (Artículo 6°); y el pago de los gastos de escrituración del solar<sup>107</sup> (Artículo 11°).

Lo más significativo de esta operatoria es que busca favorecer el “*cumplimiento integral de la función social de la tierra fiscal (...)*” (Ordenanza CD N° 2080/84, Artículo n° 2) a través de acciones traslativas de dominio (permiso de ocupación precaria, adjudicaciones en venta hasta la escritura) a sus ocupantes, aunque no se prevean recursos suficientes para las obras de urbanización ni para el mejoramiento de la vivienda. Estos últimos componentes siempre quedaron sujetos a las capacidades de gestión de los ocupantes, sus propios recursos ó la voluntad política de la autoridad municipal de cada momento histórico.

A partir de la década del 2000, como ya se describió precedentemente, se puso en funcionamiento el **fondo especial de tierras fiscales**, posibilitando con una inversión inicial de \$ 400.000 la compra de predios ubicados en Gran Neuquén Sur y Valentina Sur. Urbanizando con mensura, apertura de calles y ejecución de redes de agua y luz para 1000 solares, destinados a loteos sociales y operatorias de relocalización de asentamientos informales como Atahualpa y otros de Valentina Sur, que por su localización sobre áreas de riesgo ambiental debían ser reubicados.

#### **V. 6.5.2. En el ámbito Provincial.**

##### **a) Unidad Operativa Villa Ceferino (U.O.V.C.).**

La misma funcionó desde 1984 hasta finales del año 1991.

Dado que esta experiencia nunca contó con un marco normativo ni lugar en la estructura funcional del IPVU, se debió recurrir a otras fuentes de información para recuperar su trayectoria. Así, la misma se define y rescata con claridad en un trabajo de Palermo

<sup>105</sup> Se entiende por TIERRA URBANA “*aquella que se encuentra ubicada dentro del ejido municipal de la ciudad de Neuquén y que pertenece al dominio privado de la Comuna*” (Ordenanza CD N° 2080/84, Artículo n° 2)

<sup>106</sup> Esta ordenanza busca resolver las situaciones de hecho y frecuentes de transacciones entre particulares que implican la venta de mejoras y la transferencia de lotes en forma irregular, debiendo para ello los nuevos beneficiarios estar inscriptos en el Registro de Postulantes de Tierras Fiscales.

<sup>107</sup> SOLAR, “es aquella fracción de tierra que se destina a la construcción de la vivienda propia UNICA, asiento del núcleo familiar”. (Ordenanza CD N° 2080/84, Artículo n° 2)

(1987: 19):

*“un pequeño equipo técnico-social (integrado por una Asistente Social y un Maestro Mayor de Obras). La importancia de este equipo debe ser destacada, porque en concurrencia con la organización vecinal, toma iniciativas y canaliza demandas hacia el estado, lejos de constituirse en mero representante del mismo frente a los ocupantes. En ese marco se plantea ante el IPVU un proyecto de autoconstrucción por equipos de trabajo comunitario. El proyecto apunta a la construcción de unidades habitacionales conforme a un modelo progresivo (unidades que pueden ser ampliadas o mejoradas flexiblemente según las necesidades y el crecimiento de cada familia)”*.

La autoconstrucción se entendía como herramienta de promoción comunitaria, donde los destinatarios participaban en las decisiones de todas las etapas: diagnóstico, solución y procedimiento de solución, aportando en esta última instancia la mano de obra en forma organizada. Por ello podría encuadrarse en los conceptos de *“autogestión integralmente asistida”*<sup>108</sup> según las definiciones dadas por Pelli (2006: 99). En el IPVU a estas operatorias se las reconocía como proyectos EPAM<sup>109</sup> (Esfuerzo Propio – Ayuda Mutua), los recursos materiales y de apoyo técnico eran financiados con recursos provinciales, y cuando se trataba de atender relocalizaciones de asentamientos, el módulo inicial para el reasentamiento se construía mediante operatorias del plan federalismo, y luego, cuando la familia ya se encontraba en su lugar de reasentamiento, se completaba la vivienda por procesos de EPAM.

El aporte de mano de obra del vecino se reconocía por el IPVU al momento de fijar el valor de venta del lote con las mejoras de vivienda, aplicando un descuento de hasta el 50% sobre el mismo.

La principal estrategia de la Unidad Operativa Villa Ceferino consistió en promover la participación y el esfuerzo comunitario, centrado en la autoconstrucción para el mejoramiento de las condiciones de hábitat. Así, los proyectos de autoconstrucción implementados en esa época comprendían los siguientes componentes: ordenamiento de la ocupación según proyecto urbano; mensura y subdivisión de lotes y manzanas; apertura de calles; adjudicación de lotes en venta mediante tenencia provisoria; autoconstrucción de la vivienda y ejecución progresiva de las redes de infraestructura con el siguiente orden: agua, luz, gas y cloaca.

*“En ese sentido, esta política pública de –por así decirlo- “pequeña escala”, involucro en todos sus tramos a los beneficiarios: ...desde la discusión inicial del proyecto (de autoconstrucción) y una efectiva y horizontal coordinación de programas de otras instituciones...”* (Palermo, 1987: 20).

**108** En tanto promovían procesos de participación genuina de la población en todas las etapas del proyecto, sumado a una asistencia estatal que contribuía con una respuesta realmente de calidad y que cubría todos los aspectos de calidad de la vivienda.

**109** Sin embargo, la experiencia relatada superó ampliamente a los tradicionales programas EPAM, en tanto estos últimos se refieren solo a aquellos programas donde los pobladores lo que aportan es una cantidad determinada de mano de obra, siendo toda la planificación exclusivamente perteneciente de los equipos técnicos. (Fernandez Wagner, 2008: 25, cita al pie n° 9)

Esa coordinación con otras instituciones se concretaba, por ejemplo mediante convenios con EPAS (Ente Provincial de Agua y Saneamiento) para ejecución de redes de agua y cloacas; convenio entre Cooperativa Eléctrica CALF – Vecinos e IPVU para ejecución de redes de electricidad.

#### **b) Unidad Ejecutora Intersectorial (U.E.I.S.)**

Con actuación durante el período comprendido entre 1992 hasta finales de 1999.

Creada por Decreto n° 150/1993 del poder ejecutivo provincial tenía como misión resolver en forma integral la problemática originada en los asentamientos de origen informal, a través de la implementación del Programa “Transferencia Tecnológica para la Solución del Hábitat por Autogestión”, en el ámbito del Ministerio de Hacienda, Obras y Servicios Públicos (Ver Anexo III).

La financiación de los recursos estaba a cargo en parte por la SEVOA (Secretaría de Estado de Vivienda y Ordenamiento Ambiental de la Nación) a través de la operatoria n° 152 y en parte por el gobierno provincial y municipal, a través de la constitución de un fondo intersectorial. (Decreto 150/1993, considerandos).

Componentes del programa: urbanización de tierras fiscales de propiedad provincial (proyectos; mensura y subdivisión; obras de infraestructura de servicios básicos y de mitigación ambiental, espacios verdes y recreativos) con destino a la reubicación de asentamientos informales, como los casos Independencia y Triangulo Chico; o con destino a la consolidación de los mismos, tal el caso Hi.Be.Pa. (actual Barrio Hipódromo, Belén y Paraíso)

En este último caso, a finales de dicha década, las obras de infraestructura y mitigación ambiental se financiaron con los fondos del PROMEBA.

El programa promovía una concepción amplia de mejoramiento del hábitat, puesto que por un lado se contemplaba una solución habitacional progresiva, a través de la entrega de materiales y capacitación de la mano de obra disponible entre los habitantes para que, bajo el sistema de autoconstrucción asistida, logren la consolidación de las primeras partes de la vivienda: una platea con núcleo húmedo. La mano de obra por autoconstrucción era reforzada en situaciones de familias desmembradas (mujeres jefas del hogar) mediante el aporte de cuadrillas de trabajo, integradas por vecinos, que ante la situación de desempleados, muy característica de esa época, eran incluidos como beneficiarios de los Planes Intensivos de Trabajo (PIT). Por otro lado, se contemplaba la construcción por licitación pública de los espacios de desarrollo comunitario, tales como la Biblioteca Popular y el Comedor Comunitario en los predios donde se relocalizó el asentamiento Independencia, ó el Salón Comunitario y la Escuelita de Capacitación en la consolidación del asentamiento Hi,Be,Pa. En todas las situaciones, las prioridades de obra y de capacitación eran definidas por los propios vecinos acorde a sus necesidades y su mundo de la vida cotidiana.

Luego, los programas de capacitación se acordaban con la Dirección de Educación de Adultos del Consejo Provincial de Educación.

Otros componentes del programa se relacionaban con proyectos de huertas comunitarias

y otras alternativas de economía social, que venían desplegando en estos sectores de población, para enfrentar la difícil situación socioeconómica de dicha época, en tanto la mayoría de estos grupos habían quedado excluidos del mercado de trabajo formal. Los mismos se coordinaban con el PRO-HUERTA dependiente del INTA u otros de generación de alternativas comunitarias de producción y consumo y/o de desarrollo comunitario dependientes el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia del Neuquén.

Siempre, los mecanismos de diálogo, promoción de la participación organizada de los vecinos y construcción de acuerdos entre estado y protagonista fueron las características sobresalientes de los dispositivos implementados desde esta UEIS.

#### **c) Programa Provincial de Ayuda Habitacional.**

Tuvo vigencia durante los primeros años de la década actual.

Sus principales características obran en el Anexo I del Decreto Provincial N° 1420/2002. En concreto sus intervenciones sobre asentamientos informales, está basado en la construcción de plateas con núcleos húmedos (La Paz – Ruca Cayún - Plateas Melipal), más dotación de infraestructura básica, con un total de 1400 soluciones. El financiamiento de estas operatorias correspondían con la Reactivación FONAVI I y II, y mediante la contratación de empresas radicadas en la provincia del Neuquén, buscaban la incorporación, por cada mejoramiento contratado, un trabajador desocupado que sea beneficiario del programa de Asistencia a los Obreros de la Construcción que implementaba la Provincia para paliar los altos índices de desocupación que caracterizaron a esa época.

#### **d) Plan Hogar y Trabajo, juntos por una mejor calidad de vida.**

Creado en el año 2005, se implementa hasta finales del año 2007, en el marco de la nueva estructura funcional de ADUS (ya descripta) a través de la constitución de “**Círculos solidarios de construcción de viviendas**”. Este plan se orienta hacia dos líneas de intervención:

- Relocalización: comprende aquellos asentamientos informales que por estar localizados en zonas de alto riesgo ambiental, legal o con restricciones urbanas requieren ser reubicados.
- Consolidación: incluye aquellos asentamientos informales que se encuentran en zonas con aptitud para la urbanización con fines habitacionales, sin conflictos legales ni ambientales. Probables de regularización dominial del lote y mejoramiento en su hábitat.

Los componentes del plan se organizan en tres etapas:

- 1) Concreción de las obras de infraestructura barrial (mensuras; aperturas de calles; ejecución de redes de luz; agua; gas y cloacas; infraestructura comunitaria y obras de defensa aluvional)
- 2) Relocalización o consolidación en el terreno. Para el primer se instala en el terreno definitivo un hogar temporario con tabiques de madera y baño, y se entregan las escrituras traslativas de dominio con hipoteca.
- 3) Programa **Círculos solidarios de construcción de viviendas**. Los vecinos se organizan a través de círculos de 10 personas para acceder a créditos sociales a través del Banco Provincia del Neuquén SA, con un interés del 1% anual y

pagadero a 25 años. El crédito se destina al pago del terreno, las herramientas de trabajo, la compra de materiales y la mano de obra para la construcción de las viviendas. El proceso de obra se acompaña con asistencia técnica del IPVU y se fortalece con aportes de mano de obra de la UOCRA y estudiantes pasantes de la EPET N° 8 (Instructivo Círculos Solidarios, ADUS/Ministerio de Obras Públicas)

Mediante esta operatoria se resuelve la consolidación barrial de los asentamientos Bella Vista y Nuestra Esperanza I, localizados en Cuenca XV, obteniéndose un total de 113 soluciones habitacionales construidas.

#### **e) Operatoria por Consorcio de Vecinos.**

Dirigido a los asentamientos informales se implementó entre los años 2005 y 2007.

Los pobladores agrupados por cercanía y afinidad se asocian mediante consorcios de vecinos para acceder a créditos hipotecarios individuales de uso mancomunado, a través de ADUS y BPN SA. Dicha operatoria apuntaba, en una dirección, hacia la solución integral de los asentamientos informales, mediante obras de urbanización y construcción de viviendas, aplicando los fondos y mecanismos del Programa Federal de Construcción de Viviendas (Convenio complementario entre SsDUyV y ADUS del 18 de abril de 2005). Dicha experiencia concretada con 126 soluciones en el Asentamiento Informal “26 de Agosto”, según Resoluciones N° 0085/2005 y N° 0299/2006 del registro ADUS (Ver Anexo III).

Y en otra dirección, a los efectos de facilitar créditos para el mejoramiento de la vivienda en Asentamientos ya regularizados y urbanizados que evidenciaban situaciones habitacionales deficitarias. Alcanzando un total de 482 soluciones de mejoramiento, distribuidos: 61 mejoramientos en Villa Ceferino y Progreso; 79 mejoramientos en Cordón Colón; 216 mejoramientos en Asentamientos “La Paz”, “Las Plateas” y “Casco Viejo” de San Lorenzo Sur; y 126 mejoramientos en “Atahualpa I y II”. Para la resolución de los dos últimos se aplicaron recursos del Plan Federal de Mejoramiento Habitacional “Mejor Vivir”.

En todos los casos de aplicación de Programas Federales, el Consorcio de Vecinos participaba tanto de los procesos licitatorios para la selección de la empresa constructora como del posterior seguimiento y control de las mismas. Para optimizar las capacidades técnica el grupo se proveía de un profesional dedicado a los roles de asesoramiento técnico y auditoria de los avances de obra. Las herramientas e instrumentos de participación se apoyaron en:

Asambleas

Trabajo Grupal o en Círculos

Talleres de planificación y acuerdos

Talleres de capacitación

Consenso / Votación

Actas de adhesión

Reglamento de funcionamiento del consorcio

Mutuo bancario.

## **CAPITULO VI. ANALISIS Y RECONSTRUCCION DEL OBJETO DE ESTUDIO.**

### **DISTRIBUCION ESPACIAL, ESTRUCTURA Y EVOLUCION SOCIO DEMOGRAFICA Y DEL MEDIO CONSTRUIDO DE LOS ASENTAMIENTOS EN EL TERRITORIO DE LA CIUDAD DE NEUQUEN. DECADAS DE 1980 - 1990 y PERÍODO 2000 – 2007.**

#### **VI. 1. Década de 1980**

##### **VI. 1.1. Tamaño y distribución espacial**

El proceso de ocurrencia de los asentamientos en la ciudad de Neuquén se reinicia durante el período de transición a la democracia, cuya mayor frecuencia transcurre entre 1985 y 1987. Según el relevamiento de Asentamientos, la ciudad informal se ha incrementado con un total de 3045 nuevas familias (Ver Cuadro nº 14), estimándose en 15.225 habitantes para el final de esta década.

**Cuadro nº 14. Asentamientos Informales. Relevamiento Década del 80. Ciudad de**

**Neuquén.**

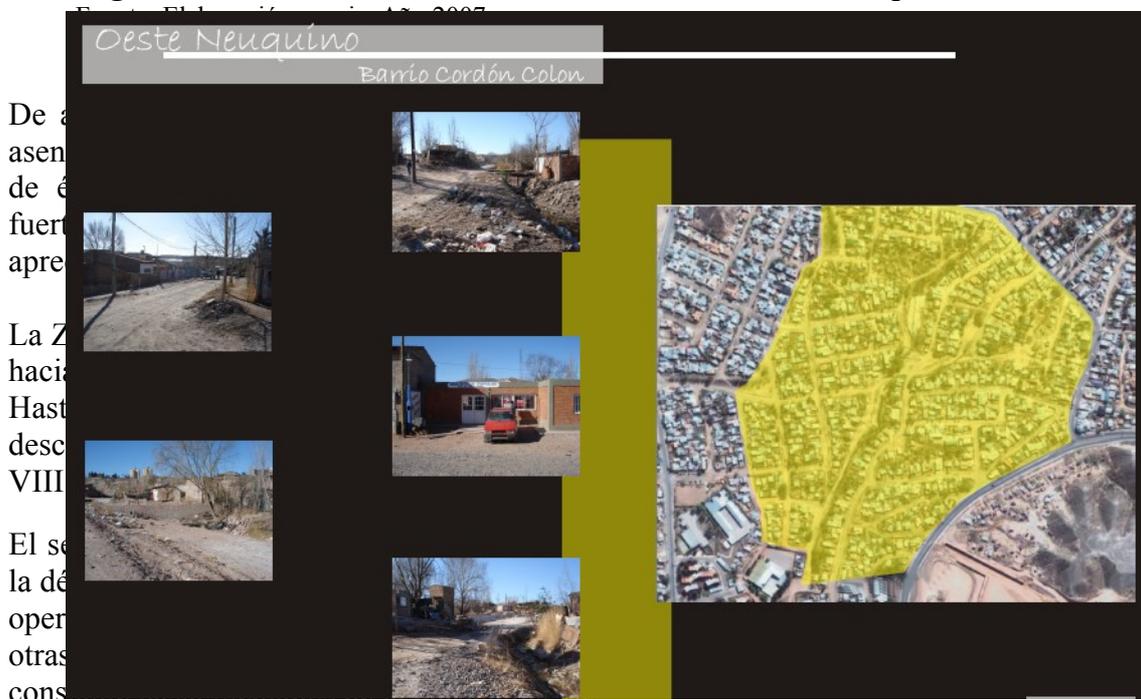
Sector Ciudad	Barrio /zona	Nombre del Asentamiento	Cant flias..	Gestión Hábitat Aplicada	Dominio de Origen	Cod.
Noreste	Prov. Unidas Sapere	La Costa calle Río Limay	180	Relocalización Villa Ceferino	Municipio	9 <sup>a</sup>
			72	Regularización Infraestructura	Municipio	9b
	M Moreno	Villa Iris (hoy Iroqui)	20	Regularización Infraestructura	IPVU	10
Este	Villa María	Sobre arroyo Durán	10	Sin Intervención	Municipio	11
	Confluencia	Cercano planta EPAS	60	Reubicación 40 flias a UESPO	Servidumbre E.P.A.S.	12
	Don Bosco III	s/calle Gatica al fondo	5	Sin intervención	Municipio	13
Oeste	Islas Malvinas	La Esperanza	260	Regularización Infraestructura	Municipio	14
		Cordón Colón núcleo inicial	322	Regularización Infraestructura	Municipio	15
		Sector Aluvional	156	Regularización Infraestructura	IPVU	16
	Villa Ceferino	Expansión Villa Ceferino	320	Regularización Infraestructura	Municipio	17
		Solidaridad	116	programa Autoconstruc.	IPVU	18
		Sector 112	120	programa Autoconstruc.	IPVU	19
		Pacífico	110	Regularización Infraestructura	Club Pacífico	20
		Autopista (Mzas 100 a 108)	128	Regularización Infraestructura Federalismo	IPVU	21
		Morro Autopista	30	Regularización Infraestructura	Municipio	22
		Manzana 120	36	Regularización Infraestructura	Municipio	23
		La Estrella	300	Regularización Infraestructura	Municipio	24
		Amanecer (G Alvarez. SUM)	90	Relocalización Infraestructura	IPVU	25
	Progreso	s/gasoducto I etapa	80	Relocalización Plan V. Sur	Servidumbre	26
		s/gasoducto II etapa	300	Relocalización Altos de Nqn.	Servidumbre	27
	Unión de Mayo	Toma Unión - s/t. sucesión	150	Compra y urbanización	Privadas	28
	Cumelen	Espacio Verde	20	s/intervención	Municipio	29
	S. Lorenzo S	Toma 8 Manzanas	160	programa Autoconstrucción.	IPVU	30
<b>Total de familias</b>			<b>3045</b>			

**Fuente:** Datos propios elaborados durante la gestión en Unidad Operativa Villa Ceferino. (U.O.V.C/IPVU, 1989)

Es entonces que según el tamaño del universo bajo estudio, dicha población representa el 31,32 % del total de habitantes residentes en la Ciudad Informal.

La figura N° 11 ilustra sobre uno de los asentamientos más populosos de dicho período, reconocido como Cordón Colón. El mismo se inicia en el año 1984, localizado sobre el pie de barda en la Cuenca Aluvional VIII, parte del actual Barrio Islas Malvinas. Presentó un crecimiento exponencial y rápido, según fotografías aéreas de 1982 y 1994<sup>110</sup> mediante las cuales se comprueba este acelerado desarrollo y consolidación. En las imágenes del año 1982 se observa una cuenca aluvional en estado natural, los cauces y las obras de defensa (azudes) construidas, sin registrarse en ese momento asentamientos de población. En cambio en las fotografías aéreas de 1994 se visualiza una alta ocupación de la cuenca, incluido los fondos y paredes de los cauces.

**Figura N° 11. Asentamiento Cordón Colón. Ciudad de Neuquén. 2007.** [FuenF](#)



Paralelo a ello, explica el Arquitecto Garay (1987: 5):

*“la imposibilidad de estas operatorias de mantener la oferta de suelo y vivienda al ritmo del crecimiento de la población, así como la abundancia de núcleos familiares que no reúnen los requisitos mínimos para acceder a estas operatorias, deriva en la proliferación de asentamientos espontáneos, en tierras de propiedad fiscal municipal y/o provincial, pero de difícil urbanización”.*

La forma de ocupación informal de tierras de esta época es de tipo masiva y se localizaron de manera radial a los planes habitacionales planificados o sobre otras urbanizaciones privadas, redundando en una mayor cercanía a vías de acceso, redes de servicios básicos, que posibilitaron a sus pobladores desplegar estrategias de

<sup>110</sup> Disponibles en Programa de Regularización de Asentamientos Urbanos (2006), Subsecretaría de Gestión Urbana, Municipalidad de Neuquén.

enfrentamiento de las carencias y dificultades sobre las condiciones de precariedad del hábitat. Entre las estrategias se destacan las conexiones clandestinas y comunitarias de agua y luz, más procesos de autoconstrucción de las mejoras habitacionales. Para esa época, sus ocupantes constituyen los sectores más empobrecidos de la ciudad, de cuya descripción socio demográfica y económico se extrae que, son familias conformadas en su mayoría por jefes de origen migrante, especialmente provenientes de Chile, adultos en edad económicamente activa, y cuyos ingresos no les permite acceder a la compra de un lote privado.

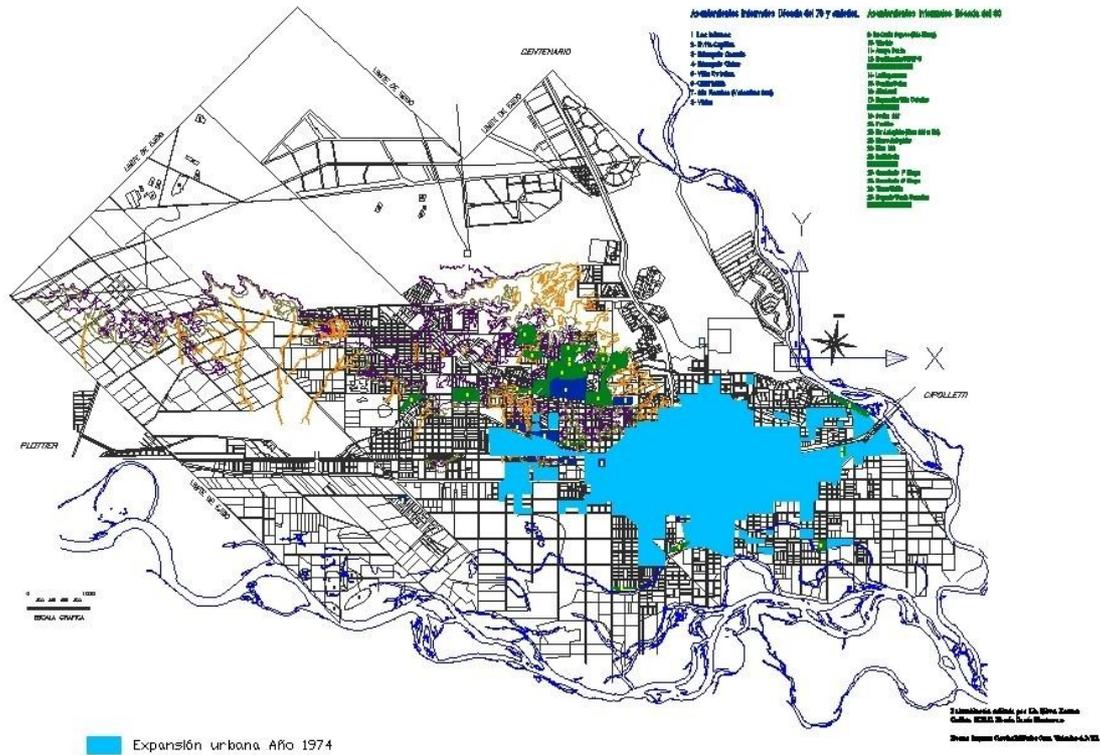
Tal como puede observarse en el Cuadro nº 14, los casos relevados de esta década son: “La Costa” en barrios Sapere y Provincias Unidas del sector Noreste de la ciudad, siendo relocalizada hacia finales de esa misma década, la parte perteneciente a Provincias Unidas, mediante la operatoria de urbanización con núcleo húmedo “180 viviendas” en el barrio Villa Ceferino. En el sector Este: “Arroyo Duran, sin nombre” en el barrio Villa María; “Ocupación EPAS” en tierras colindantes a la Planta de Tratamiento de Líquidos Cloacales del barrio Confluencia y “Calle Gatica al fondo” en barrio Don Bosco III. Y, en el sector Oeste: “La Esperanza” y “Cordón Colón” (núcleo inicial) en el actual barrio Islas Malvinas; diversas ocupaciones localizadas en el Barrio Villa Ceferino – “Expansión Villa Ceferino”, “Solidaridad”, “Sector 112”, “Pacífico”, “Autopista (Mzas. 100 a 108)”, “Morro Autopista”, “Manzana 120” y otra, sobre tierras reservadas a espacio verde, rodeando el límite norte del barrio San Lorenzo Sur.

Respecto de la distribución geográfica se destaca que no se registró ningún caso en el sector Sur de la Ciudad, siendo persistente el predominio de ocurrencias sobre el sector Oeste, acompañando los grandes conjuntos habitacionales FONAVI de ese momento.

El Mapa nº 3, ilustra respecto de la localización y extensión que el fenómeno bajo estudio alcanza en el territorio de la ciudad de Neuquén durante la década de 1980. Si se agregan los antecedentes (Mapa 1) y se compara con la mancha urbana alcanzada en el año 1974 (Mapa 4), se puede inferir acerca de la relación entre los procesos de expansión urbana e informalidad, en dos sentidos. Por un lado, se interpreta como una representación clara de la incidencia de estas urbanizaciones populares sobre el crecimiento hacia el oeste de la mancha urbana, dando sobrada evidencia acerca de la contribución del fenómeno de estudio en la expansión urbana sobre la periferia Oeste de la ciudad. Y, por el otro, se resalta una tendencia a la concentración y segregación residencial que el objeto de estudio va adquiriendo en el espacio territorial de la ciudad.



## Mapa N° 4. Asentamientos Año 1945. Décadas de 1970 y 1980. Ciudad de Neuquén.



### VI. 1.2. Principales atributos socio demográfico y económico de la población. Década de 1980.

Se utiliza una caracterización y análisis de la población ocupante del asentamiento informal reconocido como “Solidaridad”, en tanto se considera una unidad de análisis representativa de la época, siendo los datos del año 1986, con una población total de 580 habitantes, agrupados en 116 hogares. (Romero, 1986).

Según el Mapa N° 3 y Cuadro 14, se identifica con el código de referencia N° 18.

Predominio de jefes migrantes que, por la condición de extranjeros con escasa antigüedad de residencia, quedaron excluidos de los planes habitacionales implantados masivamente durante esa época por el I.P.V.U.N. Al respecto, tal como se brinda en el Anexo N° II “Comparación poblacional en base a Operatorias del IPVU. Década del 80”.

de dicha época, los jefes extranjeros representaban tan sólo el 5 y 10 %, respectivamente.

La composición por edad no difiere de las características propias de una población joven, aunque con un engrosamiento de las edades adultas activas con un 56,4 %, como consecuencia de ese aporte migratorio. Y levemente superior a las proporciones halladas sobre el total de habitantes de la Ciudad. Mientras que, los niños y niñas representaban el 33 %, los adolescentes el 6,9 % y los adultos mayores tan sólo el 3,7 %.

Según la distribución por sexo se observa un leve predominio de los varones sobre las mujeres, correspondiendo un 54 % y un 46 %, respectivamente, aspecto característicos de las poblaciones con fuertes componentes migratorios.

El diagnóstico consultado da cuenta del tipo de estructura familiar predominante, siendo el hogar nuclear (88 %), seguido de los hogares desmembrados de mujer sola con hijos (9 %) y por último el hogar extendido (3 %). Así mismo, se aclara que no se registraron hogares unipersonales ni desmembrados a cargo del varón.

El tamaño prototipo del hogar es de 5 personas, con un promedio de tres hijos/hogar.

Si se relaciona la estructura del hogar con la edad de los progenitores se podría inferir abundan las parejas de edad adulta con tres hijos.

Los valores censales del período, tomados de otros asentamientos precarios, en cuanto al lugar de origen del Jefe, indican que estos sectores informales y periféricos son receptores de población migrante, fundamentalmente de procedencia chilena, reafirmando dicha tendencia en otras unidades de análisis de esa década, como por ejemplo: Cordón Colón 73%, Pacífico 67%, Defensas Aluvionales 59% y Morro Autopista 47%.

El trabajo citado de Garay (1987:26) relaciona el lugar de origen con grupos por edades del Asentamiento Solidaridad, obteniéndose algunas características interesantes:

- Del 22 % de los nativos de Neuquén capital, el 56,5 % corresponden a menores de 12 años.
- Del 5 % de los procedentes del interior provincial, hay un 86 % de adultos.
- Del 16 % de los provenientes de otras provincias, existe un 46 % de niños/as y un 57 % de adultos.
- Del 57 % de los migrantes chilenos, un 65 % son adultos y solamente un 22 % son niños/as.

Dicha asociación da cuenta nuevamente, que se trata de una población con un acelerado crecimiento demográfico, ocurrido sobre todo por los flujos migratorios con predominancia de la población chilena.

En el Cuadro N° 2, sobre evolución demográfica entre 1960 – 2011, ubicado en la caracterización del contexto, se puede apreciar que existe una estrecha relación entre la dinámica demográfica de la Ciudad y la proliferación del fenómeno de estudio durante los años 80, si se tiene en cuenta la persistencia del crecimiento poblacional, que sigue siendo sostenido y explosivo, en tanto la Ciudad alcanzó un incremento porcentual intercensal del 108,17 %, con una tasa media anual de crecimiento del 76,05 %, siendo por aporte migratorio las mayores proporciones, entre otras provincias y el país limítrofe de Chile. Entre las evidencias de ello, se podría recordar que, según los

trámites de radicaciones diarias y los cambios de domicilio publicados por el Registro Civil de la Provincia del Neuquén, se estimó en un promedio de 10 grupos familiares que se radicaron diariamente en la Ciudad.

Respecto del nivel de instrucción alcanzado, se consultaron los datos disponibles del relevamiento SISFAM, año 2002, que sobre la población residente en Asentamientos de origen Informal en barrio Villa Ceferino, arrojaron los siguientes valores relativos:

<b>Cuadro N° 15. Población según Nivel de Instrucción. Década 1980.</b>	
<b>Nivel alcanzado</b>	<b>%</b>
Ninguno	0
Jardín	2
Preescolar	3
Primario Incompleto	39
Primario Completo	21
Secundario Incompleto	19
Secundario Completo	6
Terciario Incompleto	1
Terciario Completo	1
Universitario Incompleto	1
Universitario Completo	0
Nunca Asistió	7
Fuente: Relevamiento SISFAM. Secretaría de Desarrollo Social. Municipalidad de Neuquén. Año 2002.	

Por lo visto, los niveles de instrucción alcanzado son bajos, en tanto la mayoría dispone de secundario incompleto o menos (84%), destacándose además un 7 % de analfabetos, que nunca asistieron.

### **VI. 1.3. Estructura ocupacional y Pobreza.**

<b>Cuadro N° 16. PEA según Tipo de Actividad Laboral. Década 1980</b>	<b>%</b>
Comerciante	1,6
Empleado	7,3
Obrero especializado	19,5
Obrero no especializado	36,6
Sub-empleo (trabajo domestico, changarín)	26
Jubilado / pensionado	0,9
Desocupado	8,1
<b>Fuente: Garay Alfredo, op.cit. (1987:27)</b>	

En el cuadro N° 16 se destaca que, los asalariados son los predominantes y, dentro de ellos, los obreros de la construcción con sus diferentes situaciones de especialización.

Para esa época, esta rama de actividad ofrecía posibilidades de pleno empleo por la gran cantidad de obra pública en ejecución, especialmente de planes habitacionales en la ciudad. En gran medida este factor, junto con expectativas en salud y educación, actuaban como factores atrayentes de población.

Teniendo en cuenta además que, ese desarrollo exponencial de la obra pública exigía un alto requerimiento de mano de obra que excedía la oferta de fuerza laboral regional instalada, tanto en cantidad como en calificación, por lo cual ese déficit tuvo que ser cubierto por migrantes de otras provincias argentinas y de países limítrofes, en particular de Chile. Esta mano de obra significó un recurso necesario para la industria de la construcción de esa época.

La categoría sub –empleo sigue en orden porcentual, es casi cinco veces mayor a la de la ciudad, e incluyó a las empleadas domésticas como fuente más recurrente para el género femenino, y los changarines y jornaleros para los hombres.

Según la estabilidad laboral se destaca que, el 21,1% de los ingresos provienen de fuentes de trabajo estable y un 78,9% de ocupaciones inestables. Si se tiene en cuenta que la toma de estos datos corresponde al año 1986, previo a la crisis de hiperinflación de finales del período, se podría deducir acerca de la exposición a un alto grado de vulnerabilidad socioeconómica de esta población al momento de dicha crisis, a consecuencia de esa fragilidad laboral. Además, la tasa de desocupación en la ciudad llega a duplicarse entre 1980 y 1988.

Respecto del nivel económico social, estimado en base a la distribución del ingreso total del hogar, se registró el siguiente prorrateo en valores relativos:

Nivel bajo: 71,6%  
Nivel medio-bajo: 19,5%  
Nivel medio: 8,9%  
Nivel medio alto: 0%  
Nivel alto: 0%

La tasa de desocupación (8,1 %) de esta población también era levemente superior a la de la Ciudad (7,6 %) <sup>111</sup> que, junto a los bajos niveles económicos sociales encontrados, son indicativos de las condiciones de pobreza y exclusión social que caracteriza a los grupos de pobladores de los asentamientos informales de dicho período.

<sup>111</sup> Disponible en Anexo I - “Características sociodemográficas y económicas de la población. Ciudad de Neuquén. Décadas 80 – 90 y 2000”.

#### **VI. 1.4. Descripción de la Situación del Dominio Catastral.**

La situación del dominio catastral de origen respecto de cada una de las fracciones de tierras que fueran ocupadas por mecanismos populares de informalidad urbana, según se informa en Cuadro n° 14, permiten establecer algunas características significativas. En tanto el 91% de ellas se registraron sobre tierras de propiedad fiscal, ocurriendo 10 casos sobre predios de propiedad municipal, otros 7 sobre tierras del IPVUN y 3 en áreas de servidumbre de infraestructura. El 9% restante sobre tierras de dominio privado, que incluye sólo a 2 de las situaciones relevadas.

Entonces, las formas de propiedad del suelo observadas encuentran explicación en la disponibilidad de grandes extensiones vacantes de suelo de propiedad estatal, que por estar localizadas sobre las zonas de periurbano, con serias dificultades para la urbanización, resultaron hasta ese momento poco atractivas para el mercado inmobiliario. Siendo los costos de la urbanización, en general absorbidos por el Estado, el suelo vacante privado existente para la época, en proporciones también elevadas, permanecerá siendo baldío hasta que los mismos adquieran valor comercial significativo.

Un ejemplo de ello, es el lote identificado catastralmente como Z1, acuñado sobre el costado norte de Avenida del Trabajador, que fuera comprado a un particular por el IPVUN recién hacia finales de esta década, con el propósito de continuar implementando operatorias de vivienda social y completamiento del tejido urbano.

### **VI. 2. Década de 1990.**

#### **VI. 2.1. Tamaño y distribución espacial**

A partir de los años 90, como consecuencia de las transformaciones del Estado benefactor por procesos de privatización y ajuste; particularmente, cambios en la aplicación del FO.NA.VI (año 1994) y reducción significativa la obra pública; caída del valor internacional del crudo, decrecen los planes oficiales masivos de vivienda.

La vida de los sectores populares y medios transcurre desde hiperinflación hasta aumento del desempleo y subocupación. De la mano del deterioro de los niveles de vida, y retirada del Estado, se reducen las alternativas de vivienda social, aumentando significativamente las ocupaciones informales, especialmente sobre el suelo vacante en el Oeste Neuquino, periurbano, como también sobre remanentes (sobrantes baldíos) de urbanizaciones anteriores.

Estas localizaciones, tal como se aprecia en esta imagen perteneciente al “Asentamiento Huertas Comunitarias”, encuentran otro factor más de riesgo, por las características naturales de los sitios. Son mayoritariamente zonas de pie de barda, transformada por acción de los pobladores a fin de facilitar la instalación de casillas precarias. Es frecuente ver emparejamiento y relleno de los causes naturales de escurrimiento de las aguas superficiales, para construir las casillas. También la ocupación de cárcavas, ó el uso de las defensas aluvionales como pared soporte endeble de la vivienda.



Todas estas transformaciones sobre el medio natural trajeron como consecuencia un aumento de los procesos erosivos, mayor velocidad de los escurrimientos de agua ante lluvias torrenciales, que además intensificaron las condiciones de riesgo para esta población.

**Fuente:** Elaboración propia. 2007.

El cuadro n° 17 da cuenta de que, en esta década, a las ocupaciones masivas y organizadas, tales como: “Independencia”, “Toma Norte”, “Huertas Comunitarias”, “Hipódromo”, “Belén, Paraíso”, “Esfuerzo” y “Almafuerte I”, se suman otras estrategias, tales como las invasiones por infiltración, aquellas que ocurren a modo de goteo sobre franjas remanentes de mensuras ó sobre predios reservados a equipamientos comunitarios y/o espacios verdes/recreativos no materializados. Y, las extensiones o prolongaciones de Asentamientos ya consolidados, mediante la ocupación de franjas de tierra contiguas, en general con muy baja aptitud para la instalación humana por la fragilidad e inestabilidad que presenta el suelo.

**Cuadro N° 17. Asentamientos. Relevamiento Década del 90. Ciudad Neuquén.**

<b>Sector Ciudad</b>	<b>Barrio /zona</b>	<b>Nombre del Asentamiento</b>	<b>Can t. Flia s.</b>	<b>Gestión Hábitat Aplicada</b>	<b>Dominio de Origen</b>	<b>Có d.</b>
	<b>Gran Nqn. S. y Norte</b>	<b>Independencia</b>	<b>278</b>	<b>Relocalización Plan UEIS</b>	<b>IPVU</b>	<b>31</b>
	<b>Gran Nqn. Norte</b>	<b>Toma Norte</b>	<b>698</b>	<b>Regularización Infraestructura</b>	<b>Municipal</b>	<b>32</b>
	<b>Hi.Be.Pa</b>	<b>Hipódromo - Belén - Paraíso</b>	<b>704</b>	<b>Plan UEIS Pro.Me.Ba</b>	<b>IPVU</b>	<b>33</b>
	<b>Valentina N. Rural</b>	<b>Los Hornos</b>	<b>340</b>	<b>Sin intervención</b>	<b>Privadas</b>	<b>34</b>

<b>Oeste</b>	<b>Almafuerte</b>	<b>Toma Esfuerzo</b>	<b>127</b>	<b>Regularización Infraestructura</b>	<b>Municipal</b>	<b>35</b>
	<b>Almafuerte</b>	<b>Almafuerte I</b>	<b>80</b>	<b>Regularización Infraestructura</b>	<b>Municipal</b>	<b>36</b>
	<b>Hi.Be.Pa</b>	<b>Necochea y Novella</b>	<b>80</b>	<b>Relocalización Cuenca XV</b>	<b>IPVU</b>	<b>37</b>
	<b>Cuenca XV</b>	<b>Al pie Morro Oeste</b>	<b>9</b>	<b>En estudio alternat.</b>	<b>IPVU</b>	<b>38</b>
	<b>Villa Ceferino</b>	<b>Huertas Comunitarias</b>	<b>230</b>	<b>Regularización Infraestructura</b>	<b>Municipal</b>	<b>39</b>
	<b>Villa Ceferino</b>	<b>Puerto Argentino</b>	<b>75</b>	<b>Regularización Infraestructura</b>	<b>Municipal</b>	<b>40</b>
	<b>Villa Ceferino</b>	<b>Morro Pacífico</b>	<b>48</b>	<b>Regularización Infraestructura</b>	<b>Municipal</b>	<b>41</b>
	<b>Villa Ceferino</b>	<b>Morro Abraham y Catriel</b>	<b>12</b>	<b>Sin Intervención</b>	<b>Municipal</b>	<b>42</b>
	<b>Villa Ceferino</b>	<b>Eben Ezer</b>	<b>62</b>	<b>Regularización Infraestructura</b>	<b>Mixto</b>	<b>43</b>
	<b>Villa Ceferino</b>	<b>Nuevo Amanecer</b>	<b>32</b>	<b>Sin Intervención</b>	<b>IPVU</b>	<b>44</b>
	<b>Villa Ceferino</b>	<b>La Estrella Federal</b>	<b>70</b>	<b>Sin Intervención</b>	<b>Municipal</b>	<b>45</b>
	<b>Progreso</b>	<b>Gasoducto (reinstalación)</b>	<b>61</b>	<b>Sin Intervención</b>	<b>Área Servidumbre</b>	<b>46</b>
	<b>I. Malvinas</b>	<b>Sector 199 - 200</b>	<b>112</b>	<b>Regularización</b>	<b>Municipal</b>	<b>47</b>
	<b>I. Malvinas</b>	<b>Cañadón Atahualpa</b>	<b>46</b>	<b>Relocalización Loteo</b>	<b>Municipal</b>	<b>48</b>
	<b>I. Malvinas</b>	<b>Cañadón Atahualpa</b>	<b>16</b>	<b>Regularización Infraestructura</b>	<b>Municipal</b>	<b>49</b>
	<b>I. Malvinas</b>	<b>Camino Canteras</b>	<b>30</b>	<b>Sin Intervención</b>	<b>Municipal</b>	<b>50</b>
	<b>I. Malvinas</b>	<b>Cañadón Espartaco</b>	<b>64</b>	<b>Sin Intervención</b>	<b>Municipal</b>	<b>51</b>
	<b>I. Malvinas</b>	<b>Cañadón Arias</b>	<b>80</b>	<b>50% regularización</b>	<b>Municipal</b>	<b>52</b>
	<b>I.</b>	<b>A Relocalizar</b>	<b>106</b>	<b>Sin</b>	<b>Municipal</b>	<b>53</b>

	<b>Malvinas</b>	<b>Mza. 207, s/canal P.</b>		<b>Intervención</b>		
<b>Norte</b>	<b>Ruta 7</b>	<b>Cañadón Las Cabras</b>	<b>8</b>	<b>Sin Intervención</b>	<b>Municipal</b>	<b>54</b>
	<b>Jaime de Nevares</b>	<b>Asentamiento Sector I</b>	<b>70</b>	<b>Regularización Infraestructura</b>	<b>IPVU</b>	<b>55</b>
	<b>Jaime de Nevares</b>	<b>Asentamiento Sector II</b>	<b>25</b>	<b>Regularización Infraestructura</b>	<b>Municipal</b>	<b>56</b>
<b>Noreste</b>	<b>Sapera</b>	<b>La Costa Río Limay</b>	<b>25</b>	<b>Sin Intervención</b>	<b>Municipal</b>	<b>57</b>
	<b>Provincias Unidas</b>	<b>Espacio Verde</b>	<b>14</b>	<b>Relocalización Loteo Social</b>	<b>Municipal</b>	<b>58</b>
<b>Este</b>	<b>Don Bosco II</b>	<b>Los polvorines</b>	<b>300</b>	<b>Sin Intervención</b>	<b>Provincia</b>	<b>59</b>
<b>Sur</b>	<b>Valentina Sur</b>	<b>Mza. D (ex espacio verde)</b>	<b>30</b>	<b>Regularización Infraestructura</b>	<b>Municipal</b>	<b>60</b>
<b>Total de familias</b>			<b>3832</b>			

Fuente: elaboración propia en base a registros Unidad Ejecutora Intersectorial (UEIS, 1999).

Ejemplos de procesos de densificación por infiltración son los ocurridos sobre los Asentamientos del Barrio Villa Ceferino (Morro Abraham y Catriel), Mza. D (reserva espacio verde) en Valentina Sur, y diferentes sitios en Cordón Colón, La Estrella, Eben Ezer y Nuevo Amanecer (Ver Mapa N° 5). Son las situaciones más comprometidas en cuanto a riesgos de origen natural, por los efectos de aceleración de esos factores naturales, puesto que estas tierras en general son bordes de cañadones, frentes y sobre morros, remanentes de erosión.

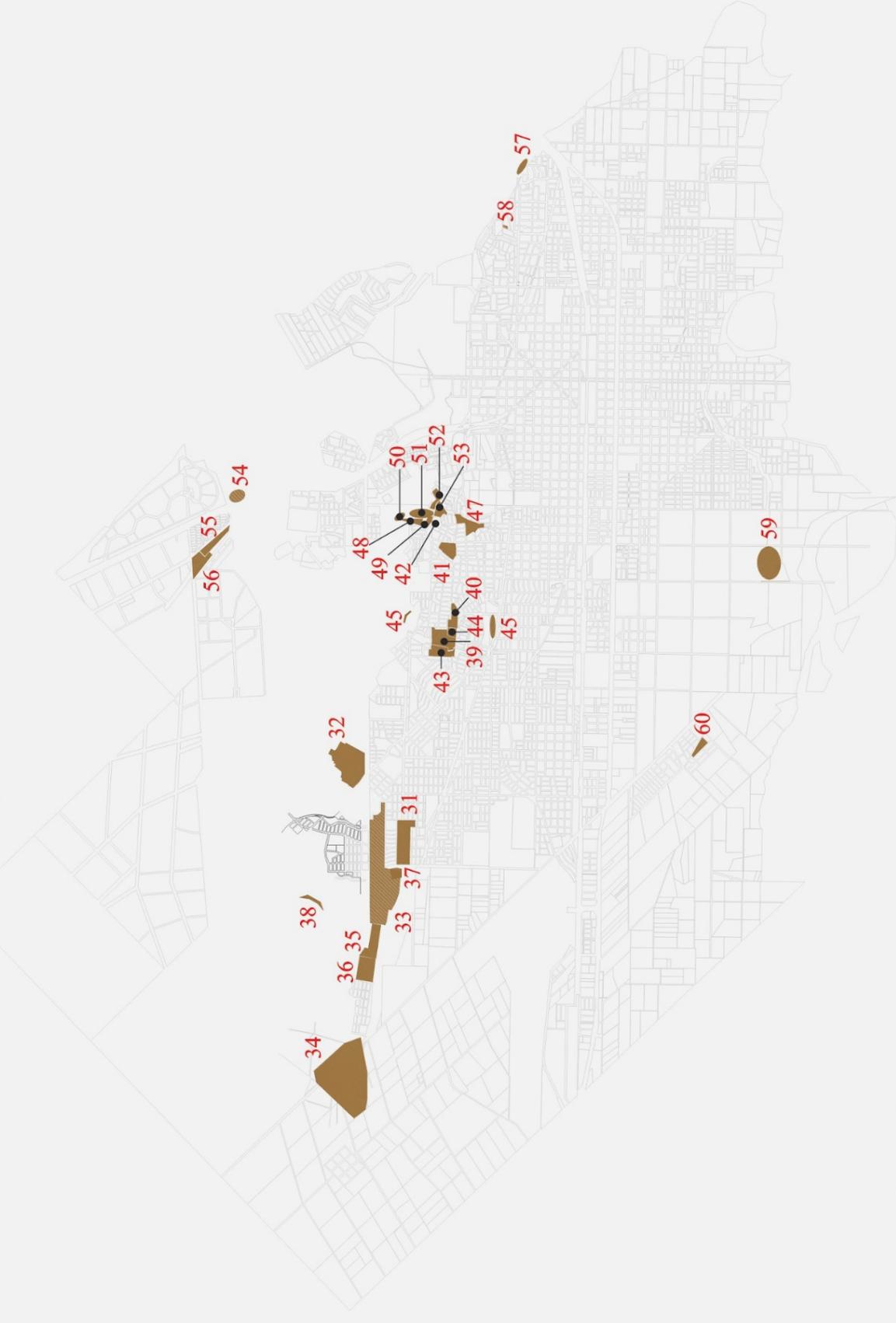
Algunos ejemplos de nuevas ocupaciones por extensión de Asentamientos ya existentes, se encuentran en el Asentamiento Cordón Colón, mediante ocupaciones precarias sobre los siguientes cañadones: “Atahualpa”, “Espartaco”, “Arias”, “Camino las Canteras”, etc. (Ver Mapa N° 5)

Durante la década estudiada ocurre un total de 30 ocupaciones informales de tierras, incluyendo a 16.095 habitantes, agrupados en 3.832 familias, que representan el 33,11% del total de población de la ciudad informal.

Por lo visto, hasta la actualidad, es el período de mayor intensificación del objeto de estudio en la Ciudad y en particular sobre el sector Oeste, expandiendo el periurbano hasta el límite con la localidad de Plottier (Ver Mapa N° 5), siendo las distancias a los nexos de las infraestructuras, junto con problemas de articulación y circulación urbana los más importantes. Los mismos generan efectos de “des economía” urbana, en el

sentido de aumentar significativamente los costos de la urbanización (Kullock, 1996; Riofrío, 2001; Pisoni, 2007)

Mapa N° 5. Asentamientos Década 1990. Ciudad de Neuquén.



**Referencias:**

- 31- Independencia | 32- Toma Norte | 33- HILBE.PA | 34- Los Hornos |
- 35- Toma Esfuerzo | 36- Alma Fuerte I | 37- Necochea y Novella | 38- Morro Oeste (Cuena XV) |
- 39- Huertas Comunitarias | 40- Puerto Argentino | 41- Morro Pacífico | 42- Morro Abáhan y Catriel |
- 43- Eben Ezer | 44- Nuevo Amanecer | 45- Expansión La Estrella | 46- Reinstalación Gasoducto |
- 47- Sector 199-200 | 48- Relocalización Cañadón Atahualpa | 49- Cañadón Atahualpa |
- 50- Camino Canteras | 51- Cañadón Espartaco | 52- Cañadón Arias | 53- Mza 207 y Sobre Chal Pringles|
- 54- Cañadón Las Cabras | 55- Sector I | 56- Sector II | 57- Re Instalación La Costa Sapere |
- 58- Espacio Verde | 59- Los Polvorines | 60- Mza D (Ex Espacio Verde)

<p><b>Sistematización realizada por: Lic. Nieves Romero</b>  <b>Cadista: M.M.O. Hernán García Monteavaro</b></p>	<p><b>JUNIO 2007</b></p>
<p><b>fuente: Programa Círculos Solidarios Const. Viviendas-  A.D.U.S. Pcia. Neuquén</b></p>	<p><b>PLANO</b></p>

## **VI. 2.2. Principales atributos socio demográfico y económico de la población. Década de 1990.**

Se sigue sosteniendo las características propias de una población joven, diferenciándose respecto de los ocupantes de la década anterior, el predominio de parejas muy jóvenes de hasta 25 años de edad, con hijos de corta edad, indicando que potencialmente, y en la actualidad esta población ya cuenta con un crecimiento vegetativo importante.

Esta característica tiene su correlato con los datos demográficos del censo 1991, en tanto el 55% de la población de la ciudad tiene menos de 25 años, de los cuales el 37% es menor de 15 años (Anexo I. Cuadro Comparativo de “atributos dominantes demográficos y económicos. Ciudad de Neuquén. Décadas 1980 – 1990 y 2000.)

Al respecto, según estructura por edad y sexo de la población del Asentamiento “Independencia”<sup>112</sup>, en el año 1992 se consignaron los siguientes valores relativos: sobre un total de 1168 habitantes, los niños/as hasta 12 años representaban casi la mitad de la población, con un 47%; los adolescentes un 6%; los adultos en edades activas casi la otra mitad, con un 45% y los adultos mayores sólo un 3%. Y, en cuanto al sexo no se observaron mayores diferencias entre varones y mujeres. Dicha estructura confirma las características propias de las poblaciones jóvenes.

Según nacionalidad de los jefes/as, el 65,6% son argentinos y el 34,4% son extranjeros. Y, sobre el origen geográfico de los habitantes del Asentamiento “Independencia” se observan algunas modificaciones respecto de la década anterior, en tanto aumenta la proporción de los nacidos en la ciudad de Neuquén con un 35,5%, disminuye significativamente la composición de extranjeros, especialmente de Chile (26%), en correspondencia con la tendencia demográfica de la Ciudad para ese período censal, aunque se registra un 3% de migrantes bolivianos, como segundo lugar de residencia en el país. También se resalta un engrosamiento de los provenientes de otras provincias (25,5%) y del interior provincial (10%). Los datos consignados indicarían que en esta década se sigue confirmando una estrecha relación entre dinámica migratoria y proliferación de los asentamientos informales, aunque con un predominio de desplazamiento de población proveniente de otras provincias.

Es de recordar que, la evolución demográfica de la Ciudad en este período comienza a mostrar un crecimiento más moderado respecto de los períodos anteriores, aunque igualmente superior a los valores nacionales; puesto que arrojó una tasa media anual de crecimiento del 45,2%, basada en crecimiento vegetativo (28,6%) y aporte migratorio (16,6%). Otra referencia en el mismo sentido, indica que el promedio de radicaciones diarias descendió a 3,7 grupos familiares (Censo 1991. INDEC).

El promedio de personas por hogar es de 4,2 personas. Y, en cuanto a la estructura familiar, si bien existe un alto predominio del hogar nuclear que alcanza un 70%, se destacan otras composiciones con características particulares, en tanto, desaparece la familia extendida, tan propia de los sectores populares, aumentando las mujeres solas Jefas del hogar (13%) y es llamativo el número de hombres solos con hijos (6%), lo que puede suponerse relacionado con la posesión de la tierra, siendo la mayoría de ellos

<sup>112</sup> Datos extraídos en base al Diagnóstico Descriptivo “Asentamiento Independencia”, Unidad Ejecutora Intersectorial – año 1992.-

anteriormente adjudicatarios de planes de vivienda que debieron abandonar por disolución de la convivencia con la pareja. Así mismo, irrumpen los hogares unipersonales con un 11%, distribuido en 9,7% de varones y 1,3% de mujeres.

Al ser los hogares unipersonales, otro grupo no frecuente hasta ese momento en los asentamientos de origen irregular, esas personas solas en su mayoría, se corresponden con joven menor de edad, seguido de personas con opciones sexuales diversas. Situación que se podría relacionar con las condiciones habitacionales del lugar de residencia inmediata anterior a la ocupación, puesto que el 60% declaró que habitaba con familiares en viviendas de interés social, bajo graves condiciones de hacinamiento por cuarto, el 31% alquilaba y el 9% restante provenía de otro asentamiento o de unidades habitacionales adjudicadas por IPVU y que debieron abandonar por disolución de la convivencia familiar.

Posteriormente, los datos del relevamiento del año 1996 correspondiente a los Asentamientos Informales “Belén – Paraíso” e “Hipódromo” confirman el sostenimiento de hogares unipersonales con un 11% y 18% respectivamente, tanto como de los hombres solos con hijos con un 4% y un 3%. Así mismo, continúa descendiendo el tamaño promedio de las familias, ya que son 3,35 integrantes en “Belén-Paraíso” y 3,66 miembros por hogar en “Hipódromo”.

Esta tendencia a la reducción del tamaño del hogar llama la atención porque es significativamente inferior al característico de otras áreas con NBI del país y la región, y se considera estrechamente relacionado con las edades jóvenes predominantes en las parejas, el tipo de hogar y una escasa antigüedad en la convivencia familiar. En efecto, más del 60% de los hogares tiene menos de cinco años de convivencia. (Documento PROMEBA.1997). Otro factor de explicación podría relacionarse con la incorporación de los nuevos pobres, cuyo origen no responde a la pobreza estructural, medida con los indicadores de NBI.

Yendo a los niveles de instrucción formal alcanzados, esta misma fuente consultada da cuenta del predominio de niveles de instrucción bajos, en tanto casi una cuarta parte de la población dispone de secundario incompleta o menos, y en los adultos más de la mitad no completó el nivel primario.

### **VI. 2.3. Estructura ocupacional y Pobreza.**

El cuadro N° 18 muestra que, el 75% de los hombres tiene oficios relacionados con la construcción, aunque de muy baja calificación, siendo la precariedad laboral otra característica, puesto que el 42% realiza changas en ese rubro, complementando en algunas épocas estacionarias con cosecha de fruta, trabajo de jardinería u otros servicios domiciliarios. En general se desempeñan bajo condiciones de subempleo y alta precariedad.

Las mujeres en general no se ocupan laboralmente, declarándose amas de casa o estudiante, siendo el empleo doméstico el que se presenta como alternativo para aquellas que son jefas del hogar, ya que las tres cuartas partes de las ocupadas trabaja en ello.

<b>Cuadro N° 18. PEA según Tipo de Actividad y Sexo. Asentamiento “Independencia</b>	<b>Hombre %</b>	<b>Mujer %</b>
Trabajador Autónomo	2	0
Obrero / Empleado	22	0
Sub-empleo (trabajo domestico, changas servicios varios)	42	24
Subsidio planes de empleo	-----	-----
Ama de casa	-----	39
Estudiante	0	10
Jubilado / pensionado	2	0
Desocupado	32	27
<b>Fuente: Elaboración propia en base al Diagnóstico Descriptivo “Asentamiento Independencia”. Unidad Ejecutora Intersectorial. Año 1992.</b>		

De todos los que trabajan sólo el 2% realiza tareas calificadas en el rubro de la enfermería, técnicos eléctricos en empresas de servicios de tv por cable o telefonía o en el petróleo.

La distribución del ingreso total del hogar por quintil hallado, se aplica para diferenciar el nivel económico social de la población, estimándose:

Nivel bajo: 90,8%  
 Nivel medio-bajo: 8,3%  
 Nivel medio: 0,9%  
 Nivel medio alto: 0%  
 Nivel alto: 0%

Por lo visto, el problema de la desocupación y los bajos ingresos se acentúa en ambos sexos de la unidad de análisis, respecto de los valores registrados durante el período anterior. Situación que se encuentra relacionada con el crecimiento negativo ascendente que se registra a escala ciudad<sup>113</sup>, explicado en parte por la crisis económica nacional de mediados de época y sus efectos en la economía regional.

Es de recordar que en el año 1992 (fecha de la fuente consultada) aún no se implementaban planes ocupacionales de subsidio al desempleo.

En el mismo sentido, la otra fuente examinada<sup>114</sup> da cuenta del agravamiento de las condiciones de trabajo, desocupación e ingresos de estos sectores poblacionales, puesto que en el año 1997 el 40% de la PEA de los Asentamientos Belén-Paraíso e Hipódromo se encontraba desocupada, con 126 jefes/as de familia destinatarios/as de los planes

<sup>113</sup> Ver Anexo I Cuadro Comparativo de “atributos dominantes demográficos y económicos. Ciudad de Neuquén. Décadas 80 – 90 y 2000/2007.)

<sup>114</sup> Documento PROMEBA (1997). Parte V. Diagnostico Social.

ocupacionales “Trabajar” o ley Provincial N° 2128/1995<sup>115</sup>, y en general se remarcaba el predominio de fuentes inestables de ingresos, y bajo línea de pobreza. Situación que hallaba su correlato con el nivel general de la ciudad, en tanto la desocupación había crecido al 16,5% y los su ocupados al 9,4%. Según indicadores de NBI, el 25% de la población capitalina presentaría condiciones de alta vulnerabilidad social por problemas de trabajo, educación y alimentación (COPAIDE, 1998)

#### **VI. 2.4. Descripción de la Situación de Dominio Catastral.**

En cuanto a la titularidad originaria del dominio de las tierras ocupadas por mecanismos de informalidad urbana durante la década del 90, se destacan los siguientes datos absolutos y relativos: 20 (67%) casos de propiedad municipal; 6 (20%) de propiedad IPVU; 1 (3,25%) sobre franja de servidumbre de infraestructura de servicios; 1 (3,25%) en tierras privadas; 1 (3,25%) sobre franja de dominio provincial y 1 (3,25%) sobre tierras de dominio mixto, siendo una parte propiedad de la Municipalidad y la otra, propiedad del IPVU.

### **VI. 3. Período 2000 - 2007**

#### **VI. 3.1. Tamaño y distribución espacial**

Los datos recabados sobre este primer período del 2000, indican que el proceso de la Ciudad Informal se mantiene en constante desarrollo y crecimiento, aunque en este tramo temporal el tamaño de la población involucrada es levemente inferior a las dos décadas anteriores.

**115** En junio de 1995 se promulgó la Ley provincial n° 2128, de subsidio al desempleo, con un ingreso mensual de \$ 150 por una contraprestación de 4 hs diarias por 30 días/mes u 8hs diarias por 15 días/mes. La misma surgió en un con texto de agravamiento de las condiciones de vida y crisis social por el desempleo cada vez más creciente.

Desde el año 2000 hasta Agosto del año 2007, se registraron 42 nuevos hechos de ocupaciones, albergando a 12.524 habitantes, reunidos en 2.982 familias. El tamaño poblacional alcanzado durante el período, representa el 25,77% del total que vive en un hábitat de origen informal y precario.

Los datos brindados en el Cuadro N° 19 permiten ordenar al objeto de estudio según el peso que alcanza su distribución geográfica en las diferentes zonas de la Ciudad de Neuquén.

Así, 30 de ellos, que representan el 71% de los nuevos asentamientos, se registraron sobre la zona Oeste<sup>116</sup>. Le siguen 9 asentamientos, que representan el 21% del total, en la zona Este<sup>117</sup>. Otros 2 (5%) nuevos asentamientos en la zona Sur<sup>118</sup>. Finalmente 1 caso (1,5%) en la zona Noreste<sup>119</sup>, y otro (1,5%) en la zona Norte<sup>120</sup>.

**Cuadro N° 19. Asentamientos. Relevamiento Período 2000 - 2007. Ciudad de Neuquén.**

Secto	Barrio	Nombre del	Cant	Gestión	Dominio de	Cod
-------	--------	------------	------	---------	------------	-----

116 Identificados con los siguientes nombres: “Monte Sinay” y “Morro al sur de las 180 Viviendas” en el Barrio Villa Ceferino; “La Paz” y “Ruca Cayún” en el barrio San Lorenzo Sur; “Nuestra Esperanza I”, “Nuestra Esperanza II”, “Bella Vista”, “Toma El Mirador”, “Manzana n° 28” y “Borde del Cañadón Sur” (sin nombre) en el Barrio Cuenca XV; “Almafuerte II” y “Los Hornitos” en barrio Almafuerte; “Altos de Neuquén” y “Juventud Unida” en barrio Hi.Be.Pa; “Expansión Toma Norte”, “Monoblock Manzana n° 7”, “26 de Agosto”, Espacio Verde “lote 13”, “predio ex parada Lanin” pertenecientes a los barrios Gran Neuquén Norte y Sur; “Espacio Verde de la Laguna” en Barrio San Lorenzo Norte; “Itati”, “Las Plateas”, “Toma Roca”, “Rincón del Valle” y “expansión Itati” en el barrio Melipal; “Juventud” en barrio Progreso; “Morro margen NE” del barrio Gregario Alvarez; las expansiones de “Espartaco” y “Cañadón Arias” más “Auca Mahuida” en el barrio Islas Malvinas.

117 Reconocidos como: “Jóvenes sin Techo” en barrio Bouquet Roldán; “Espacio Verde” y “sobre lonja de tierras privadas” en barrio Limay; cuatro ocupaciones bajo la forma de infiltración y otra masiva “La Familia”, todas estas en barrio Confluencia

118 Asentamientos sin nombre, ubicados sobre “Espacio Verde” y “Loteo Social” pertenecientes al barrio Valentina Sur.

119 Asentamiento sin nombre colindante con la Planta del EPAS en el barrio Santa Genoveva.

120 Reconocido como Asentamiento “Sector IV” en barrio Jaime de Nevares.

<b>r Ciudad</b>	<b>/zona</b>	<b>Asentamiento</b>	<b>flías</b>	<b>Hábitat Aplicada</b>	<b>Origen</b>	<b>. Mapa</b>
<b>Oeste</b>	<b>Villa Ceferino</b>	<b>Monte Sinay</b>	<b>65</b>	<b>Sin Intervención</b>	<b>Municipal</b>	<b>61</b>
	<b>Villa Ceferino</b>	<b>Morro al Sur 180 Viv,</b>	<b>20</b>	<b>Sin Intervención</b>	<b>Municipal</b>	<b>62</b>
	<b>S. Lorenzo Sur</b>	<b>La Paz</b>	<b>160</b>	<b>Regularización N° Húmedo</b>	<b>IPVU</b>	<b>63</b>
	<b>S. Lorenzo Sur</b>	<b>Ruca Cayún (ex plateas)</b>	<b>43</b>	<b>Regularización N° Húmedo</b>	<b>IPVU</b>	<b>64</b>
	<b>Cuenca XV</b>	<b>Nuestra Esperanza I</b>	<b>59</b>	<b>Regularización Plan Círculos</b>	<b>IPVU</b>	<b>65</b>
	<b>Cuenca XV</b>	<b>Nuestra Esperanza II</b>	<b>47</b>	<b>Reubicación P. Hogar Trabajo</b>	<b>IPVU</b>	<b>66</b>
	<b>Cuenca XV</b>	<b>Bella Vista</b>	<b>71</b>	<b>Regularización Plan Círculos</b>	<b>IPVU</b>	<b>67</b>
	<b>Cuenca XV</b>	<b>Toma El Mirador</b>	<b>150 aprox</b>	<b>Regularización En ejecución</b>	<b>IPVU</b>	<b>68</b>
	<b>Cuenca XV</b>	<b>Manzana nº 28</b>	<b>20</b>	<b>Regularización En tramite</b>	<b>IPVU</b>	<b>69</b>
	<b>Cuenca XV</b>	<b>Borde cañadón sur</b>	<b>40 aprox</b>	<b>Sin Intervención</b>	<b>IPVU</b>	<b>70</b>
	<b>Almafuer te</b>	<b>Almafuer te II</b>	<b>600</b>	<b>Regularización En ejecución</b>	<b>IPVU</b>	<b>71</b>
	<b>Almafuer te</b>	<b>Los Hornitos</b>	<b>290</b>	<b>Regularización En ejecución</b>	<b>IPVU</b>	<b>72</b>
	<b>Hi.Be.Pa.</b>	<b>Altos de Neuquén</b>	<b>160</b>	<b>50% relocalizado</b>	<b>Municipal</b>	<b>73</b>
	<b>Hi.Be.Pa.</b>	<b>Juventud Unida</b>	<b>30</b>	<b>Sin Intervención</b>	<b>IPVU</b>	<b>74</b>
	<b>Gran Nqn Norte</b>	<b>Expansión Toma Norte</b>	<b>30 aprox</b>	<b>Sin Intervención</b>	<b>Municipal</b>	<b>75</b>
	<b>Gran Nqn Norte</b>	<b>Monoblock Mza 7 Rodhe 2200</b>	<b>6</b>	<b>Sin Intervención</b>	<b>IPVU</b>	<b>76</b>
	<b>Gran Nqn Sur</b>	<b>26 de Agosto (lote 13)</b>	<b>126</b>	<b>Plan Federal Viv. 2 dorm</b>	<b>IPVU</b>	<b>77</b>
	<b>Gran Nqn Sur</b>	<b>Espacio Verde Lote 13</b>	<b>26</b>	<b>Regularización En ejecución</b>	<b>IPVU</b>	<b>78</b>
	<b>Gran Nqn Sur</b>	<b>Predio ex parada Lanin</b>	<b>35</b>	<b>Sin Intervención</b>	<b>Privado</b>	<b>79</b>
	<b>S Lorenzo Norte</b>	<b>Espacio Verde Laguna.</b>	<b>25</b>	<b>Sin Intervención</b>	<b>Municipal</b>	<b>80</b>
<b>Melipal</b>	<b>Toma Itati Frente UTEDyC</b>	<b>56</b>	<b>Fecha inicio 13/05/07</b>	<b>IPVU</b>	<b>81</b>	

	Melipal	Las Plateas	120	Regularización Mejoramiento	IPVU	82
	Melipal	Toma Roca E. Verde y R. Fiscal	70	Regularización En trámite	Mixto	83
	Melipal	Rincón del Valle	140 aproximado	Sin Intervención	Municipal	84
	Melipal	Expansión toma Itati	20 aproximado	Fecha inicio 14/05/07	IPVU	85
	Progreso	Juventud	100 aproximado	Sin Intervención	Municipal	86
	Gregario Alvarez	Morro margen N.E.	13	Sin Intervención	IPVU	87
	Islas Malvinas	Expansión Espartaco	30 Aproximado	Sin Intervención	Municipal	88
	Islas Malvinas	Expansión cañadón Arias	30 aproximado	Sin Intervención	Municipal	89
	Islas Malvinas	Auca Mahuida	30	Sin Intervención	Municipal	90
Este	Bouquet Roldán	Jóvenes Sin Techo (CALF)	18	Sin Intervención	Coop. CALF	91
	Limay	Espacio Verde Sup. Capriolo	10	Sin Intervención	Municipal	92
	Limay	Sobre tierras privadas	7	Sin Intervención	Privado	93
	Confluencia	Paimun y Lamarques/reserva fiscal	6	Sin Intervención	Municipal	94
	Confluencia	Copahue y Linares s/espacio verde	2	Sin Intervención	Municipal	95
	Confluencia	Copahue y Paimun s/ Plan IPVU	12	Sin Intervención	IPVU	96
	Confluencia	Darwin e/C Catedral, Pomona y Lamarque	10	Sin Intervención	Municipal	97
	Confluencia	Toma La Familia	70	Sin Intervención	Provincia	98
Norte	Jaime de Nevares	Asentamiento Sector IV	120	Regularización En trámite	Municipal	99
Noreste	Santa Genoveva	P Fiscal al lado de planta EPAS	21	Negociación Reubicación	Municipal	100
Sur	Valentina Sur	Sobre tierras loteo social	51	Asignación Lotes	Municipal	101
	Valentina Sur	Espacio Verde (laguna + EPAS	43	Loteo Social	Municipal	102
Total de familias			2982			

**Fuente:** elaboración propia sobre base de datos:

Programa Urbanización y Vivienda, Dirección Municipal de Tierras Fiscales. (2000/2003)

Programa Círculos Solidarios Construcción de Viviendas A.D.U.S. (2004/2007)

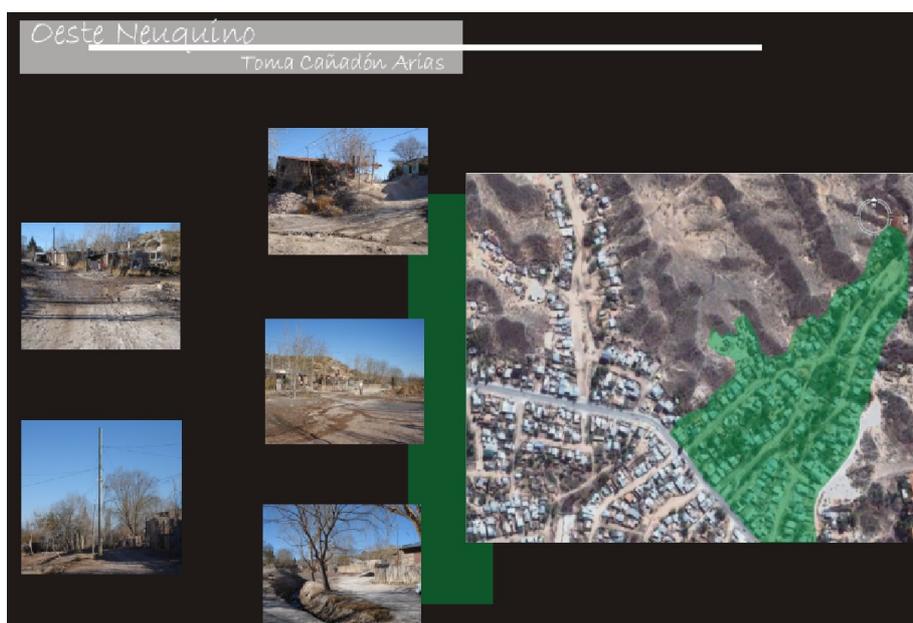
La localización geográfica de cada uno de los asentamientos nombrados se puede apreciar en el Mapa 6, cuyo código de referencia obra en el Cuadro N° 19 (última columna)

Por lo visto continúan ocurriendo con intensidad las ocupaciones informales en la ciudad, aunque con una leve disminución en la zona Oeste respecto de las otras dos décadas analizadas, por desplazamientos hacia el Este y Sur principalmente. Situación que podría asociarse con el agotamiento de la tierra fiscal vacante en dicha zona, que para el año 2007 se observa ampliamente edificada.

Sin embargo, los cambios más importantes se observan en el plano de lo simbólico y relacional, dado la emergencia recurrente de serios conflictos intra y extra “toma”. En cuanto a los primeros, pareciera ser que la posibilidad de ocupar tierra cada vez más escasa implica una puja descontrolada entre quienes la necesitan. Y, en cuanto a los segundos, son promovidos por los vecinos del entorno, quienes rechazan nuevas ocupaciones informales, argumentando que se sienten perjudicados por los serios deterioros ambientales y urbanos que genera un asentamiento precario, hasta otros argumentos más estigmatizadores, tales como, temor a la delincuencia.

Respecto de las condiciones del medio natural y construido, parecería ser que, a medida que avanza y se densifica el área mediante procesos de infiltración y de expansión sobre lo ya existente, aumentan los factores de riesgo ambiental, los problemas del hábitat precario se tornan cada vez más complejos, expresado en mayores dificultades en cuanto a posibilidades de resolución, especialmente por estar vinculados a condiciones naturales adversas, agravados por deficiencias de infraestructuras, equipamientos, falta de accesibilidad y vulnerabilidad social.

**Figura N° 12. Asentamiento “Cañadón Arias”. Neuquén. 2007.**



Fuente: Elaboración propia. 2007.

Las imágenes N° 12 y N° 13, son indicativas de nuevas ocupaciones que se produjeron como prolongaciones del asentamiento ya consolidado “Cordón Colón”. Las mismas pretenden ilustrar sobre las formas de crecimiento observadas en los asentamientos informales, basado ambos casos en procesos de expansión.

Fuente: Elaboración propia. 2007.

**Figura N° 13. Asentamiento “Auca Mahuida”. 2007.**

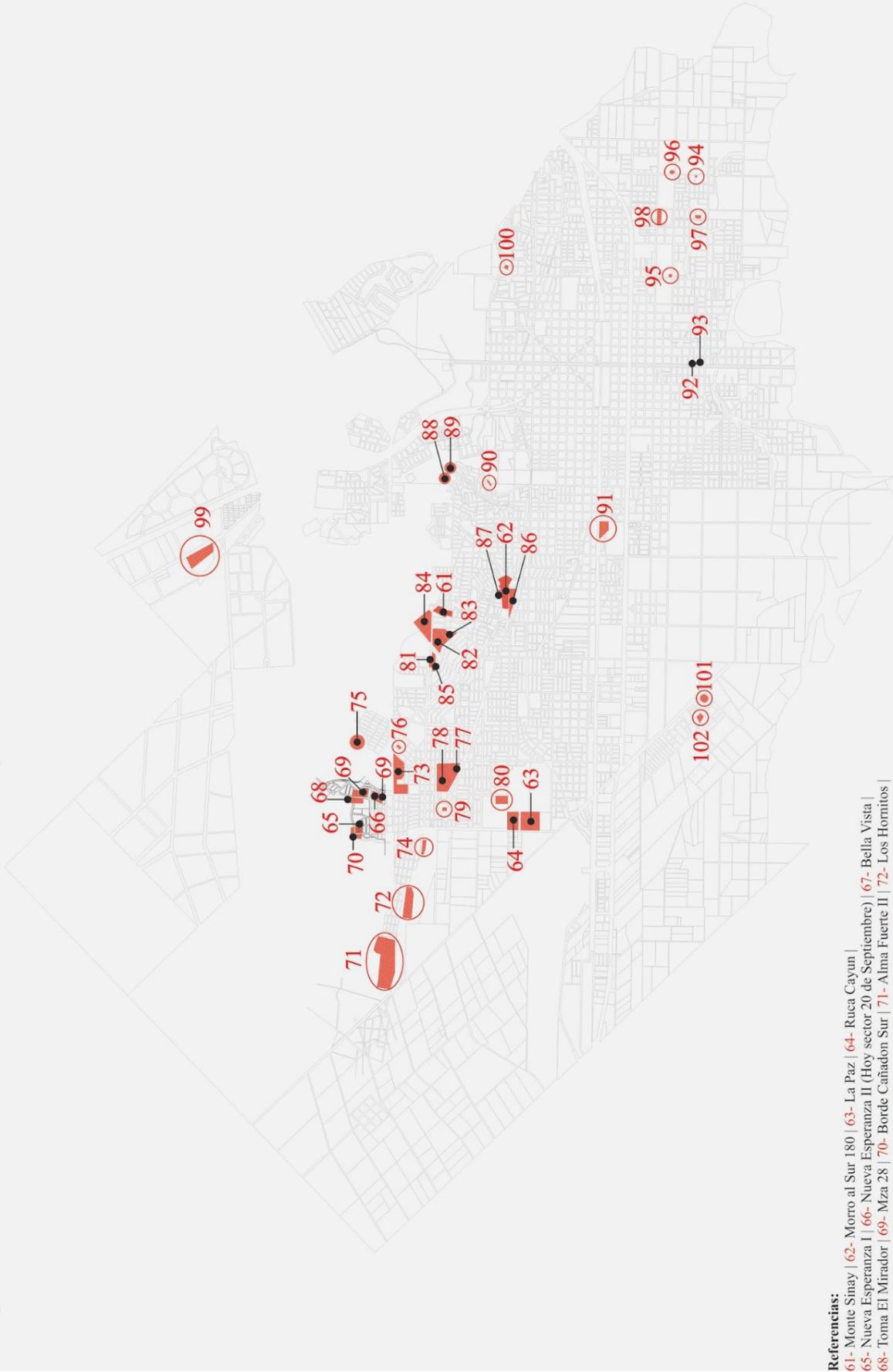


**Foto N° 14. Casillas Precarias en “Auca Mahuida”. 2007.**



La imagen N° 13 además, muestra un panorama de la densificación alcanzada en “Cordón Colón”, especialmente por los procesos de infiltración allí ocurridos. Y la foto N° 14, tomada desde el acceso interno de “Auca Mahuida”, ofrece una réplica de las casillas precarias, siendo esta la unidad habitacional característica y predominante al momento de producirse la ocupación.

Fuente: Elaboración propia. 2007.



**Referencias:**

- 61- Monte Sinay | 62- Morro al Sur 180 | 63- La Paz | 64- Roca Cayun |
- 65- Nueva Esperanza I | 66- Nueva Esperanza II (Hoy sector 20 de Septiembre) | 67- Bella Vista |
- 68- Toma El Mirador | 69- Mza 28 | 70- Borde Cañadón Sur | 71- Alma Fuerte II | 72- Los Hornitos |
- 73- Altos del Neuquén | 74- Juventud Unida | 75- Expansión Toma Norte | 76- Mza 7 Rodhe 2200 |
- 77- 26 de Agosto | 78- Espacio Verde Lote 13 | 79- Ex. Lanin | 80- Espacio Verde Laguna | 81- Toma Itati |
- 82- Las Plateas | 83- Toma Roca | 84- Rincon del Valle | 85- Expansión Toma Itati | 86- Juventud |
- 87- Morro Margen Noroeste | 88- Expansión Esparateo | 89- Expansión Cañadón Arias |
- 90- Auca Mahuida | 91- Jovenes Sin Techo | 92- Espacio Verde B° Limay | 93- T. Privadas B° Limay |
- 94- Paimun y Lamarque | 95- Copahue y Linares | 96- Copahue y Paimun | 97- Darwin y Pomona |
- 98- Toma La Familia | 99- Sector 4 | 100- Reubicación (p. Fiscal lindante E.P.A.S.) |
- 101- Toma Sobre Tierra Loteo Social | 102- Espacio Verde (lindante E.P.A.S.)

Sistematización realizada por: **Lic. Nieves Romero**

Cadista: **M.M.O. Hernán García Monteavaro**

fuelle: **Programa Círculos Solidarios Const. Viviendas-**

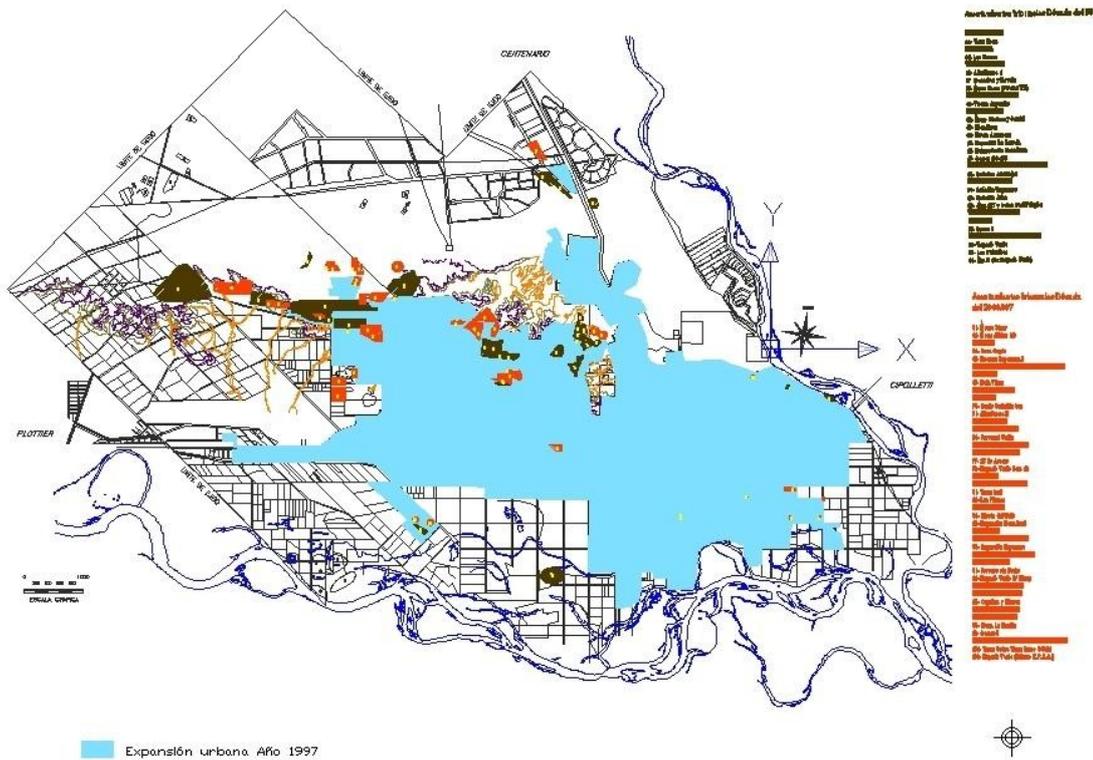
**A.D.U.S. Pcia. Neuquén**

JUNIO 2007

PLANO

El Mapa N° 7 muestra la relación entre distribución espacial de los asentamientos de las últimas dos décadas con la mancha de extensión urbana alcanzada hacia finales de la década del 90, que resulta escasamente superpuesta y en extensión sobre el periurbano, colindante con la localidad de Plottier y la zona de meseta.

**Mapa N° 7. Expansión urbana 1999 y Asentamientos 1990 – 2007. Ciudad de Neuquén.**



**VI. 3.2. Principales atributos socio demográfico y económico de la población. Período 2000 - 2007.**

Tal cual lo indica el informe de formulación del Programa Urbanización y Vivienda de la Municipalidad de Neuquén<sup>121</sup>, sobre un total de doce de los primeros asentamientos ocurridos entre los años 2000 y 2002 inclusive, que aglutinaron a 3384 pobladores en más de 950 familias, la ocupación espontánea de tierras sigue siendo predominantemente protagonizado por un componente de población joven a muy joven, replicando la tendencia característica de los años 90. Puesto que, el 36% de los progenitores tiene entre 20 y 24 años y otro 17% tiene entre 15 y 19 años.

<sup>121</sup> Dicha fuente se puede consultar en la Dirección Municipal de Tierras Fiscales, dependiente de la Subsecretaría de Gestión Urbana. También en el documento DDDNiños Nara

La distribución por sexo marca un muy leve predominio de las mujeres sobre los varones. Y, respecto de la composición por grandes grupos de edad, el 38% son niños/as hasta 12 años, seguido de 9% de adolescentes hasta 17 años, un 51% de adultos y tan sólo un 2% de adultos mayores. En el tramo de edad adulta se puede diferenciar que casi la mitad de ellos tiene menos de 25 años, relacionándose con la edad muy joven de los progenitores antes referidos, tanto como por una disminución significativa de los aportes migratorios, puesto que el 56% de ellos/as es nativo de Neuquén Capital.

Siguiendo con el lugar de origen de los jefes/as de familia, el grupo de los migrantes presenta el siguiente orden de importancia: 20% llegaron de otras provincias Argentinas; 15% de países limítrofes (14% Chile y 1% Bolivia) y 9% restante, proceden del interior provincial.

Según el tipo de hogares, respecto de las décadas anteriores analizadas, se registra una disminución del tipo nuclear con un 66%, y se acentúan con mayor firmeza el incremento de las mujeres solas jefas del hogar que, en promedio llegan al 17% de las familias, y las parejas adolescentes ó muy jóvenes con hijos de corta edad, alcanzando un 43% del total de los hogares nucleares. En leve crecimiento también se halló otro 8% de hogares desmembrados, a cargo de hombres solos con hijos.

Es de suponer que, en estas situaciones la condición de género y edad configuran factores agravantes del riesgo social, por encontrarse desfavorecidas las capacidades de crianza y sostenimiento del hogar por diversas razones: falta de trabajo, ausencia de alguno de los roles, rupturas vinculares, falta de experiencia, inestabilidad vincular y afectiva, procesos de socialización inconclusos en los progenitores.

Muchos de estos jóvenes no pertenecen a la franja de pobreza extrema, sino al sector medio y medio-bajo, que por el deterioro de los niveles de ingreso no encuentran otras alternativas de resolución, tal como lo explica el gráfico de distribución del déficit habitacional según nivel socio-económico de la población, dado en las condiciones del contexto.

Además, continúa la presencia de personas solas (hogar unipersonal), con proporciones similares entre los jóvenes y los adultos de más de 50 años, seguidos de personas con opciones sexuales diversas, que en total representan el 9% de los hogares.

En cuanto a lugar de origen de los jefes/as, tal como ya se indicó, más de la mitad son nativos de la ciudad, correspondiéndose con una segunda generación de tomadores ó de familias adjudicatarias de planes sociales de vivienda o procedentes de barrios populosos y consolidados de la ciudad. Puesto que se encontró que esos jefes/as del hogar preferentemente provenían de los barrios ya consolidados del Oeste Neuquino, como San Lorenzo, Gran Neuquén, Villa Ceferino, Unión de Mayo; o en los nuevos Asentamientos de la zona Este, cuyos jefes/as venían de los barrios de Don Bosco II, Confluencia y Limay.

En relación a ello, un caso típico de la época es la Toma Monte Sinay (año 2002) que confirma lo anterior, puesto que, según manifestaron las propias familias respecto de la condición de habitación anterior a la ocupación, se obtiene que:

- El 60% habitaba una vivienda compartida con familiares directos (padre, madre, ambos padres, suegros), bajo condiciones de hacinamiento ó con problemas graves de convivencia.
- Un 28% se encontraba alquilando y manifiesta no poder seguir afrontando dichos gastos.
- El 12% restante, ocupaba una vivienda cedida por terceros no familiares, debiendo desocuparla.

Otro ejemplo de reciente ocurrencia, Toma Itatí<sup>122</sup> (2007), ubicada sobre un remanente de terreno del Plan Provincial FONAVI reconocido como Barrio “Melipal”, confirma dicha característica en tanto que, casi el 80% de los ocupantes provenían de compartir hogares paternos/maternos en dicho complejo habitacional. Que además, la tipología de departamentos predominante, actuaba de barrera física a las necesidades de crecimiento de las familias.

### **VI. 3.3. Aspectos socioeconómicos y pobreza.**

Yendo a la descripción de los niveles socioeconómicos de la población, calculado en base a la distribución del ingreso total del hogar, se pudo estimar:

Nivel bajo: 74%

Nivel medio-bajo: 18%

Nivel medio: 8%

Nivel medio alto: 0%

Nivel alto: 0%

Al respecto, se observa una leve mejoría en los niveles socioeconómicos de los hogares, en tanto disminuye la proporción de ingresos en línea de indigencia sobre la década anterior, se incrementa el porcentaje de ingresos superiores a la línea de pobreza y medios. Situación que podría relacionarse, por un lado, con los procesos de la nueva pobreza en la Argentina, que en la región comienzan a percibirse hacia mediado de los noventa. Y, entre cuyas estrategias de subsistencia, se destaca una mayor incorporación de la mujer al mercado de trabajo, siendo que un 9% de ellas se desempeñan como empleadas de comercio ó en ámbitos públicos; y otra cantidad similar, se manifiesta con expectativas y buscando trabajo. Y, por otro, con la presencia e incremento de los subsidios estatales al desempleo, que en total alcanza a más de un cuarto de los hogares (26%).

En general, persiste un escaso nivel de instrucción formal alcanzado, aunque levemente superior en las mujeres jefes que en los varones, tal como se puede apreciar en el Gráfico N° 4.

122 Fuente: Documento Análisis de Situación Asentamiento Itatí, Plan Hogar y Trabajo, año 2007.

Sin embargo, la condición de trabajo en los hombres sigue siendo mejor respecto de las mujeres, y respecto de la década anterior, siendo que son más los trabajadores autónomos (15%) y obreros (31%); y disminuyen los jornaleros - changarines (29%) tanto como los subsidiados al 5%. Además la situación es coincidente con la tendencia obrante a escala ciudad para las categorías desempleo y subempleo, que según EPH/INDEC, (ver Anexo I), ha descendido en un año del 18% y 13,9% (Onda Octubre 2002) a 7,9% y 4,2% (Onda Octubre 2003), respectivamente. No ocurre lo mismo con el género femenino, donde estos problemas se presentan acrecentados.

#### **VI. 3.4. Descripción de la Situación de Dominio Catastral.**

Respecto de la titularidad originaria del dominio de las tierras ocupadas por mecanismos de informalidad urbana durante el período 2000-2007, se obtiene que siguió mostrando las mayores recurrencias sobre los predios fiscales, con 40 situaciones que representan el 95% del total. De estos, 19 casos son propiedad del IPVU, seguido de 18 casos de propiedad Municipal, 1 de la Provincia y otro de carácter Mixto, en tanto una parte corresponde a la Municipalidad y otra, a la Provincia. El 5% restante corresponde al ámbito de lo privado, siendo el de mayor tamaño de dominio de la Cooperativa CALF.

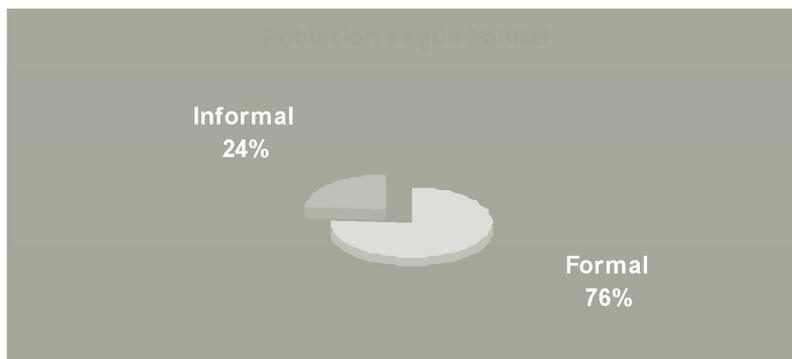
#### **VI. 4. Análisis integrado. Dinámica socio territorial de los Asentamientos y su relación con la expansión urbana de la Ciudad de Neuquén.**

Las principales características de la dimensión espacial y social halladas permiten describir algunas relaciones con el territorio de la ciudad, específicamente en cuanto a los procesos demográficos y de expansión urbana se refiere.

##### **VI. 4.1. Tamaño del objeto de estudio.**

Hacia finales del año 2007, y teniendo en cuenta el tamaño y la diferenciación de la población según residencia en la ciudad formal o informal, se destaca en el gráfico N° 6 que, casi una cuarta parte de los habitantes de la ciudad de Neuquén residen en conformaciones que en su origen fueron asentamientos precarios e informales. Por lo tanto, son constructores de ciudad desde otro lugar, **el informal**, a través de mecanismos de ocupación colectiva de la tierra.

**Gráfico N° 5. Proporción de población en Asentamientos. Ciudad de Neuquén. Año 2007.**



**FUENTE: Elaboración propia en base archivos UTG/ADUS. 2007**

La evolución histórica de los procesos de construcción de hábitat informal en la ciudad, indica que es una práctica recurrente y sostenida por los sectores desfavorecidos, tal como lo expresan los gráficos siguientes:

**FUENTE: Elaboración propia en base archivos UTG/ADUS**

#### **VI. 4.2. Incidencia demográfica:**

**FUENTE:** Elaboración propia en base archivos UTG/ADUS

**FUENTE:** Elaboración propia en base archivos UTG/ADUS

La disponibilidad de tierra pública urbanizable es cada vez más escasa para los sectores excluidos del mercado formal de tierras. Por lo tanto, esta situación no solo restringe el tamaño de los asentamientos, sino que condiciona los sitios de localización. Así, las últimas localizaciones registradas sobre finales del período 2000-2007, presentan mayores complejidades en cuanto a factores ambientales agravantes del riesgo.

Esta población agrupada por hogares indica:

**FUENTE:** Elaboración propia en base archivos UTG/ADUS

#### **VI. 4.3. Situación de dominio.**

Según la titularidad catastral originaria de la tierra donde se asientan las ocupaciones informales, los datos relativos del gráfico N° 10 y absolutos del Cuadro N° 20, denotan un amplio predominio de la tierra fiscal Municipal y de reserva provincial, especialmente en el ámbito del IPVU:

<b>Cuadro n° 20. Asentamiento por Tipo de Dominio</b>	
<b>DOMINIO</b>	<b>CAN T.</b>
MUNICIPIO	51
IPVU	35
PRIVADO	9
MIXTO	2
PROVINCIA	2
SERVIDUMBRE	3
TOTAL	102

**FUENTE:** Elaboración propia en base archivos UTG/ADUS

**FUENTE:** Elaboración propia

#### **VI. 4.4. Incidencia de los asentamientos informales en la expansión urbana de la ciudad.**

Teniendo en cuenta el mapa N° 8, según la distribución geográfica de los asentamientos informales, desde sus orígenes hasta la primera década del Siglo veintiuno, se resalta con notoriedad su alta concentración en la zona Oeste de la Ciudad, puesto que evidencia las mayores recurrencias con 74 asentamientos sobre un total de 102, seguido de la zona Este con 12 localizaciones, tal como lo expresa el gráfico N° 11.

**FUENTE:** Elaboración propia en base archivos UTG/ADUS

#### **VI. 4.5. Factores determinantes del crecimiento. ¿Porqué la ciudad crece hacia el Oeste?.**

El crecimiento de la ciudad de Neuquén hacia la zona Oeste se ha encontrado relacionada, por lo menos con tres factores: 1) la dinámica demográfica; 2) las políticas públicas de vivienda y territorio; y 3) factores de la renta del suelo urbano.

A continuación se describe muy brevemente a dichos factores en interacción.

La dinámica demográfica caracterizada por un crecimiento sostenido y explosivo entre 1970 y hasta mediados de 1990, con importantes aportes migratorios de población en edad económicamente activa y los grupos familiares, demandaban en forma constante suelo urbano para habitar.

De la mano de esta inmigración, sobre finales de los 70, comienza el proceso de expansión urbana sobre zonas periféricas, mediante implantaciones habitacionales masivas, reconocidas como barrios satélites, marcando discontinuidades respecto del desarrollo urbano alcanzado hasta ese momento, avanzando sobre todo en el periurbano de pie de bardas y meseta patagónica, especialmente sobre el Oeste neuquino.

Entre los factores directamente condicionantes de dicha expansión, se puede mencionar que, el sector Oeste disponía de grandes superficies de tierra vacante, especialmente de dominio fiscal (ver Cuadro N° 1); que además, por tratarse de tierras áridas y sin provisión de infraestructura, disponían de muy bajo valor inmobiliario y altas fragilidades ambientales. Por ello, resultaban poco atractivas para el mercado formal de tierras.

Las franjas de tierra de dominio privado se mantuvieron ociosas y en situación de “engorde”, hasta que la obra pública antes referida, acercó las infraestructuras necesarias. Estos intersticios se van completando en la medida que estas mejoras urbanas generan plusvalías. Muchas de ellas fueron comercializadas a cooperativas de viviendas u otras entidades intermedias, que como ya se describió resolvieron el problema habitacional de los sectores medios.

Otro factor relacionado, ha sido la fuerte inversión en obra pública de esa época, que potenciaba dicha tendencia a la expansión urbana como casi única alternativa de resolver las necesidades habitacionales del crecimiento demográfico. Es así que con la reapertura democrática de los 80 y hasta comienzos de los 90, esta expansión se acentúa, intensifica y se torna vertiginosa. La misma transcurre entre planes masivos de vivienda (FO.NA.VI, Federalismo y FO.NA.VI/B.I.R.F.), cooperativas, mutuales, junto a procesos de ocupación informal y precaria de la tierra vacante, transformando rápidamente al sector Oeste en el pulmón habitacional por excelencia. Así, para finales de los ochenta, dicho sector albergaba a casi la mitad de la población de la ciudad, con una composición muy heterogénea en cuanto a estratos socioeconómicos medios y bajos.

Para esa misma época el IPVU adquiere por compra el lote reconocido como Z1,

conformado por una gran cuña sobre el costado Norte de Avenida del Trabajador, que se prolonga casi hasta el límite con Plottier. A partir del cambio de dominio, dichas tierras dejaron de ser una barrera urbana para el desarrollo y la integración barrial del sector, pasando a transformarse en posibilidades de más y más cuadrículas de expansión de dicho sector de la Ciudad.

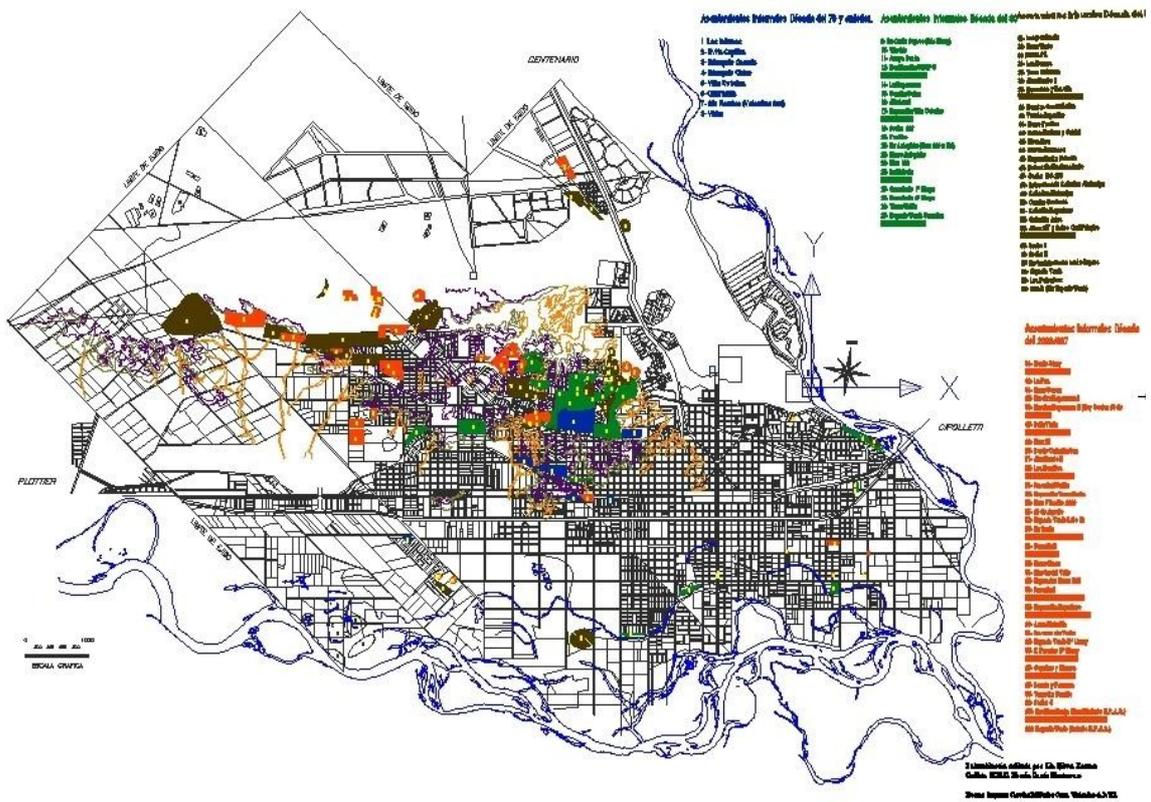
Especialmente, durante los años 90 y el período 2000-2007, estos predios fueron utilizados por el Estado Provincial, mediante operatorias del IPVUN, que posibilitaron el completamiento y consolidación del tejido urbano existente y una continuidad con la implementación de operatorias de vivienda social, junto con otros usos de equipamiento social y comercial, tales como las urbanizaciones de Gran Neuquén Norte y Sur y de Cuenca XV. Concomitantemente, ya sea bordeando un plan de viviendas o dando la delantera mediante la generación de una nueva área, continúan también produciéndose ocupaciones informales de tipo masivas tales como los nombrados asentamientos de Independencia, Hi.Be.Pa., Almafuerce I y II, Los Hornitos, Los Hornos, Nuestra Esperanza I y II y Bella Vista. Todos ellos se ubicaron sobre parte de la fracción Z1, que ya había sido adquirida en propiedad por el IPVUN.

Además, esta urbanización popular comienza a presentar nuevas manifestaciones en cuanto a los modos de ocupación del territorio, situaciones que también contribuyen con la consolidación y densificación del sector Oeste como pulmón habitacional de la Ciudad. De estos nuevos modos se destacan: por un lado la densificación de los intersticios remanentes (sobrantes) de urbanizaciones y ocupaciones anteriores, los cuales crecen por infiltraciones sobre zonas inhabitables (bordes e interior de cañadones, remanentes de erosión). Y, por otro, la intensificación de las formas de expansión, sobre todo en zonas alejadas de las infraestructuras básicas de servicios y con altos riesgos ambientales. Siendo ejemplos de esto último los asentamientos antes nombrados.

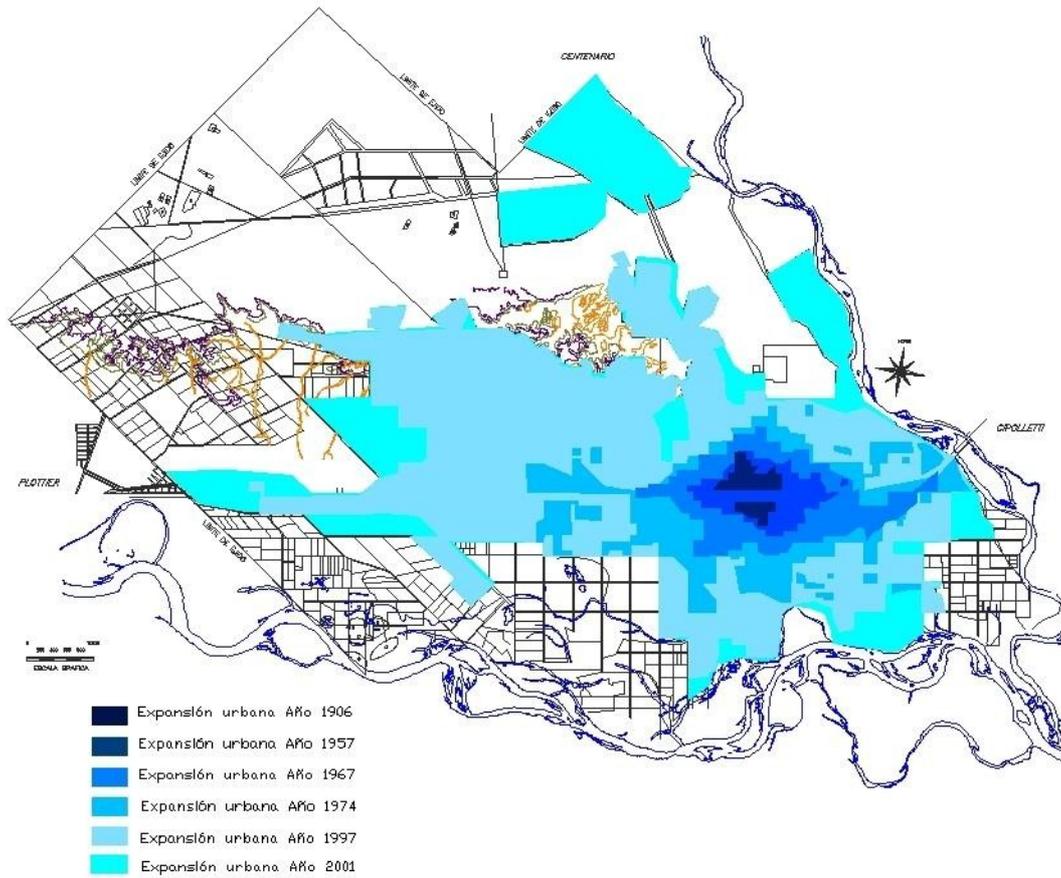
Los mapas N° 8 y N° 9 ilustran acerca de la distribución en el territorio de los asentamientos, tanto como de la incidencia de los mismos sobre los procesos de expansión urbana de la ciudad de Neuquén. En particular, el mapa N° 8, brinda una referencia sobre la distribución geográfica, desagregada por antecedentes y cada una de las décadas analizadas. Y, el mapa N° 9, muestra la evolución de la mancha urbana de la Ciudad de Neuquén, en base a seis cortes temporales entre 1906 y 2001.

Así mismo, ambos son de utilidad en tanto permiten una representación espacial de la evolución y concentración de los territorios de relegación social en la periferia urbana, especialmente acentuado sobre la zona Oeste de la ciudad, antes descripta. Dicha gráfica evoca esencialmente, acerca de que los procesos de informalidad protagonizados por los sectores populares, contribuyen decididamente a la expansión urbana de la ciudad. Otra manera de hacer ciudad, alternativa a la lógica del mercado inmobiliario y del Estado.

#### **Mapa N° 8. Distribución territorial de los Asentamientos. 1945 – 2007.**



Mapa N° 9. Expansión urbana de la Ciudad de Neuquén. 1906 – 2001



**VI. 5. Análisis comparativo de los aspectos demográficos y socio económico.**

El Cuadro N° 21 brinda una síntesis comparativa de los principales atributos demográficos y económicos de la población perteneciente al objeto de estudio, elaborado con los datos que se brindaron en el análisis descriptivo de cada uno de los cortes temporales considerados.

**Cuadro n° 21. Análisis comparativo atributos sociales de la población según  
Década. 1980 – 2007.**

<b>VARIABLE</b>	<b>DECADA 80</b>	<b>DECADA 90</b>	<b>PERIODO 2000-2007</b>
<b>Características demográficas predominantes en jefe/a del hogar.</b>	Adultos en edad activa, migrantes Chilenos, en situación de exclusión social y legal.	Son más jóvenes, y nativos de la localidad o provenientes de otras provincias del país.	Jóvenes a muy jóvenes, con padres adolescentes. Dominan los nativos de la localidad, que además son segunda generación de tomadores de tierras, planes sociales de vivienda o de barrios populares y medios muy densificados.
<b>Tendencia demográfica.</b>	Población joven con engrosamiento de las edades adultas productivas, por alto aporte migratorio de Chile.	Sigue siendo población joven. Disminuye el aporte migratorio de Chile, pero se incorpora de Bolivia. Mayor aporte de otras provincias y de los nativos	Población en crecimiento constante por natalidad.
<b>Tipo de Hogar</b>	Nuclear Mujer Jefa Extendido	Desaparece el hogar extendido. Aumenta la Mujer Jefa y los Unipersonales.	Se acentúan los cambios de la década anterior, sobre todo, el nuclear caracterizado por edades muy cortas de los progenitores.
<b>Tamaño promedio del Hogar</b>	5 personas	4,2 personas	3,5 personas
<b>Desocupación</b>	Levemente superior a la tasa de la ciudad.	Casi duplica la tasa de la ciudad, tanto en hombres como mujeres.	Se acentúa mucho más respecto de la ciudad, en tanto se duplica la tasa en los hombres y se cuadruplica en las mujeres.
<b>Tipo de actividades económicas P.E.A.</b>	La mitad es obrero de la construcción, con baja calificación, una cuarta parte realiza changas y, las mujeres en el empleo doméstico, casi con exclusividad.	Coincidente con la crisis nacional de mediados del 90: -Disminuye el obrero de la construcción, mientras que aumenta el subempleo en hombres y mujeres. -Surgimiento de	Casi la mitad de los hombres mejora su situación de empleo. En cambio, la mujer transita entre trabajo doméstico y subsidio al desempleo. Sí, hay mujeres que estudian.

		políticas de subsidio al desempleo.	
<b>Nivel Económico Social.</b>	La tres cuarta parte de los hogares son pobres.	Más del 90 por ciento de los hogares son pobres.	La tres cuarta parte de los hogares son pobres. De ellos, casi una cuarta parte son nuevos pobres.

**Fuente:** Elaboración propia en base a las diversas fuentes consultadas. 2007

Al describir la estructura por edad y sexo, composición de los hogares, hasta la distribución de la población según lugar de origen de cada uno de los períodos estudiados, se pudieron apreciar similitudes, continuidades o acentuación de las características y dinámica demográfica del contexto de referencia. Así también, se podría argumentar respecto de las condiciones socioeconómicas estudiadas. Por lo que se entiende, esa mirada relacional permitiría encontrar algunas líneas de interpretación acerca de la manifestación y ocurrencia del objeto de estudio.

En un sentido, respecto de la dinámica del crecimiento demográfico, en especial de los aportes de las corrientes migratorias características de la configuración social de los asentamientos informales, se destacan como hallazgos más significativos:

- En coincidencia con las características de una composición poblacional asociada con los importantes aportes migratorios recibidos, la estructura por edad de la población en las dos primeras décadas analizadas, corresponde a una población mucho más joven que el promedio del país, especialmente de los jefes/as en edad económicamente activa. Mientras que, en la última década, esta característica se acentúa aún más con las edades tempranas de los jefes/as de familia, aunque integrada sobre todo, por la población nativa, puesto que representa la de mayor peso relativo.
- En cuanto al sexo, en términos generales, no se encuentran grandes diferencias, en tanto muestra una progresiva disminución de los hombres sobre las mujeres, coincidente con lo que va sucediendo en las zonas con mayores tasas de urbanización del país, aunque según las trayectorias migratorias asumen diferentes explicaciones.
- Ese engrosamiento de la población oriunda de Chile con edades adultas activas de los años 70, 80 y parte de los 90, se explica en correspondencia con las formas propias que suele adoptar una inmigración de tipo laboral, donde primero venía el hombre y luego se radicaba la familia, dependiendo de las condiciones de vida que este lograba consolidar en el país de llegada. En ese sentido, el asentamiento representaba la posibilidad de radicación y de mejoramiento de las condiciones sociales de existencia para todo el grupo familiar. De allí que, si se relaciona con la composición por sexo equilibrada que se encontró en esos primeros períodos, dicho equilibrio es indicativo de que, para el hombre inmigrante extranjero y trabajador, su residencia en el Asentamiento es su segundo lugar de estadía en el lugar de acogida, y lo hacía junto con todo su grupo familiar.

- En ese sentido, se entiende que el lugar de acogida, especialmente producido y reproducido en el Asentamiento, se vuelve tan significativo para los migrantes de Chile, sobre todo por las mejores oportunidades que representaba respecto del país de origen.
- En cambio, la importante presencia de mujeres jefas con hijos pequeños en los asentamientos de los 90 y 2000, se explica en una nueva configuración de los aportes migratorios predominantes en la región durante esos períodos. Puesto que, son mujeres que migran junto con sus hijos pequeños, desde otras provincias argentinas del interior neuquino, que movidas por las crisis de las economías regionales de origen y sobre todo, por contar con el apoyo de redes sociales o familiares preexistentes en el lugar de llegada, se entiende que, son estos los factores fundamentales que contribuyen a la radicación definitiva de estos grupos de mujeres con los hijos pequeños, desde un primer momento. Por ello, se considera que para este grupo, la posibilidad de ubicarse en un asentamiento informal juega un papel fundacional sobre todo en cuanto espacio de contención social.
- La presencia de población joven a muy joven con tendencia natural al crecimiento, evidenciada sobre todo en la primera década del siglo veintiuno, implica que al corto plazo, impactará con nuevas demandas de tierra, vivienda, trabajo, educación, salud y recreación. Tal como se describió en dicho período, dominan los jefes/as muy jóvenes y nativos de la localidad, que además son segunda o tercera generación de tomadores de tierras, planes sociales de vivienda o de barrios populares y de sectores medios muy densificados. Por lo que se entiende, el asentamiento informal representa la posibilidad de resolver los problemas del hacinamiento familiar, la búsqueda de autonomía y diferenciación generacional, desde un espacio propio, para poder ser y estar.
- Al describir la distribución del tipo de actividad laboral de la población económicamente activa de estos asentamientos, se observa para cada período analizado que, en general la misma se ha visto condicionada sensiblemente, por los cambios del mercado de trabajo de la región y ciudad, tanto como por los bajos niveles de instrucción alcanzados por esta población en los diferentes momentos. Es así que, los obreros y empleados siempre representan valores inferiores a los promedios nacional y provincial, pero dentro de ellos, los de baja calificación adquieren proporciones más altas que dichas referencias. En sentido contrario, adquieren mayor peso relativo los subempleados, jornaleros, changarines y, en general las situaciones de precariedad y baja calificación laboral. Recién en la última década analizada, se registran en el empleo de los hombres mejoras considerables en cuanto a tipo y niveles de calificación, coincidente con la reactivación de las principales actividades económicas regionales, aunque sin superar los valores de referencia.
- Se considera que merece interés particular poder analizar con mayor profundidad, la relación entre condiciones selectivas del mercado de trabajo y composición migratoria de los asentamientos, específicamente respecto del comportamiento de la construcción con el caso de los hombres extranjeros, y el trabajo doméstico con el caso de las mujeres, migrantes internas.

En tanto, respecto de la construcción se piensa que ha actuado como foco de atracción fundamental en la ciudad y región de dichos flujos migratorios, posibilitando una inserción segmentada y alterable a los cambios de la economía. Puesto que, durante los períodos de las grandes inversiones en obra pública, se cubrió con mano de obra extranjera y de baja calificación lo que no aportaba la mano de obra nativa, situación que se prolongó hasta los momentos de crisis. Ello explica la composición predominante de los ocupados extranjeros hasta mediados de los noventa, seguido a partir de allí, por un incremento de la subocupación y la precariedad laboral.

De igual manera se entiende que ocurre con las actividades relacionadas con el servicio doméstico, en el que predomina la ocupación femenina, y no ha presentado variaciones importantes entre los diferentes períodos analizados.

Y, en el otro sentido, sobre las condiciones socioeconómicas de la población, el Cuadro N° 20 da cuenta de la presencia de niveles siempre más altos que adquieren las variables de desocupación y de medición de la pobreza, en proporción con los registrados para el conjunto de la ciudad y el Departamento Confluencia en cada período (ver Anexo I. “Características sociodemográficas y económicas de la población. Ciudad de Neuquén. Décadas 80 – 90 y 2000”).

En relación con ello, la proliferación de los asentamientos precarios en los contextos característicos de los 70, 80 y hasta principios de los 90, se halla explicada fundamentalmente por el agravamiento de la pobreza estructural urbana, y un mayor aporte migratorio de países limítrofes. Teniendo en cuenta también, que ambos grupos de población eran sectores excluidos de las operatorias FO.NA.VI., puesto que estos planes se destinaron para atender prioritariamente a las demandas habitacionales de los sectores medios, empleados de servicios privados o estatales, en detrimento de los otros dos.

Situación que a su vez, se puede asociar con los conceptos de la heterogeneidad de la pobreza ya vistos. (Herzer, 2012). Y, especialmente acentuada a partir de la crisis inflacionaria de mediados de los 90, con el alto costo del valor inmobiliario, la escases de tierra urbanizable a precios accesibles, que agregados sobre todo, a las rupturas y transformaciones estatales que la caracterizaron (caída del Estado benefactor, reforma y descentralización del FO.NA.VI), llevaron a que persistiera en forma sostenida la ocurrencia de ocupaciones informales. Y, que a diferencia de las décadas anteriores, las mismas comprendieron a un abanico socioeconómico mucho más amplio, registrándose como muy significativo, la presencia de nuevas estructuraciones sociales en su interior, puesto que contuvieron no tan solo a la población empobrecida y nuevos pobres, sino también a otros sectores excluidos del mercado formal de tierras.

Se entiende que estos procesos socio territoriales son indicativos de la dinámica espacial de diferenciación social y concentración geográfica de la pobreza (Loïc Wacquant, 2007) que ha ido evidenciando la ciudad. Desde esta perspectiva se puede comprender a los asentamientos informales como expresión de “*territorios de relegación*” (Auyero, 2007), en tanto acumulación de distintos tipos de privación y de segregación residencial (Herzer, 2012). En ellos, se hace manifiesta la distancia social existente con otros sectores socioeconómicos, dado tanto por las brechas de ingresos como por la calidad diferenciada de los lugares residenciales.

Entonces, desde esta perspectiva, el objeto de estudio se puede explicar como producto de procesos de segregación residencial socioeconómica, puesto que, comprende una distribución desigual de los grupos familiares en el espacio de la ciudad en función de su nivel socioeconómico (Rodríguez Merkel, 2008), tan característico de sociedades desiguales.

### **VI. 5.1. Caracterización del medio físico construido.**

Tal como se describió en la parte metodológica se realizó un relevamiento sobre la totalidad de los programas/operatorias de regularización y mejoramiento habitacional que, desde diferentes organismos públicos, se han venido aplicando sobre cada uno de los asentamientos informales estudiados, en base a una guía de variables e indicadores observables.

Resultado de ello, se elaboró la siguiente matriz, titulada: **Cuadro N° 22. “Análisis desagregado de los satisfactores del medio físico-construido y promoción de la participación según tipo de gestión pública del hábitat aplicada”**. En la cual, sobre el eje vertical se registraron los programas u operatorias, dependencia institucional y la cobertura alcanzada, a través de la identificación de cada una de las unidades de análisis donde se aplicó el programa. El nombre de cada unidad de análisis quedó referenciada con un número de código obrante en el cuadro adjunto a la matriz. Y, sobre el eje horizontal se ordenaron cada uno de los indicadores que fueran definidos en base a unas pautas de evaluación, brindadas en el apartado metodológico.

Mientras la lectura horizontal permitiría obtener una evaluación de la eficacia de cada programa u operatoria de gestión aplicada en función de los niveles alcanzados de consolidación del asentamiento como barrio, brindándose en la última columna una tipificación de cada asentamiento según la ponderación alcanzada.

En la otra dirección, la lectura vertical facilitaría una medición del grado de respuesta sobre cada variable e indicador considerado por el conjunto de los programas u operatorias, dando por ello, una visión de conjunto sobre el estado alcanzado por cada satisfactor (cuántos asentamientos tienen mensura, regularización de dominio, agua potable, etc) sobre la totalidad de los casos analizados.

#### **Referencias del cuadro N° 22:**

---

Indicador con Signo Positivo (+): con presencia del satisfactor mediante dotación a través del programa ó por gestión del organismo competente.-

Indicador con Signo Negativo (-): ausencia del satisfactor.-

Indicador con grados heterogéneos de satisfacción (0): sin dotación del satisfactor desde el programa, evidenciando en la actualidad diversos grados de logro, según se hayan aplicado o no mecanismos de autoproducción social.-

Satisfactor en ejecución (e/j): en estos momentos se está ejecutando a través de algún programa u operatoria.

**Siglas Institucionales:**

**I.PV.U.:** Instituto Provincial de Vivienda y Urbanismo del Neuquén

**C.A.L.F.:** Cooperativa de Servicios Eléctricos Limitada.

**U.O.V.C.:** Unidad Operativa Villa Ceferino, dependiente de IPVU

**U.E.I.S.:** Unidad Ejecutora Intersectorial, organismo provincial interministerial.

**A.D.U.S.:** Agencia de Desarrollo Urbano Sustentable, organismo provincial

<b>Cod. n°</b>	<b>Nombre del Asentamiento</b>	<b>Cod. n°</b>	<b>Nombre del Asentamiento</b>
1	Los Intrusos	52	Cañadón Arias
2	Evita Capitana	53	Mza 207, Canal Pringles, C.Colón
3	Triangulo Grande	54	Cañadón Las Cabras
4	Triangulo Chico	55	Sector I, B° Jaime de Nevares
5	Villa Ceferino	56	Sector II, B° Jaime de Nevares
6	Quintarilla	57	La Costa Río Limay
7	Valentina Sur (sin nombre)	58	Espacio Verde, B° Prov. Unidas
8	Vidor	59	Los polvorines
9 <sup>a</sup>	La Costa, B° Provincias Unidas	60	Mza D, B° Valentina Sur
9 <sup>b</sup>	La Costa, B° Sopera	61	Monte Sinay
10	Villa Iris (hoy Iroqui)	62	Morro al Sur 180 Viviendas
11	Sobre arroyo Durán	63	La Paz

12	Cercano planta EPAS	64	Ruca Cayún (ex plateas)
13	s/calle Gatica al fondo	65	Nuestra Esperanza I
14	La Esperanza	66	Nuestra Esperanza II
15	Cordón Colón núcleo inicial	67	Bella Vista
16	Sector Aluvional	68	Toma El Mirador
17	Expansión Villa Ceferino	69	Manzana n° 28, B° Cuenca XV
18	Solidaridad	70	Borde cañadón sur, B° Cuenca XV
19	Sector 112	71	Almafuerte II
20	Pacífico	72	Los Hornitos
21	Autopista (Mzas 100 a 108)	73	Altos de Neuquén, B° Hi.Be.Pa.
22	Morro Autopista	74	Juventud Unida, B° Hi.Be.Pa.
23	Manzana 120	75	Expansión Toma Norte
24	La Estrella	76	Monoblock Mza 7 Rodhe 2200
25	Amanecer	77	26 de Agosto (lote 13)
26	Gasoducto I etapa, B° Progreso	78	Esp. Verde Lote 13 B° Gran Nqn S
27	Gasoducto II etapa, B° Progreso	79	Ex parada Lanin, B° Gran Nqn S.
28	Toma Unión	80	Esp. Verde Laguna San Lorenzo N
29	Espacio Verde	81	Toma Itati (Frente UTEDyC)
30	Toma 8 Mzas. B° S Lorenzo Sur	82	Las Plateas, B° Melipal
31	Independencia	83	Toma Roca
32	Toma Norte	84	Rincón del Valle
33	Hipódromo – Belén - Paraíso	85	Expansión toma Itati
34	Los Hornos	86	Juventud, B° Progreso
35	Toma Esfuerzo	87	Morro margen N.E., B° G. Alvarez
36	Almafuerte I	88	Expansión Espartaco
37	Necochea y Novella	89	Expansión cañadón Arias
38	Al pie Morro Oeste, B° Cuenca XV	90	Auca Mahuida
39	Huertas Comunitarias	91	Jóvenes Sin Techo (CALF)
40	Puerto Argentino	92	Espacio Verde Sup. Capriolo
41	Morro Pacífico	93	Tierras privadas, B° Limay
42	Morro Abraham y Catriel	94	Paimun y Lamarque s/reserva fiscal
43	Eben Ezer	95	Copahue y Linares. Esp. verde
44	Nuevo Amanecer	96	Copahue y Paimun. Plan IPVU
45	La Estrella Federal	97	Darwin e/ Catedral y Pomona
46	Gasoducto (reinstalación)	98	Toma La Familia
47	Sector 199 – 200	99	Sector IV. B° Jaime de Nevaes
48	Cañadón Atahualpa	100	Planta EPAS, B° Santa Genoveva
49	Cañadón Atahualpa	101	S/ loteo social, B° Valentina Sur
50	Camino Canteras, B° Islas Malvinas	102	Esp. Verde, EPAS, B° Valentina Sur
51	Cañadón Espartaco		

**Cuadro N° 22: Análisis desagregado de los satisfactores del medio físico-construido y promoción de la participación según tipo de gestión pública del hábitat aplicada.**

**Primera Parte**

Acto rEst atal	Satisfactores		D · U · M e n s u r a s	R e g · D o m i n i a l	Infraestructura				Mejoramiento habitacional			I n t e r c o n e c t i v i d a d	Servicios y Equipamiento		
					R e d A g u a	E l e c t r i c i d a d	R e d G a s	C l o a c a	C a l i d a d V i v ·	S a n e a m i e n t o	F l e x i b i l i d a d		R e s i d u o s	T r a n s p o r t e	E · d e s a r r o l l o
M u n i c i p a l i d a d	Regul arizac ión Tierra s Fiscal es con infrae struct ura	3, 5, 27.-	+	+	+	+	+	+	0	0	0	+	+	+	+
		9 b, 10, 12, 14,15, 17, 24, 28,32, 35, 36, 39, 40, 41, 48, 56, 58, 60.-	+	+	+	+	+	+	0	0	0	-	+	+	+
		47, 49, 101, 102.-	+	+	+	-	e/j	-	-	-	-	-	-	-	-
	Sin Interv ención	11, 13, 29, 34, 42, 45, 46, 50, 51, 52, 53, 54, 57, 61, 73, 75, 79, 80, 83, 84, 88, 89, 90, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 99.-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
P r o	I P V	Emergen cia/Fede ralismo	1, 2, 6, 7, 8, 21, 26, 37.-	+	+	+	+	+	+	-	+	+	+	+	+

v i n c i a	U	Sin Interv ención	38, 44, 59, 62, 70, 74, 76, 81, 85, 86, 87, 98.-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	C A L F		91.-	-	-	-	-	-	-	0	0	0	+	-	+	+

**Cuadro N° 22: Análisis desagregado de los satisfactores del medio físico-construido y promoción de la participación según tipo de gestión pública del hábitat aplicada. Segunda Parte**

Actor Estatad	Satisfactores		D · U · M e n s u r a s	R e g. D o m i n i a l	Infraestructura				Mejoramiento Habitacional				I n t e r c o n e c t i v i d a d	Servicios Equipami			
	Programa Análisis	Unidad			R e d A g u a	E l e c t r i c i d a d	R e d G a s	C l o a c a	C a l i d a d V i v ·	S a n e a m i e n t o	F l e x i b i l i d a d	R e s i d u o s		T r a n s p o r t e			
P r o v i n c i a	U · O · V C / I P V U	Plan Autoconstruc.	18, 19.-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
		Núcleo + Autoconstruc.	9ª.-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
		Regularización Infraestructura	16, 20, 22, 23, 25, 30.-	+	+	+	+	+	+	0	0	0	+	+	+	+	+

	<b>U . E .I . S .</b>	<b>Relocalización Urbanización Autogestión Pro.Me.Ba</b>	<b>4, 31, 33.-</b>	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
	<b>A . D . U . S .</b>	<b>Círculos Solidarios de Vivienda</b>	<b>66.-</b>	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
			<b>65, 67.-</b>	+	+	+	e/j	e/j	e/j	e/j	e/j	+	+	+	+
		<b>Ordenamiento Mensuras</b>	<b>68, 69, 71, 72, 78.-</b>	e/j	e/j	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		<b>Consortio de vecinos</b>	<b>77.-</b>	+	+	e/j									
	<b>I P V U</b>	<b>Platea c/Nº Húmedo</b>	<b>63, 64, 82</b>	+	+	+	+	+	+	-	+	+	+	+	-
<b>I n t e r s e c t o r</b>	<b>M U N / I P V U</b>	<b>Urbanización Plan Nº Hº</b>	<b>43, 55.-</b>	+	+	+	+	+	+	-	+	+	-	+	-

## **VI. 6. Análisis integrado del Medio Construido**

El entrecruzamiento de los aspectos sistematizados en el cuadro anterior permite, tal como quedó explicitado en los detalles metodológicos, agrupar a los casos estudiados en tipos de asentamientos en relación a los niveles de consolidación barrial alcanzados por la aplicación de diferentes gestiones de mejoramiento del hábitat. Un análisis más detallado permitirá elaborar conclusiones indicativas de los niveles de calidad de vida en el hábitat de esta población.

**Unidad de Análisis:** Cada uno de los asentamientos de la ciudad de Neuquén

La distribución del tipo de asentamiento según grado de consolidación barrial alcanzado, da cuenta de las siguientes situaciones:

**a) Tipo Consolidado:** incluye aquellos asentamientos que han sido intervenidos por programas u operatorias que resolvieron la mayoría de los satisfactores definidos. En general, se destaca que son programas que incluyen respuestas de carácter más integral al déficit habitacional.

**b) Tipo Consolidación Incompleta:** se corresponde con aquellas situaciones de mejoramiento barrial que por lo menos incluye la mitad de los satisfactores definidos como fundamentales para generar condiciones de calidad de vida.

**c) Tipo Consolidación Incipiente:** Son aquellos donde solo se han resuelto cuatro del total de los satisfactores. Siendo estos: diseño urbano y mensura; regularización dominial, de las infraestructuras básicas de servicios sólo se ha concretado la red de agua, y en general por encontrarse ubicados sobre áreas urbanas ya desarrolladas, disponen en el entorno de los equipamiento de desarrollo social, como escuelas, centros de salud, comedores y bibliotecas populares.

**d) Tipo En Ejecución:** son aquellos que en el momento de realizar este chequeo se encontraban en pleno proceso de ejecución de las obras.

**e) Tipo Precario:** son aquellos no intervenidos hasta la fecha del relevamiento por ninguna operatoria, siendo nulo el nivel de logro de condiciones de mejoramiento barrial. Por ello, la población se encuentra habitando con altos indicadores de NBI.

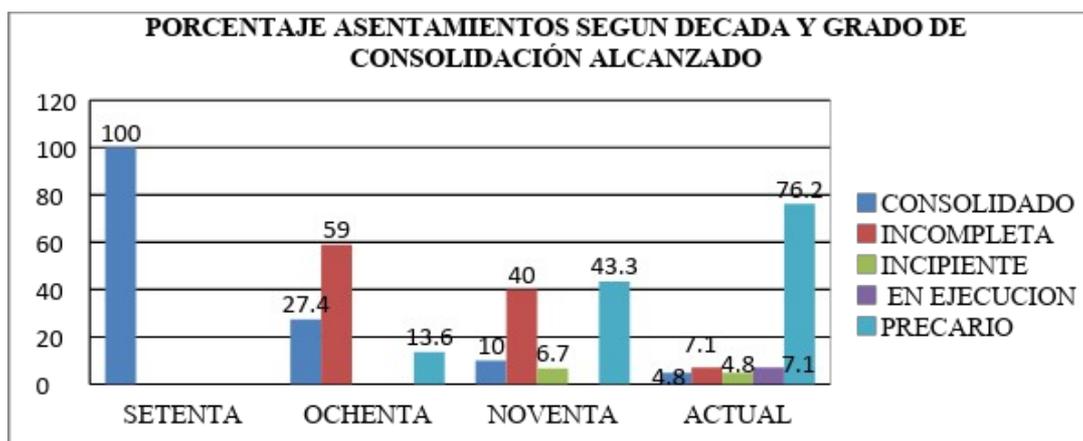
Según el Cuadro N° 23, los asentamientos tipo precario tienen menor antigüedad de ocurrencia, puesto que se concentran sobre todo en la década del 2000.

**Cuadro N° 23. Número de Asentamientos por Tipo y Década de Origen.**

Grado / Década	Consolidado	Consolidación Incompleta	Consolidación Incipiente	Consolidación En Ejecución	Informal Precario
70	8	0	0	0	0
80	6	14	0	0	3
90	3	12	2	0	13
2000	2	2	2	3	32

FUENTE: Elaboración propia. Año 2007.

**Gráfico N° 13**



Si se relaciona el nivel de consolidación logrado con la población residente en las Unidades de Análisis se obtiene la descripción del Cuadro N° 24.

**Cuadro N° 24. Población según Grado de Consolidación Alcanzado en su Hábitat**

Grado/ Década	Consolidado	Consolidación Incompleta	Consolidación Incipiente	Consolidación En Ejecución	Informal Precario
---------------	-------------	--------------------------	--------------------------	----------------------------	-------------------

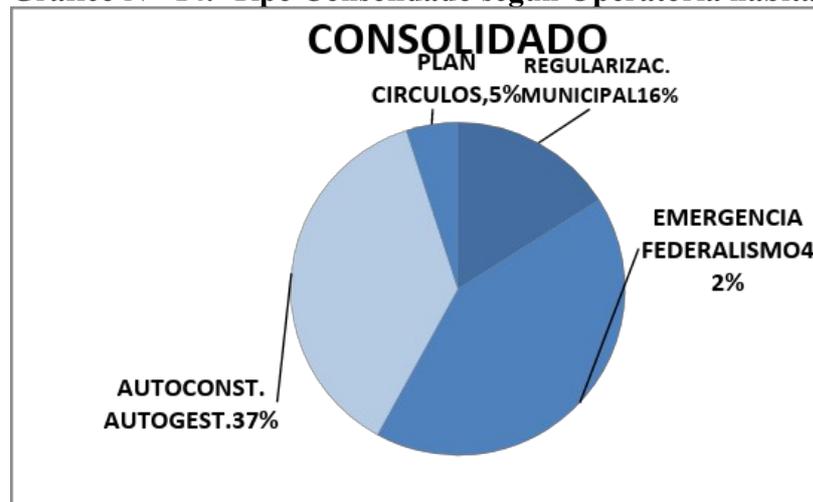
70	4760	0	0	0	0
80	4620	10430	0	0	175
90	4461	6321	538	0	4775
2000	701	853	395	1075	9500
<b>Total Población</b>	<b>14542</b>	<b>17604</b>	<b>933</b>	<b>1075</b>	<b>14450</b>
<b>Total Flías.</b>	<b>3105</b>	<b>3794</b>	<b>222</b>	<b>256</b>	<b>3434</b>

Al continuar con la lectura horizontal, respecto de la eficacia de cada programa u operatoria de gestión, se posibilita elaborar algunas conclusiones de interés, entendiendo que el tipo de respuesta estatal implementada explica en parte, los diferenciados niveles de mejoramiento encontrados. Por lo que cabe indagar acerca del lugar que ocupó la autoproducción social en el mejoramiento de la vivienda y el barrio.

#### a) Análisis Tipo Consolidado

Los **19 casos** comprendidos en el **tipo consolidado** fueron intervenidos con las operatorias indicadas en el Gráfico N° 14.

**Gráfico N° 14. Tipo Consolidado según Operatoria habitacional**



Fuente: Elaboración propia. 2007.

Si sobre la misma tipología de Asentamiento Consolidado, se pasa a una mirada vertical de la matriz, analizando en detalle como se han comportado algunos satisfactores, se

puede diferenciar algunas particularidades significativas.

En este sentido, se destaca el satisfactor **“mejoramiento habitacional”**, porque en cuanto a modalidad de ejecución ha sido diferente en cada unidad de análisis, por cuanto:

- Regularización Municipal. Dicho satisfactor se alcanza exclusivamente por procesos de autoconstrucción popular, ya que el programa en sí mismo no lo incluyó. Se distingue además, que de los 25 asentamientos comprendidos en esta operatoria, tan sólo 3 de ellos llegan, a la fecha del presente relevamiento, a categorizar como de tipo consolidado.
- Planes de Emergencia / Federalismo: el mejoramiento se logra por participación empresarial sobre la totalidad de los asentamientos intervenidos por la misma. Aclarándose que fueron operatorias masivas de vivienda, tipo llave en mano, muy similar al Fo.Na.Vi aunque de menor tamaño y calidad constructiva, en tanto se buscaba una respuesta rápida a la emergencia habitacional de la época. Son situaciones típicas de los 80, “los 414 Duplex” en Barrio Villa Ceferino o “las tiras de Duplex” con cientos de unidades del Barrio San Lorenzo Norte.
- Programas de Autoconstrucción o Autogestión social: se corresponden con los programas provinciales ejecutados por la Unidad Operativa Villa Ceferino (UOVC) ó por la Unidad Ejecutora Intersectorial (UEIS) de los períodos 80 y 90 respectivamente. En ambos casos, el mejoramiento habitacional se lograba mediante mecanismos de Esfuerzo Propio – Ayuda Mutua (EPAM) o autoconstrucción asistida, donde los vecinos aportaban la mano de obra y el Estado, los materiales y la dirección técnica. En ellos se complementa la capacidad popular de autoproducción con los recursos estatales. Los procesos constructivos son más lentos y los diseños son más flexibles a las actividades de las familias y su crecimiento. Avanzado los noventa, se los llamaba de autogestión social dado que, la población, a través de su organización comunitaria, tomaba parte de la gestión de los recursos y programas ante los diferentes organismos públicos y también suministraba la mano de obra, pero ya en estos casos, solventada mediante los planes de subsidio al desempleo, tanto nacionales como provinciales, atento a la coyuntura de altos índices de desocupación de ese momento. Esa combinación con otras fuentes de financiamiento y recursos aseguraba que la respuesta adquiriera el carácter de integral, tal como los casos de Independencia e Hi.Be.Pa.

-  
Así, por ejemplo en este último, las operatorias de autogestión se complementaron con el PRO.ME.BA. (Programa de Mejoramiento de Barrios) que suministraba los satisfactores fundamentales para que el asentamiento pase a ser barrio (núcleo húmedo, infraestructura de servicios, obras de protección ambiental y equipamiento comunitario, redundando en una respuesta de carácter integral y sinérgica, en tanto resuelve todas las falencias y, los satisfactores se potencian mutuamente entre sí.

- Plan Círculos Solidarios de Construcción de Viviendas: Este plan, en el marco de la creación de la ADUS descrita en el Contexto de Referencia, proveía créditos sociales de uso mancomunado para alcanzar el mejoramiento habitacional. Las obras de infraestructura básica eran absorbidas por el Estado mediante la obra

pública tradicional. Si bien brindaba una solución integral en tanto, cubría quince de los dieciséis satisfactores, su nivel de alcance (cobertura) ha sido muy inferior a los programas de autoconstrucción o autogestión de los 80 y 90.

En el mismo sentido, otro satisfactor que evidencia diferentes valores por operatoria, se refiere a la “**promoción de la participación**”, donde se hace destacable que, sólo se presenta en los Programas de Autoconstrucción, Autogestión y Círculo Solidarios. Los mismos reponen a distintos espacios temporales.

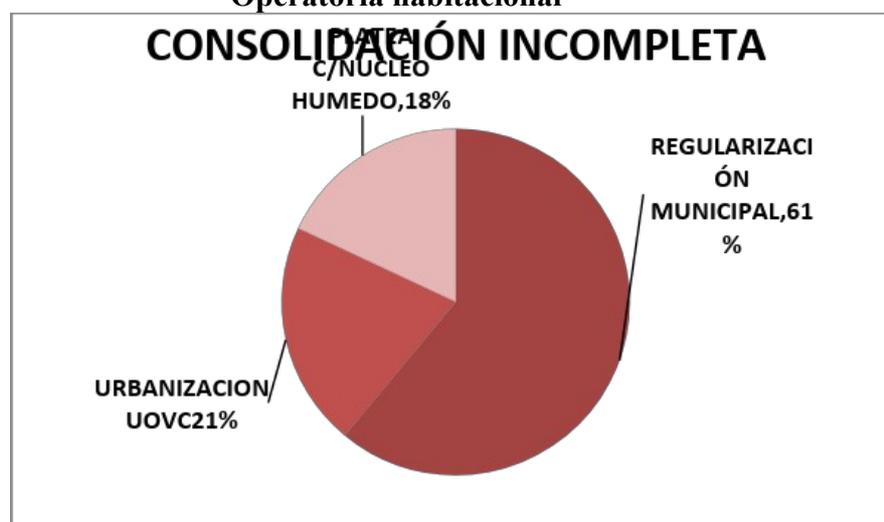
En tanto la presencia o ausencia del satisfactor y las diferentes formas de vinculación Estado – Pobladores protagonistas que fuera adoptando, marca diferentes patrones que van entre legitimación y hasta rechazo.

Un abordaje de mayor profundidad, desde la perspectiva cualitativa, será desarrollado en la segunda parte del presente trabajo.

#### b) Análisis Tipo Consolidación Incompleta.

Los **28 casos** incluidos en el tipo **consolidación incompleta** indican que han sido mejorados con las siguientes operatorias:

**Gráfico N° 15. Tipo Consolidación Incompleta según Operatoria habitacional**



Fuente: Elaboración propia. 2007.

La operatoria de regularización municipal sigue mostrando en esta tipología el mayor nivel de cobertura, en tanto abarcó a 18 de los Asentamientos.

Respecto de la lectura vertical, el análisis de cada satisfactor permitió obtener algunas

particularidades importantes en relación a la incidencia de cada uno de ellos sobre la tipología de consolidación incompleta. Así se obtiene que:

- Los satisfactores no resuelto por ninguno de los programas son: Espacios públicos, Obras de protección ambiental y Equipamiento de desarrollo social.
- El satisfactor “promoción de la participación” sólo está presente en los programas de Urbanización dependientes de U.O.V.C. / IPVU.
- El satisfactor “mejoramiento habitacional” es parcialmente resuelto por el programa Platea con Núcleo Húmedo, en tanto brindó sólo la consolidación de las bases y la parte húmeda de la vivienda (baño y cocina). En los otros dos programas, los diversos grados alcanzados dependieron exclusivamente de la capacidad de autoproducción social.

### c) Análisis Tipo Consolidación Incipiente.

Los **4 casos** ubicados en el **Tipo Consolidación Incipiente** han sido intervenidos sólo con operatorias municipales de regularización, tal como lo indica el gráfico N° 16.

**Gráfico N° 16. Tipo Consolidación Incipiente según Operatoria habitacional**



**Fuente:** Elaboración propia. 2007.

Esta tipología comprende a una sola operatoria y cuatro asentamientos informales, todos ocurridos durante los dos últimos períodos temporales considerados.

Respecto de la mirada vertical de la matriz se destaca:

- En todos los casos, la operatoria incluyó la resolución de tan sólo tres satisfactores: “Diseño Urbano y Mensura”, “Regularización Dominial” y “Red de Agua”. En dos casos también incluyó la ejecución de “Red de Gas”.
- En materia de mejoramiento de la vivienda, no se registra presencia del satisfactor en la operatoria aplicada, dando cuenta entonces de la situación

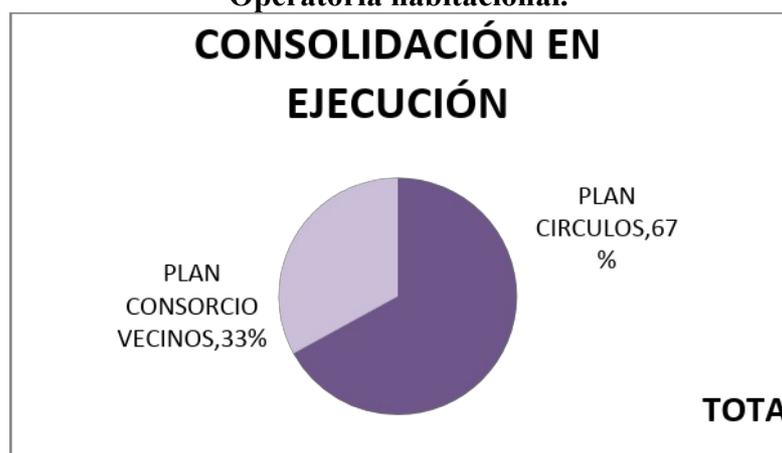
deficitaria del nivel habitacional, en tanto mala calidad de los materiales, carencia de saneamiento básico tanto como de un diseño de la misma. Teniendo en cuenta que, todos los casos comprendidos en esta tipología, tuvieron una ocurrencia durante finales de la década del 90 y período 2000-2007, existe un amplio predominio de casillas precarias. Lo que pensado en relación a la autoproducción social de la vivienda, se podría inferir que dicha capacidad demanda de procesos muchos más extendidos en el tiempo.

- Además de ello, por tratarse de situaciones de informalidad que contribuyeron con el completamiento urbano, por cuanto se localizaron sobre intersticios de la trama existente, los equipamientos de desarrollo social y comunitario ya están disponibles en el entorno barrial.

#### d) Análisis Tipo En Ejecución.

Los **tres casos** cuya solución durante el año 2007 estaban **en ejecución** corresponden a los siguientes programas:

**Gráfico N° 17. Tipo Consolidación En Ejecución según Operatoria habitacional.**



Fuente: Elaboración propia. 2007.

El tipo consolidación en ejecución comprende a un total de 256 familias en tres asentamientos informales, originados durante el período 2000-2007.

Ambos programas son ejecutados desde las nuevas modalidades que impone la A.D.U.S./ Provincia, en tanto facilita créditos sociales de uso mancomunado, comparten además que las obras de infraestructura y urbanización se realizan por empresa. En particular, la diferencia sustantiva entre ambos planes es que el Consorcio de Vecinos utiliza los recursos y mecanismos del Plan Federal de Construcción de Viviendas, es decir que las obras de construcción de la vivienda se ejecuta por empresa y con financiamiento nacional. En cambio los Círculos, de financiamiento provincial,

aprovechan la mano de obra disponible en el entorno familiar y barrial para la construcción de la vivienda, demandando por lo tanto, cada una de ellas tiempos distintos de finalización de las mismas. La otra diferencia observable refiere a que, el primero de ellos registra mayores niveles de cobertura alcanzado, en cuanto cubre casi la mitad de las familias, pudiendo inferirse que los mecanismos por empresa podrían brindar respuestas a situaciones más masivas de asentamientos informales y en menor tiempo. Aunque, en contraparte cuenta con las mismas desventajas del PROMEBA, respecto de la complejidad de los mecanismos de seguridad de obra, en tanto las viviendas se construyen con la población allí mismo residente, a lo que se agrega montos finales del valor de la vivienda casi tres veces superior a los Círculos, que llevaron a planes de financiamiento más extendidos con importantes tasas de subsidio al crédito.

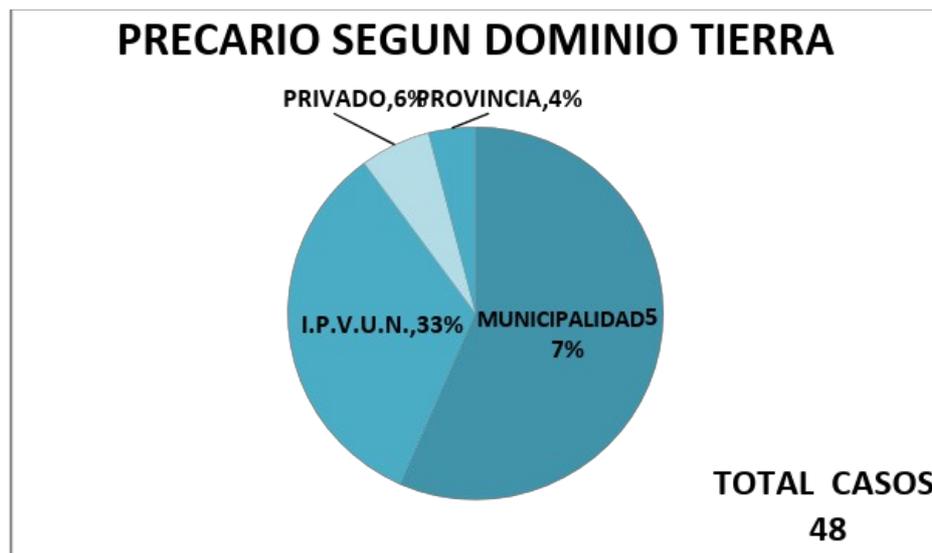
Recurriendo al análisis vertical de los indicadores considerados se resalta que.

- ambos programas, prevén la satisfacción de todos los indicadores analizados, asegurando por lo tanto a la finalización un óptimo nivel de consolidación barrial y mejoramiento habitacional.
- Respecto de los dispositivos y mecanismos de promoción de la participación ambos lo contemplan, pero son diferentes en cada uno de ellos, cuyo mayor desarrollo se brindará en la segunda parte, por ser el Programa Consorcio de Vecinos una de las alternativas seleccionada para estudiarla en mayor profundidad en relación a este satisfactor.

#### e) **Análisis Tipo Precario.**

El total de **48 casos** estudiados que permanecen en el **Tipo precario** no han sido intervenidos con programa alguno de mejoramiento. Según el gráfico N° 18, la descripción de la situación dominial indica algunas características interesantes.

#### **Gráfico N° 18. Tipo Precario según Dominio de la Tierra.**



**Fuente:** Elaboración propia. 2007.

En tanto se distingue que, más de la mitad son tierras fiscales de dominio Municipal, la otra porción importante es de propiedad del I.P.V.U.N. y la provincia, siendo predios de dominio privado sólo del 6%.

El 90% de los casos comprendidos en esta tipología son los no intervenidos con respuestas estatales de mejoramiento del hábitat.

El 10% restante (5 casos) son aquellos que, por A.D.U.S., disponen en trámite la ejecución de: Diseño Urbano, Mensura y Regularización de Dominio.

Según antigüedad de la ocupación, predomina un 63% (27 tomas) que corresponden al período 2000-2007, es decir que disponen de escasa antigüedad en cuanto a su ocurrencia.

Este dato relacionado con la cantidad de respuestas de gestión dadas por década, refleja que, la Agenda Pública de comienzos del nuevo milenio, brindó una escasa prioridad a la atención de la problemática de la ciudad informal, con intervenciones segmentadas y discontinuas, según los cambios de autoridades de aplicación.

## **VI. 7. Conclusiones Parciales.**

Los fenómenos de exclusión y lo que se designa la pobreza urbana constituyen uno de los problemas sociales fundamentales del continente, la región y en particular de la Ciudad de Neuquén. Entre cuyas manifestaciones se inscribe con un marcado anclaje territorial, a las ocupaciones ilegales de tierras, los asentamientos informales, que sus pobladores protagonistas suelen denominar “las tomas”. Sostenido y recurrente por más de tres décadas, aparece en el imaginario social de los protagonistas como una “*estrategia de reproducción social*” (Bourdieu, 1988a: 122) de acceso al hábitat. Y que desde los urbanistas contemporáneos se lo suele definir desde el enfoque de la informalidad urbana, como otra manera de producir ciudad, por fuera de las reglas del mercado formal de tierras tanto como de las pautas del planeamiento.

Sin desconocer que existen determinaciones estructurales e históricas que lo explican, en esta primera parte se desarrollo un abordaje descriptivo, por cuanto se propuso reconstruir el proceso temporal y espacial de apropiación social del territorio, las connotaciones e impactos que el mismo adquiere respecto de la ciudad, sobre todo a partir de conocer la distribución, magnitud, dinámica demográfica de cada década analizada, tanto como las condiciones de existencia de los grupos sociales involucrados.

Los principales atributos socioeconómicos hallados dan por sentado la heterogeneidad de la condición social de la población perteneciente al objeto de estudio, derrumbando visiones que suelen circunscribirse exclusivamente a una cuestión de enclave de la pobreza estructural, uniforme y homogénea. Si bien estos grupos comparten los procesos de segregación residencial y las carencias materiales de la pobreza, basta con apreciar las nuevas manifestaciones que la pobreza urbana adquiere, para describir la diversidad allí encontrada. Solo por nombrar algunos:

- Composición diversa según los de lugares de procedencia aportados por la dinámica migratoria hasta mediados de los 90.
- Presencia de jóvenes, segunda o tercera generación de “tomadores” que conviven en el período actual con otros jóvenes, procedentes de los sectores medios en descenso, porque tampoco estos últimos, pueden acceder al mercado inmobiliario (como aquellos que antes del asentamiento residían en los barrios pericentrales consolidados o en planes de vivienda que en gran parte atendió la demanda de dicho sector)

Respecto de la evaluación de la eficacia de la gestión pública del hábitat aplicada para mejorar las condiciones de calidad de vida de los asentamientos informales, se destacan características de los programas que resultan centrales:

- Los planes de emergencia habitacional aplicados durante la década del 70 han sido efectivos en cuanto al mejoramiento físico del desarrollo urbano y del hábitat pero no fomentaban la participación de los pobladores. Además indican aceptable nivel de cobertura puesto que resuelven casi las tres cuartas partes de las ocupaciones ocurridas en esa época.
- Los planes de autoconstrucción de mediados de los 80 y de autogestión de los 90, impulsados por el Estado Provincial, son los que evidenciaron mayores impactos positivos tanto por el logro de satisfactores físicos como de procesos de participación. Quizás esto se halle asociado al carácter integral de los modelos de gestión aplicados, con primacía sobre todo en los procesos de apropiación social, por sobre las respuestas masificadas y seriadas.
- En cambio el Plan Federalismo de esas décadas (viviendas económicas llave en mano) brindó una respuesta rápida y uniforme, aunque sin promover la apropiación social, calidad y flexibilidad de la vivienda.
- Similares características a las Federalismo, adoptan los planes de plateas con núcleo húmedo implementados, durante 2002/2003 por el IPVU, en coordinación con la Municipalidad ó el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia, aunque disminuyendo significativamente el tamaño de la unidad

habitacional construida respecto del primero.

- El tipo actualmente en ejecución, con las operatorias desde ADUS – Círculos ó Consorcios – evidencian preponderancia de atributos positivos, incluyendo el indicador de promoción de la participación. Por otro lado se destaca el bajo nivel de cobertura desarrollado.
- Durante las décadas del 80 y 90, se destacan los programas de regularización con urbanización progresiva, tanto Municipales como por U.O.V.C./I.P.V.U. Si bien, son escasos los satisfactores que facilitan, es claro que la transferencia de la titularidad del dominio a sus ocupantes, resulta socialmente significativa por cuanto da respuesta a necesidades de seguridad jurídica y estabilidad. De esta manera se entiende que contribuyeron con el despliegue de capacidades de autoproducción social de la vivienda familiar, reconocido por los propios sujetos protagonistas como “lo hice por esfuerzo propio”. Por ello, se destaca que este satisfactor es sinérgico en cuanto determina y potencia condiciones de mejoramiento habitacional, cuya verificación se halla dispuesta en la cantidad de casos relevados con asignación positiva en este sentido.

En relación con estos procesos, cobran significado los conceptos de vivienda progresiva e importancia del carácter universal de las políticas públicas dirigidas al mejoramiento barrial (Riofrío, 1991; Pelli 2007), por cuanto son alternativas eficaces en relación a la generación de las condiciones primarias de acceso universal y progresivo a los niveles básicos de satisfactores del hábitat.

Haciendo una síntesis de esta primera etapa descriptiva se concluye enunciando los resultados considerados fundamentales:

Un análisis fundamentalmente enclavado en lo territorial, en tanto espacio geográfico y social, contiene inscripciones de prácticas sociales de apropiación del mismo como manera de acceder a un lugar para habitar, por parte de los sectores más desfavorecidos de la sociedad. Por ello, los aspectos simbólicos, el significado dado por los propios pobladores, será objeto de desarrollo de la segunda parte de este trabajo.

Los diferenciados grados de consolidación barrial que presenta el hábitat de origen informal de los sectores empobrecidos, pudo ser explicado a partir de dos categorías de análisis:

1. El tipo de gestión pública aplicada.
2. Las posibilidades y capacidades de autoproducción popular del hábitat.

Esta última es verificable cuando se resuelve primero y a través del Estado, los problemas de la mensura y de transferencia de la tenencia de la tierra, puesto que facilita una seguridad jurídica a sus ocupantes que los lleva a desplegar diversas estrategias de autoproducción social del hábitat, verificándose a través de un mejoramiento en las viviendas.

Con el propósito de comprender la problemática en toda su magnitud y complejidad, de los asentamientos informales protagonizado por los sectores populares en la Ciudad de

Neuquén, se intentó aplicar una mirada amplia, interdisciplinaria e integrada, que incluya diferentes aspectos y sus relaciones:

- Desde el punto de vista sociológico y político, puede definirse como una práctica social recurrente y sostenida inter-generacionalmente por los estratos de población en situación de pobreza, como estrategia de resolución del déficit habitacional ante procesos de exclusión social.

Dicho encuadre lleva a considerar que, la explicación del objeto de estudio como realidad concreta y simbólica puede ser abordada desde las relaciones y condicionamientos entre texto y contexto. Es decir, entre las características particulares de la situación de vida y del hábitat de cada unidad de análisis y, las condicionantes sociales, económicos y políticos propias de cada época estudiada.

En tal sentido, se halla una estrecha relación entre la dinámica demográfica y las manifestaciones de la pobreza urbana de cada período con el advenimiento de los asentamientos informales.

- Lo expresado deviene fundamentalmente en distintas y contradictorias relaciones de legitimación – rechazo y protagonismo (o ausencia) entre Pobladores – Estado, cuyas particularidades demandan que sean comprendidas en clave de territorialidad, por considerar que en él se inscriben las distancias geográficas y sociales devenidas entre diferentes estratos socioeconómicos.
- Desde la perspectiva del desarrollo urbano, la reconstrucción del proceso temporal y espacial, permitió apreciar la impronta de la ocupación informal en la configuración urbana de la ciudad. En tanto se entiende que ha contribuido con los procesos de expansión y completamiento de dicha estructura, espacialmente verificable en la zona Oeste de la ciudad, a través de estrategias de ocupación masiva e infiltración, respectivamente.

La infiltración contribuye decididamente con la densificación y consolidación de la planta urbana, pero cuando su concreción queda librada exclusivamente con la espontaneidad social, lleva a tener que enfrentar serios riesgos ambientales por las localizaciones inadecuadas.

- Desde una evaluación de la eficacia de la gestión pública aplicada al hábitat informal, se destacan aspectos en dos sentidos: el primero, que las estrategias de planificación fueron tardías, y en respuesta a “las iniciativas ya concretadas por la gente”. El segundo, que se han implementado un abanico muy amplio de programas y operatorias, dependiendo la eficacia de cada uno de ellos del carácter integral (o su contrario) de la respuesta, observable en función de los satisfactores que contienen, incluyendo entre ellos, la promoción de mecanismos de participación social.
- Retomando esa mirada de contexto, en la actualidad el territorio de la ciudad, por responder a un proceso de metropolización y de agudización de las brechas sociales, se encuentra atravesado por la tensión entre ciudad formal e informal,

principalmente en el área pericentral (de borde del centro), que llevan a pensar en escenarios previsibles no deseados.

La primera de ellas, dada por nuevos núcleos urbanos, en particular los barrios cerrados, que disputan el mismo territorio de la oferta social, tal como se puede apreciar en el Mapa N° 10.

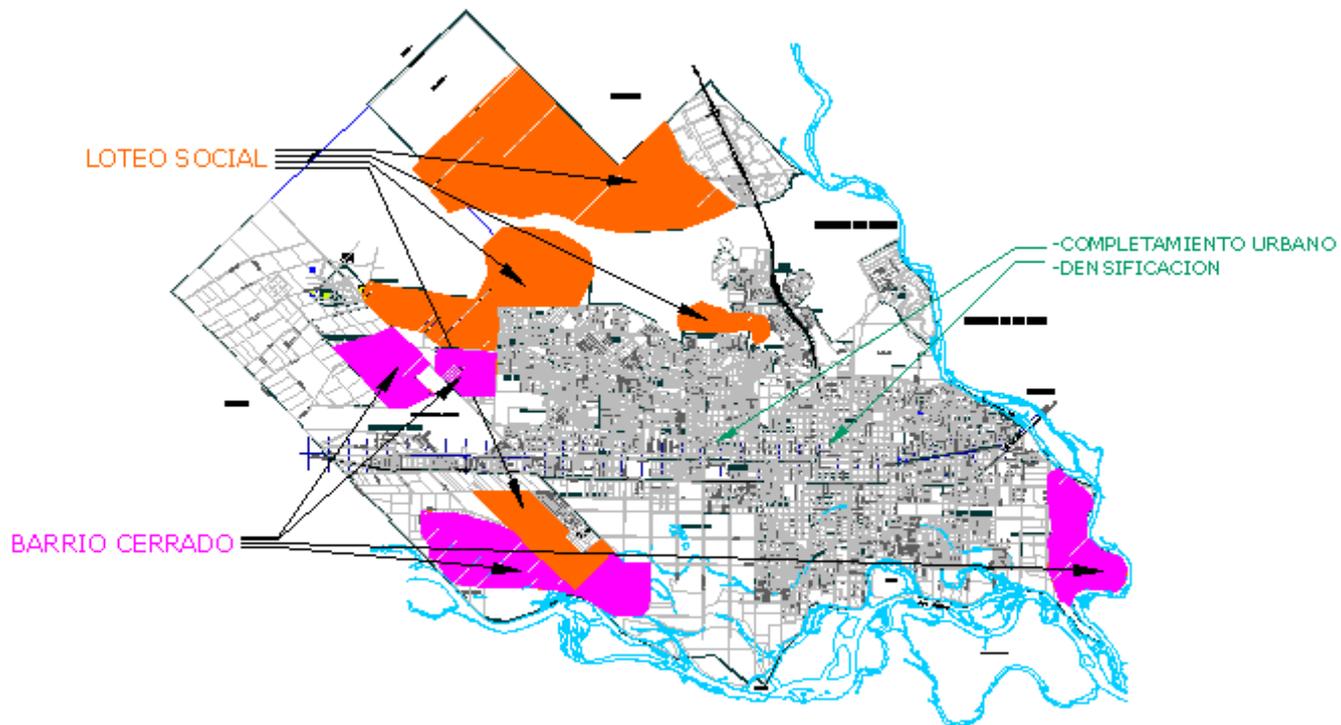
La segunda de ellas y a consecuencia de lo anterior, se intensificarán las ocupaciones informales, de completamiento, expansión urbana o hasta de réplica en las ciudades del primer cordón de la conurbación (Centenario, Cipolletti, Plottier y Senillosa), por carecer de una oferta local que los contenga. Esta última situación ya viene evidenciando una importante notoriedad, basta con retomar los diarios regionales de la época.

Teniendo en consideración que la tierra como recurso es finito, cada vez más escasa, y donde además, la puja por el espacio urbano, la búsqueda de un lugar habitable y de pertenencia, se presenta como una de las problemáticas más acuciantes de estos tiempos. De ello, devienen diferenciadas y contradictorias alternativas de resolución que van entre mercantilización y autoproducción social, cuyas nuevas manifestaciones, entramados y efectos, poco se han tenido en cuenta desde la planificación y gestión de la ciudad.

De continuar con estas tendencias no inclusivas, con ausencia de un Estado regulador y promotor de un desarrollo universal de ciudad, se profundizará el modelo de ciudad dual, fragmentada y socialmente excluyente.

Dicho modelo se halla basado en una distribución y relación desigual de los lugares de residencia y calidad urbana, según estratificación socioeconómica de la población, por lo que se entiende reforzaría los procesos de segregación residencial urbana.

**Mapa 10. Las tensiones territoriales. Oferta social versus loteo cerrado. Ciudad de Neuquén. Año 2007.**



Fuente: Elaborado por Ing. Sguazzini Atilio, en base a datos Municipales. Año 2007.

## **CAPITULO VII. ANALISIS Y RECONSTRUCCION DEL OBJETO DE ESTUDIO.**

## ANÁLISIS DE LAS PRÁCTICAS COLECTIVAS DE PRODUCCIÓN DE CIUDAD Y HABITAT.

### VII. 1. Introducción.

Según el diseño metodológico desarrollado en el Capítulo III del presente trabajo, esta parte reconstruye al objeto de estudio desde el análisis de los aspectos subjetivos y simbólicos, buscando rescatar la propia perspectiva de los pobladores a efectos de comprender la significación social asignada al fenómeno del asentamiento y respecto de las experiencias de gestión participativa del hábitat.

Con esta indagación sobre las representaciones sociales se pretende echar a luz sobre procesos sociales concretos, a través de los cuales se generan regulaciones particulares sobre las acciones y prácticas devenidas desde estos “territorios de relegación social”, y de las relaciones entre Protagonistas, Pobladores y Estado.

Para ello se realizó un trabajo de campo en cada uno de los asentamientos seleccionados, con recorridos de observación y entrevistas en profundidad a personas que siendo habitantes son reconocidas socialmente por el liderazgo y trayectoria desempeñado en el asentamiento de pertenencia.

Corresponde hacer algunas consideraciones aclaratorias respecto de los casos de estudio, dado que la selección se basó en la búsqueda de aquellos asentamientos que por diferentes atributos se consideraron representativos respecto del período de origen.

En función de ello, para el desarrollo de la primera categoría analítica - rescate de los significados dados por los pobladores y su relación con los modelos de gestión pública del hábitat - como ya se detalla en la parte metodológica, inicialmente se seleccionaron tres asentamientos reconocidos como: Solidaridad (década 80) - Independencia (década 90) - 26 de Agosto (de comienzos del período 2000 - 2007). Basado en los siguientes criterios:

- El origen de cada uno de ellos responde a un determinado corte temporal.
- Tienen características significativas y representativas del contexto temporal de origen, tales como: magnitud, dinamismo, extensión territorial y características socio demográficas.
- En cada uno de ellos se ha implementado un modelo de gestión Estatal diferente y con características típicas de las políticas del período, siendo estos: la autoconstrucción asistida por el Estado en los 80; la autogestión social y la transferencia tecnológica característica de los 90; y el consorcio “26 de Agosto” de administración de créditos sociales en el marco del Programa Federal de Vivienda I y la reciente creación de la A.D.U.S. en la provincia del Neuquén.

Respecto del último período considerado, cabe aclarar que mientras se realizó el trabajo de campo, se decidió incorporar algunas entrevistas a dirigentes de las últimas

ocupaciones de tierras, es decir aquellas ocurridas entre los años 2006 y 2007, con el propósito de profundizar sobre el sentido de algunos de los componentes simbólicos hallados recurrentemente y su relación con aspectos generacionales encontrados. Sobre todo, teniendo en cuenta la composición poblacional predominante de edades más jóvenes. Por ello se decidió agregar otras entrevistas a dirigentes de los asentamientos de Valentina Sur, Itatí y el Mirador, todos ellos con ocurrencia sobre finales del referido período.

Y, para el tratado de la segunda categoría analítica - rescate de las experiencias de gestión participativa del hábitat – como también se explicitó en la parte metodológica, se seleccionaron dos asentamientos de los ya indagados. Siendo estos, “Independencia” de los años 90 y “26 de Agosto” de comienzos del nuevo milenio, primando en la selección fundamentalmente lo novedoso del tipo de gestión aplicada en cada uno de ellos. Teniendo en cuenta además, los nuevos contextos sociales y económicos donde se inscribieron, dado la correspondencia con los períodos de mayores transformaciones del Estado y, en particular de las políticas habitacionales, a partir de mediados de la década del 90, con el debilitamiento de las instituciones y las transferencias de funciones hacia la sociedad civil, de la mano de la precarización laboral, aumento del desempleo y ajuste del estado.

Los aspectos comunes en ambos casos de estudio fueron:

- En ambas experiencias, los programas de mejoramiento del hábitat aplicados, promovían la participación directa de la población en todos los momentos del proyecto, constandingo como indicadores de logro tanto en los objetivos como en los resultados de cada uno de ellos.
- El carácter universal de las respuestas, dado que ambos programas atendían a la totalidad de la población perteneciente al asentamiento.

Lo distintivo de cada experiencia es que, en el primero de ellos, el caso Independencia parte de una estrategia estatal que impulsa la gestión y autoproducción progresivo del hábitat, a través del “Programa Transferencia Tecnológica para la solución del Hábitat por Autogestión” coordinado por Unidad Ejecutora Intersectorial (U.E.I.S.), creada por Decreto N° 150 de fecha 19 de Enero de 1993, basado en mecanismos de autoconstrucción asistida, complementados con cuadrillas de trabajo para el caso de las mujeres solas jefes del hogar, en el marco de los subsidios ocupacionales P.I.T. (Programa Intensivo de Trabajo), que para esa época tenían vigencia.

Y, el segundo, el caso 26 de Agosto, en cambio se basó en la generación de un consorcio de vecinos, integrado por todas las familias del asentamiento, quienes con el acompañamiento social de A.D.U.S. (Agencia de Desarrollo Urbano Sustentable, creada por Ley Provincial N° 2460/2004), asumen la responsabilidad de gestionar, administrar y controlar la ejecución de un Programa Federal I, complementado con recursos provinciales de esta Agencia para las obras de urbanización, contratación de un profesional Director de Obras y gastos de escrituración. En este último, el modelo de gestión se sustenta en el acuerdo de tres actores principales: Consorcio de Vecinos – Estado Provincial / Nacional - Empresa.

El desarrollo de los resultados ha quedado estructurado en base a las dos categorías analíticas referidas, sus dimensiones y aspectos, exponiendo los casos de estudio según el orden cronológico de ocurrencia.

## **VII. 2. Rescate de los significados dados por los pobladores y su relación con los modelos de gestión pública del hábitat.**

### **Componentes simbólicos motores de las prácticas participativas y de las relaciones.**

#### **VII. 2.1. Década del 80 – durante el período de transición democrática.**

Tal como se describió en la primera parte de este trabajo, durante la Década del '80, va a desarrollarse un fuerte componente de migrantes chilenos a consecuencia de la exclusión económica y/o política en su país de origen. Los mismos estaban imposibilitados de acceder a los planes habitacionales estatales por no cumplir con los requisitos de adjudicación vigentes. Encontraban una alternativa habitacional en la ocupación ilegal de la tierra, reivindicando desde sus discursos y prácticas participativas el derecho “...a la **no discriminación política, religiosa ó de nacionalidad**”.

Para ilustrar lo anterior se recuerda el primer petitorio de los ocupantes del asentamiento Solidaridad<sup>123</sup>, que fue por ellos presentado ante autoridades del IPVU (Agosto del año 1985), con el propósito de evitar la desocupación forzosa de las cuatro manzanas<sup>124</sup> que habían ocupado, ubicadas al Norte del Barrio Villa Ceferino, y cuyos principios axiológicos van a condicionar los criterios que devinieron como política pública provincial (IPVU) hasta fines de la década de los ochenta: “sin discriminación política – religiosa ó de nacionalidad”.

Para el caso del asentamiento “Solidaridad” y los otros asentamientos se conformaron de forma encadenada en las zonas con tierra vacante aledañas. **La identidad común de “excluido”:** “*estoy fuera de los planes*” – “*no cumplo con los requisitos*”, actuaba como generadora de unidad e integración hacia el interior del grupo que compartía dicha condición, puesto que, la heterogeneidad de procedencias (chileno, argentinos del interior provincial, otras provincias y de las comunidades mapuches), historia y culturas diversas, no impidieron la necesidad de reunirse, peticionar y trabajar en forma conjunta por las mejoras de los sectores ocupados. Su primera tarea organizada va a ser la

123 Nota dirigida a Ing. Casto De Diego Pizarro, presidente del IPVU, en archivos IPVU. Año 1987.

124 Ubicación geográfica: polígono irregular circunscripto por las calles Dr. David Abraham, Combate de San Lorenzo, Gob. Moreno Pedro Antonio, Gob. Asmar en intersección con Lago Huechulafquen.

delimitación de manzanas y lotes reproduciendo la cuadrícula urbana, lo que va a posibilitar la inclusión posterior de las familias no vinculadas con el núcleo inicial de las tomas.

Se interpreta que el reconocerse sujeto de afuera: “ser excluido”, plantea en estos pobladores una necesidad simbólica primaria, predominando el “ser incluidos”, sentirse “pertenecientes”, y en este sentido, el territorio ocupado va a plantear un lugar donde vivir (una ubicación física), pero a su vez tiene un valor simbólico, el de ser reconocido desde otro lugar social, despierta una imagen de mejor condición social.

Hay que considerar fundamentalmente que, el discurso portado por estos sujetos es producto, por un lado, de sus historias de vida de migrantes, donde gran parte se desarrolla en otros contextos sociales y políticos, y por otro, marcado por la condición socioeconómica que están atravesando.

Se puede reconocer que las demandas de estos pobladores por un lado condiciona a las políticas públicas sobre hábitat, pero también que existe una actitud de recepción y escucha de parte de algunos funcionarios y equipos técnicos, haciendo entonces que la relación se condicione mutuamente.

Estos procesos son decodificados por el Sociólogo Vicente Palermo<sup>125</sup>, cuando analiza:

*“...estas ocupaciones de hecho condicionan la política pública para el área, fijándola en patrones distintos a los convencionales, percibidos como discriminatorios. Hacia fines de año (luego de las elecciones parlamentarias), el gobierno provincial da curso favorable a la petición, comenzando con la mensura...”*

“Y, respecto de la relación entre pobladores y estado este mismo autor rescata<sup>126</sup>:

*“Se consolida la organización vecinal, mediante la designación de delegados por manzana y la creación de una comisión de finanzas que organiza un ahorro mensual para el establecimiento, mediante un convenio con la Cooperativa CALF, de la red eléctrica. Durante esta etapa se establece un vínculo permanente con las instancias públicas, mediante la designación en el IPVU, de un pequeño equipo “Técnico – Social” (integrado por un Asistente Social y un Maestro Mayor de Obras). La importancia de este equipo debe ser destacada, porque en concurrencia con la organización vecinal, toma iniciativas y canaliza demandas hacia el estado, lejos de constituirse en mero representante del mismo frente a los ocupantes. En ese marco se plantea ante el IPVU un proyecto de autoconstrucción por equipos de trabajo comunitarios...”*

Es importante aclarar que el sistema de autoconstrucción mencionado por el autor es asistido por el estado provincial con los materiales y asistencia técnica y social en forma cotidiana por dicho equipo técnico, que institucionalmente es reconocido como: Unidad

125Palermo Vicente (1987): “Vecinalismo en Neuquén”. Pág 19 – Centro Editor América Latina.

126 Palermo Vicente (1987). Op.Cit.

## Operativa Villa Ceferino.

La participación directa y organizada de los beneficiarios ha sido clave en este mecanismo de intervención estatal, incluyendo desde etapas de diseño y organización de las obras hasta el proceso mismo de construcción. Esto facilitó un diseño progresivo y flexible de las viviendas, acordes a las necesidades familiares, como también las reservas y consolidaciones de otros espacios de desarrollo comunitario: un centro vecinal (actual sede de la Comisión Vecinal), canchas de fútbol, guardería, espacios y gestión de escuelas pre-primarias y primarias, bibliotecas populares.

En este caso se entiende que los procesos de autoconstrucción co-gestionados entre pobladores y estado, han contribuido radicalmente a la construcción de sentido de pertenencia e identidades barriales

Los elementos que facilitaron una relación horizontal y de co-gestión entre Estado y Pobladores se pueden describir de la siguiente manera:

- La gran autonomía operativa alcanzada por el Equipo Técnico y materializada en su instalación con oficinas en el área de intervención. Motora además de una real coordinación de programas de otras instituciones oferentes en el ámbito de actuación.
- La relativamente pequeña escala de la intervención (asentamientos de los barrios Villa Ceferino, Islas Malvinas y Progreso) que en total alcanza a beneficiar con estas modalidades a 1200 familias, ocupantes informales
- La constitución de organizaciones de vecinos circunscriptas exclusivamente al sector del territorio ocupado, donde al inicio se comparte una misma incertidumbre respecto de la permanencia en el lugar ocupado.
- El rol de mediador asumido por esta Unidad Operativa que agiliza las capacidades de respuesta del IPVU por un lado, y por otro contribuye a la eficacia organizativa de las familias, por lo menos en cuanto a logros concretos de mejoramiento del hábitat.

En este sentido el autor citado<sup>127</sup> reconstruye dos aspectos sustantivos del modelo de gestión:

*“.....de hecho entran en juego en el conjunto de decisiones tomadas..... (desde la respuesta a la amenaza de desalojo en adelante), dos cuestiones relacionadas pero distinguibles: La primera. De eficacia organizativa para el logro de objetivos materiales: infraestructuras, calidad de las viviendas, etc. La segunda. De conformación de la identidad comunitaria y barrial. Ambas se definirán en la relación que establecen los vecinos entre sí, los vecinos con sus propias organizaciones voluntarias, y los partidos que se hacen presentes en el ámbito, y las diversas instancias públicas”*

*“El esfuerzo comunitario centrado en la autoconstrucción, por ejemplo, permite la generación de una memoria, un relato común capaz de anudar sentidos de pertenencia, que no necesariamente están presentes por el hecho de concretar un asentamiento.....” “.....no se trata sólo de potenciar el rendimiento de los recursos escasos, sino también de posibilitar la generación*

más rápida de una trama social más integrada.....”

Y luego concluye<sup>128</sup>:

“Ello sugiere que la cogestión de una política pública, permite que los mismos involucrados verifiquen la potencialidad del trabajo colectivo a través de una diversificación de organizaciones de base”

“Lo que resulta más interesante es que esta modalidad se reprodujo: se acercaron a los delegados y al equipo técnico del IPVU vecinos en condiciones iniciales semejantes: ocupación de hecho.....” “La regularización de la tierra, su mensura, tendido de redes eléctricas (mediante convenios con Cooperativa CALF), y redes de agua no domiciliaria, se concretó en todos los casos mediante la concurrencia de aporte estatal y esfuerzo de los beneficiarios. Casi siempre, el equipo del IPVU fue el interlocutor principal que respaldó y discutió las iniciativas con las pequeñas organizaciones vecinales, y mediante el desempeño de este rol, el IPVU se convirtió también en mediador con el resto de las oficinas públicas.”

## VII. 2.2. Década del 90.

Se seleccionó de este período el asentamiento reconocido como Independencia, no sólo por ser el primero de la década sino fundamentalmente porque, tanto las características de su conformación, atributos de la población, capacidades de movilización y proceso posterior transitado entre Pobladores Protagonistas y Estado, contribuyen que el tema de los asentamientos se instale en la agenda de política pública, como también en los medios masivos de información. Se canalizará una perspectiva de abordaje integral, observando los mecanismos institucionalización de gestión basada en el consenso y acuerdo entre pobladores y los diferentes organismos del estado intervinientes en la construcción de las soluciones para las problemáticas planteadas. Se considera que esta institucionalidad alcanzada con la gestión de asentamientos informales, implica un

refuerzo y mejoramiento de las experiencias desarrolladas en la década anterior, y que además se logra mantener hasta finales de la década analizada.



Tal como lo ilustra el artículo periodístico, hacia mediados de Agosto de 1991 se produce una ocupación masiva de tierras de propiedad privada, identificadas como Chacra 149 y 154, lindantes hacia calle Godoy y Antártida Argentina, en el corazón del Oeste Neuquino, frente al Barrio San Lorenzo.

En escasos días, bajo una forma muy rápida y organizada se densifica el asentamiento, albergando casi 600 familias en un ordenamiento urbano trazado por los propios ocupantes, según declaraciones de la propia comisión directiva en los medios regionales.

128 Palermo Vicente (1987). Op.Cit.

**Presentó un recurso ante la justicia por la ocupación de varios lotes**

El municipio de Neuquén capitalizó el desalojo de tierras fiscales ubicadas en el sector urbano conocido como "Los Gachos", destinados a la construcción de una subdelegación del cuerpo de bomberos, y de otros terrenos ocupados por familias de escasos recursos.

**Municipio de Neuquén pidió desalojo de tierras fiscales**

El municipio de Neuquén, a través de su intendente, presentó un recurso de amparo ante el Poder Judicial de la provincia para que se desalojen de las tierras fiscales ocupadas por familias de escasos recursos y se construya una subdelegación del cuerpo de bomberos en el sector urbano conocido como "Los Gachos".

El recurso fue presentado por el intendente municipal, Juan Carlos Rodríguez, quien señaló que el municipio tiene a su disposición un terreno de 10 hectáreas que ha sido ocupado por familias de escasos recursos. Estas familias, que viven en condiciones precarias, impiden la construcción de una subdelegación del cuerpo de bomberos que el municipio necesita para atender a la comunidad.

El Poder Judicial, a través de un juez, ordenó el desalojo de las tierras fiscales y la construcción de la subdelegación de bomberos. El municipio se comprometió a proporcionar alojamiento temporal para las familias desalojadas.

Hay que recordar que para esa época transcurría el proceso eleccionario para el cambio de autoridades provinciales y municipales. En este caso la fuerza popular para reclamar y gestionar se sustentaba en lo numeroso de la población involucrada en el problema.

Según **dan las crónicas periodísticas<sup>129</sup> y documentos oficiales<sup>130</sup>, "la posibilidad del desalojo judicial y la necesidad de lograr una pronta solución, han sido en sus comienzos los móviles aglutinadores y generadores de vínculos fuertes, intensos, solidarios y organizados entre los ocupantes, poniendo en común esfuerzos personales y algunos recursos propios, propiciando la autodefensa y, en los momentos más críticos, se logró una masiva participación y movilización".**

### La justicia no desalojaría a ocupantes de tierras fiscales

**Hasta ahora nadie ha demostrado que haya usurpación**

El Poder Judicial de la provincia, a través de un juez, ordenó el desalojo de las tierras fiscales ocupadas por familias de escasos recursos. Sin embargo, el municipio de Neuquén se comprometió a proporcionar alojamiento temporal para las familias desalojadas.

El juez declaró que no se había demostrado que las familias ocupantes fueran usurpadoras. Por lo tanto, el desalojo se ordenó únicamente para permitir la construcción de la subdelegación de bomberos.

El municipio se comprometió a proporcionar alojamiento temporal para las familias desalojadas. El Poder Judicial ordenó que el desalojo se realizara de manera ordenada y sin violencia.



En los terrenos ocupados, los familiares trabajan en el desarrollo de la construcción de sus propias viviendas.

**129** Ver crónicas del diario regional Río Negro, algunos de cuyos titulares indican: "Municipio de Neuquén pidió desalojo de tierras fiscales" (30/08/91); "La Justicia desalojará a ocupantes ....." (31/08/91); "Ocupantes de terrenos fiscales constituyeron una pro comisión" (1/09/91); "Ocupantes de tierras responden demanda" (26/09/91); "Orden judicial impide construcción de viviendas" (18/09/91); "El Municipio no les facilitará los servicios"; "Vecinos ocuparon el segundo piso del municipio neuquino"; "Ocupantes de tierras se movilizaron nuevamente para ..." (15/10/91).-

**130** Unidad Ejecutora Intersectorial. (1992). Diagnóstico Descriptivo Barrio Independencia. Provincia del Neuquén.-

### Ocupantes de tierras responden demanda

NEUQUEN (AN) - Unas cien personas que ocupan terrenos baldíos en el barrio San Lorenzo con el propósito de construir allí sus viviendas contestaron ayer, de acuerdo con el artícuo, a la demanda de desalojo presentada por Adjudicataria Argentina S.A., propietaria del predio, y reclamaron que el pleito se ventile por la vía del juicio ordinario. Argumentan los ocupantes que no cabe el trámite sumarisimo porque la ocupación se hizo sin violencia ni clandestinidad.

Inicialmente, varios de los demandados plantearon la excepción de falta de legitimación pasiva de la acción, porque no son ocupantes de la chacra 149, el bien que la accionante intenta recuperar, sino de la manzana 146.

Por su parte, los ocupantes de la chacra, patrocinados por el abogado Marcelo Iniguez, plantean que en el caso no procede el interdicto de recuperar la posesión radicado por la sociedad anónima propietaria, porque no se dieron los requisitos de violencia o clandestinidad previstos en el artículo 614, inciso 2, del Código de Procedimientos, para que sea procedente.

Dicen al respecto que "la ocupación fue pacífica, pública y sin ejercer ningún acto de violencia en contra de persona alguna". Niegan también que haya existido concusión moral, porque "no se dirigió amenaza o concusión moral alguna en contra del actor".

Con respecto a la clandestinidad, el escrito alude al artículo 2362 del Código Civil, que la define "como el acto por el cual se adquirió o se continuo la posesión de manera oculta, en ausencia del poseedor o con precauciones para sustrairla al conocimiento de los que tenían derecho a oponerse". Asegura la réplica que la invasión "en ningún momento se realizó en forma oculta, en razón de una supuesta ausencia del poseedor, como tampoco con actos fortuitos que permitieran esconder el hecho de la ocupación que se realizó".

### Habrían suspendido la contratación de un servicio de vigilancia

NEUQUEN (AN) - El intendente municipal de Bahía Blanca solicitó la suspensión del llamado a licitación por la contratación de un servicio de vigilancia a través de un monto aproximado a los 400.000 dólares, de acuerdo a un acuerdo de los miembros oficiales de la Intendencia.

En un comunicado publicado el 19 de septiembre y con fecha de apertura pública por el Intendente, se informó que el acuerdo fue alcanzado tras una reunión convocada por el intendente con un amplio sector del barrio San Lorenzo.

El acuerdo se alcanzó por los ocupantes se incluyó al Estado del partido de Bahía Blanca, quienes se comprometieron a no realizar actividades de intimidación durante una temporada, quien al cabo del tiempo mantuvo una línea de actividades, los representantes al Intendente.

El Intendente planteó a empresarios del ramo para participar de una licitación cuyo depósito era la contratación del servicio de vigilancia en terrenos fiscales propiedad del municipio, sin embargo, el Intendente declaró que el llamado a licitación se suspendió por la situación de las tierras fiscales, tanto en otros sectores de propiedad de la municipalidad.

El Intendente planteó a empresarios del ramo para participar de una licitación cuyo depósito era la contratación del servicio de vigilancia en terrenos fiscales propiedad del municipio, sin embargo, el Intendente declaró que el llamado a licitación se suspendió por la situación de las tierras fiscales, tanto en otros sectores de propiedad de la municipalidad.

#### POR LOS DERECHOS

NEUQUEN (AN) - Hace dos años, cuando por primera vez se comparó en forma íntegra las elecciones...

19 de esta ciudad, por parte de la justicia que antes de resolver alguna medida en contra de las mas de 400 familias que se encuentran en la misma situación que trabajan en cuenta "los derechos que nos corresponden por ley". Y en ese sentido de noción que viene que ha sido el caso de Bahía Blanca que nos ha sido el primer paso que el Intendente planteó al Intendente que se suspendió la contratación de un servicio de vigilancia a través de un monto aproximado a los 400.000 dólares, de acuerdo a un acuerdo de los miembros oficiales de la Intendencia.

Los firmantes opinan que para la construcción del barrio San Lorenzo, o como otros graves irregulaciones que por ello, los ocupantes no pagan sus viviendas porque se sienten afectados. Esta situación supone que la provincia recupere el dinero correspondiente y de esa manera no habría medios para la construcción de otras viviendas, los que nos corresponden por derecho.

Luego dicen que nos lleva la atención que se nos inicie una acción judicial y que a estos corruptos funcionarios que nos privan de nuestras viviendas, agua, luz y otros servicios.

Consideran que "si existen leyes que castiguen a un padre de familia que desamparadamente, huera un techo para sus hijos, también deben existir leyes que castiguen a estos señores, que con sus negocios, nos obligan a tomar este tipo de actividades". Por eso "denunciamos formalmente al gobernador, al presidente del PDS UN, al directorio del mismo y a todos los funcionarios que intervinieron en la construcción del barrio".

Finalmente se dirigen a quienes los llaman usurpadores de tierras y afirman que "somos neuquinos, argentinos, padres de familia como ustedes y que nos vemos perjudicados por el solo hecho de tomar un pedacito de lo que nos corresponde por derecho natural y que estamos dispuestos a pagar".

La declaración está firmada por Juan Pérez, Alberto Ciraud y Verónica Bonilla, entre otros.

Las notas de los periódicos regionales expuestas, dan cuenta de diferentes y contradictorias respuestas dadas desde ámbitos oficiales del estado.

Profundizando en el análisis del discurso que sostenían los dirigentes de la toma, en todo momento se presentaba como central la consigna "evitar el desalojo violento", que no sólo deviene en capacidad propia de movilización y resistencia, sino también a diferencia de la década anterior, de las adhesiones y apoyos de nuevos actores no gubernamentales, como son las organizaciones defensoras de los Derechos Humanos, tales como Pastoral Social del Obispado Neuquino, APDH (Asamblea Permanente de Derechos Humanos), Sindicato de Prensa, y otros<sup>131</sup>.

Estos factores externos, insertos desde otro lugar, bajo los objetivos de la defensa de los derechos sociales y humanos, inciden en la direccionalidad

y contenidos de los discursos de los ocupantes, e incrementan las capacidades de defensa y gestión de la población. Por ejemplo, aparece el asesoramiento jurídico gratuito, los ocupantes, especialmente los dirigentes, incorporan nuevos conocimientos, como los provenientes de los técnicos, que les permite una ampliación del mundo de sentidos y significados asignados a los que les sucede. Entonces, en la consigna "evitar el desalojo violento" subyace, por un lado la situación concreta de amenaza (conviene recordar que reciben notificaciones judiciales en cada domicilio) que les atraviesa toda su cotidianeidad en la toma, pero por otro lado, expresa un lenguaje enriquecido con nuevos puntos de vista que les permite comprender lo que les sucede desde otro lugar, por ejemplo el de la injusticia social.

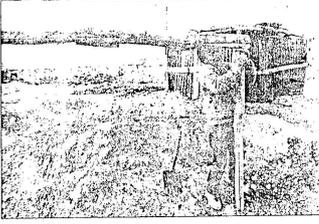
Entonces la construcción de las identidades de los tomadores comienza a amplificarse, por mantener vínculos fuertes, redes de apoyo solidario, con entidades externas a la toma.

Se entiende además, que el acompañamiento de O.S.C. logrado, es otro elemento que explica la capacidad de peticionar y gestionar alcanzada por estos pobladores.

131 Ver crónicas del diario regional Río Negro, tituladas: "Pidió una respuesta humanitaria urgente. APDH defiende a ocupantes de terrenos en San Lorenzo" (20/10/91); "Riesgos para los niños en las tierras ocupadas. Informe de Pastoral Social" (20/11/91)

# Medió el equipo pastoral Baldá recibirá hoy a un grupo de representantes de los ocupadores

El equipo pastoral de la parroquia del Espíritu Santo, de la zona de La Florida, que se reúne en la parroquia del Espiritismo y del Espíritu Santo, se reunió el día de ayer para tratar de mediar entre los ocupadores de terrenos baldíos y las autoridades municipales. El equipo pastoral, integrado por sacerdotes y laicos, se reunió en la parroquia del Espiritismo y del Espíritu Santo, a las 10 horas de la mañana. El equipo pastoral, integrado por sacerdotes y laicos, se reunió en la parroquia del Espiritismo y del Espíritu Santo, a las 10 horas de la mañana.



La ocupación de terrenos también motivó una reunión, asistió, entre el intendente, empresarios y miembros de juntas vecinales.

El equipo se reunió como un espacio de diálogo entre los ocupadores y las autoridades municipales. El equipo se reunió como un espacio de diálogo entre los ocupadores y las autoridades municipales. El equipo se reunió como un espacio de diálogo entre los ocupadores y las autoridades municipales.

El equipo se reunió como un espacio de diálogo entre los ocupadores y las autoridades municipales. El equipo se reunió como un espacio de diálogo entre los ocupadores y las autoridades municipales. El equipo se reunió como un espacio de diálogo entre los ocupadores y las autoridades municipales.

# Fernández le aclara a Baldá el papel policial

NEBUQ  
creada en  
terras pr  
renzo ha  
personas  
definición  
Mient  
ocupante  
acatarán  
puesta po  
ta de Gav  
resistir a  
de que ins  
pla la dis  
pectativa  
ción medi  
pio capita  
En efe  
de ese se  
fianza en  
ción que r  
de Asunt  
ti. Este fu  
bladores c  
solución e  
El Mo  
acuso al "

NEBUQUENAHU. El ministro de Educación a cargo de la cartera de Gobierno, Alberto Fernández, hizo un llamado a los ocupadores de terrenos baldíos en un comunicado que se publicó en la página de Internet de la Policía. El ministro de Educación a cargo de la cartera de Gobierno, Alberto Fernández, hizo un llamado a los ocupadores de terrenos baldíos en un comunicado que se publicó en la página de Internet de la Policía.



Ministro Fernández

El ministro de Educación a cargo de la cartera de Gobierno, Alberto Fernández, hizo un llamado a los ocupadores de terrenos baldíos en un comunicado que se publicó en la página de Internet de la Policía.

## REGIONALES / 15

### Actos por el aniversario de Cutral Co

CUTRAL CO (AGC). El municipio local organizó, junto a la totalidad de sus departamentos, una serie de actos conmemorativos del equinoccio de otoño aniversario de la fundación de la ciudad. La programación abarca aspectos deportivos, culturales, benéficos, musicales y folclóricos.

d  
e los  
edio  
ler al  
cris  
tiem  
vo de  
ntre  
ra la  
zados  
juer  
el 27  
a so  
cado  
te el  
asen  
i 300  
sesi  
ncia  
uni  
niel  
del 4  
dará  
lign

no ocurría lo mismo con el ámbito Provincial quienes adoptaron una posición más flexible, de escucha, tal cual se verifica en los titulares de las crónicas del diario Río Negro, facilitando iniciativas concretas para resolver el conflicto.

Después del recambio de autoridades democráticas, comienza un proceso de acercamiento y diálogo entre funcionarios y dirigentes, esto se inicia con muchas contradicciones, se desarrolla un proceso de legitimación política de la toma por parte del poder de turno, especialmente en el ámbito provincial. Se establece un ámbito de diálogo fluido con funcionarios (con alto nivel de decisión) y niveles técnicos profesionales. En este sentido, el diario Río Negro da cuenta de ello, cuando titula que, en San Lorenzo esperan la mediación de la municipalidad.

Alcanzado el acuerdo de relocalización entre pobladores protagonistas y estado se comienza a generar un nuevo modelo de gestión pública, concretado en la creación de la Unidad Ejecutora Intersectorial (Decreto Poder Ejecutivo N° 150/93), con la misión de: "abordar problemas originados en los asentamientos ilegales, el ordenamiento territorial y la elaboración de políticas vinculadas con la distribución y utilización de la tierra en esta Capital", y la generación de un fondo económico conformado con aportes de todos los Ministerios y el Ejecutivo Municipal.

# Al comienzo, reinaba un clima de enfrentamiento y confrontación con las autoridades salientes del gobierno Municipal,

Al comienzo, reinaba un clima de enfrentamiento y confrontación con las autoridades salientes del gobierno Municipal,

BOLETÍN DE PRENSA OFICIAL de 1991

## Tierras ocupadas *Lo dijo el intendente Balda*

### El municipio ayudará a 50 familias

NEUQUÉN (AN).- Tras la reunión que mantuvo ayer con una comisión de ocupantes de las tierras ubicadas en el barrio San Lorenzo y con integrantes de la Pastoral Social de la Iglesia, el intendente, Herminio Balda, precisó que el municipio podrá ayudar a unas 50 familias que se encuentran en el estado de necesidad, mientras que en los otros casos se deberán analizar las posibilidades de la comuna y del Instituto Provincial de la Vivienda.

En el encuentro, que había sido gestionado por el equipo de la Pastoral en una mediación para buscar una solución al problema, la comisión de ocupantes detalló el estado de necesidad que según ellos los llevó a tomar esta medida, expresaron que recalaron en la solidaridad de los pobladores de la zona y solicitaron al jefe municipal soluciones globales al problema.

También manifestaron que su intención no era "apropiarse de los terrenos" sino "comprarlos en cuotas que se encuentren dentro de nuestras posibilidades económicas".

#### RELEVAMIENTO

Por su parte, el intendente reiteró su rechazo a las tomas de tierras y enfatizó que se realizará un relevamiento socio-económico "para determinar los casos más urgentes y poder para lo cual se podrían entregar lotes que el municipio posee en Alto Godoy. Al ser consultado sobre las familias a las que se podría incluir en esa alternativa, Balda estimó que serían unas 50.

En cuanto al resto, manifestó que "veremos si están registrados en el IPVU y se estudiará la posibilidad de que se les otorgue una vivienda,

siempre y cuando no se perjudique el resto de los inscriptos".

Luego consideró al encuentro como "muy importante, pues es principio de diálogo para llevar a una solución".

#### NO HABRÍA DELITO PENAL

Las tierras, ubicadas entre las calles Godoy, Moritán y República de Italia, fueron ocupadas hace dos semanas. Los propietarios privados y el municipio por seis predios ubicados en las inmediaciones, presentaron recursos de desalojo ante el Juzgado de Instrucción Dos, a cargo de Luis Titanti. No obstante, tras escuchar al magistrado se declaró incompetente en el caso por no existir un "delito penal", y derivaría las actuaciones a la Justicia civil. Quizás presentó un escrito en ese fuero.

De la confrontación inicial entre pobladores protagonistas y estado se logra un pasaje hacia el diálogo y trabajo conjunto, tal como queda expresado en el Boletín de Prensa Oficial de fecha 12 de Mayo de 1992, por el Ministro de Gobierno y Justicia de ese período:

*"en su discurso destacó el valor del diálogo que permite la democracia, y consideró que ningún gobierno o mentalidad autoritaria hubiera podido llegar a la comunión que se logró entre las necesidades de los vecinos y las posibilidades que tiene el estado. Agregó que el hecho demuestra a la sociedad que se pueden alcanzar soluciones sin apelar a la violencia"*

KIU NEURU, SABIDO 14 de SEPTIEMBRE de 1974

## Sobre 600 familias del barrio San Lorenzo

### Comenzó relevamiento de ocupantes de tierras

NEUQUÉN (AN).- La dirección de Acción Social del municipio comenzó a realizar un relevamiento socio-económico de las 600 familias que ocuparon tierras en el barrio San Lorenzo y que servirá de base para dar una solución ordenada al problema.

El titular de esa repartición, Carlos Marín, puntualizó que ya se realizaron las encuestas a 60 familias, ubicadas en terrenos propiedad del municipio, entre Godoy, Antártida Argentina y República de Italia. El funcionario reveló que al ser consultado sobre si estaban dispuestos a trasladarse a otros predios con servicios, la mayoría respondió afirmativamente. Tras apuntar que el relevamiento durará entre 15 y 20 días, apuntó que se tomarán datos que puedan ser útiles para otros organismos para organizar sus actividades. Según la muestra extraída hasta el momento, el 80 por ciento de las encuestados tienen trabajo, especialmente en las industrias...

Lo que se ha detectado es que aproximadamente el 50 por ciento de las 600 familias se instaló con todas sus pertenencias en el lugar, mientras que la otra mitad realiza una especie de posta para evitar que otras personas ocupen sus lugares o atender los requerimientos que se les pueda formular.

El promedio de edad de los ocupantes es de 24 años y la mayoría "vivió con sus padres y abuelos en San Lorenzo; luego cuando formaron sus propias familias y buscaron un lugar donde asentarse", indicó Marín. Comentó que "están bien organizados. Como no tienen servicios, nombraron delegados por manzana e instalaron en el centro de las tierras ocupadas tanques de agua y letrinas". Los encuestados trajeron los ocupantes documentos personales y del grupo familiar, recibos de sueldo e historias clínicas y les interrogan sobre si hicieron trámites ante el municipio para ser titulares de sus terrenos...

En el mismo sentido, y a pesar del tiempo transcurrido, se resaltan las opiniones de dirigentes de ese momento, puesto que preguntados acerca de los motivos que gestaron ese cambio de posición en las autoridades del gobierno, reflexionan:

*"el diálogo, el llegar a acuerdos eso fue lo que hizo cambiar al Gobierno, porque las personas iban con una idea y ellos la tomaban y la aceptaban, y se daban cuenta que era posible, pero con mucho diálogo"*<sup>132</sup>

*"Lo que ellos (autoridades de gobierno) vieron era que éramos un grupo fuerte de vecinos, de jóvenes excluidos que queríamos nuestras tierras, que luchábamos por lo nuestro y eso. Yo pienso, vieron que no era un grupo fácil, que no se quebraba por ningún lado"*<sup>133</sup>.

Estos tres últimos artículos periodísticos dan cuenta de los cambios en las actuaciones realizadas desde el estado a partir de la asunción de las nuevas autoridades democráticas de gobierno, corroborando las publicaciones oficiales antes indicada.

132 Entrevista (Luis B) 12-08-2007, en su vivienda del Asentamiento Independencia.

133 Entrevista (Estella R) 12-08-2007, realizada en el domicilio particular, Asentamiento Independencia.

## Preparan la reubicación de ocupantes ilegales

Un total de 60 de los 70 lotes necesarios para reubicar a los ocupantes ilegales de terrenos privados en el barrio Independencia de Neuquén ya fueron delimitados, en tanto, se estima que la semana próxima estará terminada la mensura definitiva. Los terrenos les serán vendidos con facilidades extendidas. El barrio se vio sacudido ayer por la muerte por asfixia de un bebé de tres meses.

NEUQUÉN (AN). La próxima semana quedarán delimitados los primeros 70 lotes para reubicar a las familias asentadas en el denominado barrio "Independencia", sobre un terreno que, parte del barrio San Lorenzo, es propiedad de Adjudicataria Argentina SA, la empresa que lleva a cabo una acción de desafío contra los ocupantes.

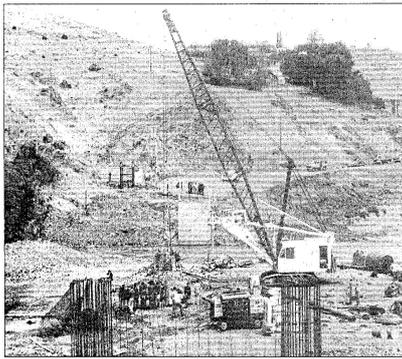
Tras los movimientos de suelo efectuados por la Dirección Provincial de Vialidad para iniciar los trabajos de las obras que se encuentran atrás de la terminal de colectivos de la empresa Lantín, en el mismo San Lorenzo, se está trabajando ahora en la delimitación de las manzanas y los lotes donde irá a ser finalmente las familias ocupantes.

Ayer topógrafos y personal especializado en mediciones de los organismos de Catastro de la provincia y de la municipalidad, informaron que se había avanzado en la delimitación de tres manzanas, y la definición de 20 lotes por cada una de ellas. Con esto, ya habría 60 terrenos, y restaría una manzana más para completar la urgencia que se presenta con las familias que tienen sus propias viviendas sobre los terrenos de Adjudicataria Argentina.

### MEDICIONES

A estos trabajos, que quedarían concluidos la próxima semana, se le suman las mediciones para el trazo de las calles del futuro barrio.

El hipótesis provincial, a través del



Los trabajos de reubicación en los terrenos concluirán la semana próxima, y en un mes los vecinos podrán habitar en el lugar.

predios que serán vendidos con facilidades de pago. Allí, se construirán viviendas a un bajo costo, mediante un mecanismo de gestión entre la provincia y los vecinos.

### MURIO UN BEBÉ

En una precaria vivienda de madera, en la que se lo cuna (llamada una bandera argentina), apareció muerto ayer un bebé de dos meses, al segundo que pierde la vida desde que se ocuparon las tierras y se fundó el barrio Independencia.

Extraoficialmente se sabe que el pequeño Jonathan Riquelme murió asfixiado y fue encontrado sin vida en la cama de la manzana por sus padres. Anteriormente, otro bebé de seis meses, hijo de la familia

del barrio, recedó que el pequeño Jonathan murió en momentos de la toma del barrio, y dijo también que ya hubo ocho casos de niños con problemas de deshidratación y diarrea, los que fueron atendidos de urgencia en el hospital Bouquet Haldén de esta capital.

### TRASPASO, EN UN MES

Barrios, quien reconoció que varias familias abandonaron el lugar, especialmente en la franga que corresponde a la empresa que vende, señaló que el traspaso de las 70 familias que aún permanecen allí, se producirá en aproximadamente un mes.

Aclaró... obstante, que la condición para aceptar el traspaso a los nuevos

del gobierno desde que la provincia decidió intervenir para encontrar una solución al delicado problema social.

### CAJA DE CREDITO MUNICIPAL

CITRAL (O AC): En la gestión municipal de Sarmitino, se lanzará la Caja de Crédito Municipal como ente financiero del municipio y de optimización de los recursos provenientes de las reordenaciones impositivas. Este organismo, a través del banco de datos con que cuenta, ofrecerá al contribuyente una atención ágil e inmediata y en el largo plazo otorgará préstamos a frentistas para ornamentos a la red eléctrica, agua, gas, etc. Serán condición indispensable para recibir el beneficio que el contribuyente no que desahucio del territorio.

## VII. 2.3. Período del 2000 a 2007.

Se van a caracterizar a los nuevos tomadores por ser predominantemente hijos de tomadores, segunda generación

de adjudicatarios de planes sociales, con alta proporción de población nativa y joven. En general los ocupantes protagonistas reivindican desde sus discursos y posiciones adoptadas **“el derecho a vivir cerca del barrio de pertenencia”**, tal como lo detallan las crónicas periodísticas regionales de dicha época.

Son predominantemente jóvenes sin tierra y vivienda, hijos viviendo hacinados en casas paternas, que no encuentran posibilidades de resolución ni en el mercado formal (por el alto valor de la tierra privada y de los alquileres) ni en operatorias estatales, dado la reducción significativa de las alternativas generadas.

La característica distintiva respecto de las décadas anteriores está directamente relacionada con las prácticas sociales, que se despliegan al momento del acceso a la toma. La configuración de ese nuevo espacio está condicionada por lazos previos de reciprocidad e intercambio, que pueden ser de tipo familiar, de vecindad ó amistosos.

Diversos relatos de los ocupantes acerca de cómo llegaron e ingresaron al territorio de la toma, manifestados durante las entrevistas realizadas, dan cuenta de ello. Dice una mujer que vive solo con su madre y una hija pequeñita (llegados recientemente de Mendoza por razones laborales), ocupante en la Toma Valentina Sur **“a mí me avisó un amigo que vino primero”**. Varios de los ocupantes de toma Itatí relatan que para ingresar y marcar un lote debían ser reconocidos como hijos ó parientes de vecinos de Melipal y recomendados por alguno de los iniciadores de la toma. Es más, una de las primeras acciones fue peticionar a autoridades del IPVU que alambren el predio para evitar el ingreso de personas ajenas al barrio.

Se presenta como significativo que prevalecen nuevos códigos estructuradores del sentido de pertenencia e integración a la comunidad que se está formando, respecto de las décadas anteriores. La posibilidad de **ser parte de la “Toma” está restringida** a esos vínculos, para ingresar se debe dar garantías de la relación con el “otro” cercano que habilita, **el ingresante debe estar recomendado y acreditar tal condición**. Y, es importante aclarar que estas relaciones no se basan tanto en vínculos político-partidarios, sino tal como lo cuentan durante las entrevistas realizadas, se sostienen en lazos afectivos, amistosos ó familiares.

Otro caso representativo emana de los relatos dados por las vecinas integrantes del

Consorcio “Toma 26 de Agosto”, un asentamiento que se origina en Agosto del año



2002, quienes recuerdan de ese momento: *“llegar sola no daba, se formaban grupos de tres, cuatro ó más.... Porque es complicado para una mujer ingresar sola sin conocer a nadie, es más seguro venirte en grupo porque te tenías que venir en carpa, no había ni luz”*<sup>134</sup>. Así mismo aclaran que, los grupos se conocían por el Barrio donde vivían antes, todos pertenecían a los barrios cercanos, como Gran Neuquén Sur (jurisdicción donde se ubica la toma) y San Lorenzo.

Siguiendo la cronología de los diarios regionales, a casi un año de producida la usurpación de tierras que estaban destinadas a un plan de vivienda del IPVU (Nota superior del Diario Rio Negro), la espera y la falta de respuesta del estado para con los vecinos del asentamiento “26 de Agosto” fue determinante, puesto que los llevo a tomar medidas extremas de protesta, como un corte de calle con la paralización de un colectivo del transporte público.

El recorte periodístico siguiente lo muestra mediante nota de tapa, bajo el rótulo de “Colectivo rehén”.



Otro elemento simbólico distintivo respecto de las ocupaciones de las décadas anteriores, refiere a que el derecho de acceso a las mejoras en el hábitat está delimitado, es restringido para aquellas familias que están desde el comienzo.

Los relatos de la representante de Toma El Mirador, designada por asamblea para gestionar la mensura ante IPVU/ADUS, ilustran al respecto: discutiendo esta pobladora con el equipo técnico social de ADUS, los criterios de ordenamiento de los lotes, las prioridades de asignación están dadas por los ocupantes hacia quienes:

*“se bancaron todo, el frío, las dificultades..... Fulano llegó recién con su familia, lo dejamos instalar pero le aclaramos que no tiene los mismos derechos que los que estamos desde el comienzo” y, aclara,..... “esto fue acordado en*

134 Entrevista (Silvia T) 9-09-2007, en su carácter de miembro administradora del Consorcio de

*asamblea, estamos todos de acuerdo*”<sup>135</sup>.

Estas nuevas formas de estructuración de la integración comunitaria y legitimación social de derechos, se entiende está mediatizada por cambios culturales expresado en prácticas discursivas que pertenece a un grupo más joven de población, con un futuro mucho más incierto que el visualizado por los ocupantes de la década del 80 y del 90. Antes, importaba lo masivo, “*cuantos más somos más seguridad teníamos de que no nos desalojen*”<sup>136</sup>.

Los significados antes descriptos, se entiende que representan un discurso muy arraigado en el imaginario neuquino, referido al derecho que otorga la antigüedad ó el ser nativo.

Entonces, la crisis y conflictividad social emergentes en las sociedades urbanas cada vez más complejas, y de la cual Neuquén no es ajena, viene impactando al interior de los sujetos y de sus relaciones más próximas – el vecino ese otro ocupante ó no – deteriorando progresivamente aspectos que tienen que ver con la identidad.

Prima el sentimiento de vacío, de aislamiento social, de desconocimiento del otro como próximo y cercano, como ser social universal.

En este sentido, se podría inferir que estas manifestaciones repercuten asimismo en la forma de vida cotidiana de los asentamientos informales, llevando entonces a que, hoy también el territorio encierre otras lógicas, fracturas y heterogeneidades que desencadenan en conflictos y confrontaciones, tanto hacia el interior de la ocupación de las tierras como con el entorno barrial:

- cambios en los liderazgos colectivos por gestiones personalizadas,
- enfrentamientos entre grupos, crisis de agresividad hacia afuera y viceversa.
- liderazgos políticos de perfil clientelar
- debilitamiento de organizaciones de base por: discontinuidad en oferta de bienes y servicios, escasa consolidación institucional, procesos de cooptación.
- la participación suele reducirse a lo emergente, a reacciones de demanda ante hechos conflictivos, luego viene la desmovilización y desconfianza entre pares.
- se potencia también la violencia horizontal entre bandas
- el quiebre de lazos solidarios universales conlleva al deterioro ó imposibilidad de construir redes vecinales de contención social.
- traslado al interior del asentamiento de situaciones de confrontación vecinal
- el par es visto como diferente, opuesto, competitivo. Se rompe la idea de vecino (próximo)

**135** Entrevista a Mujer dirigente (12-09-2007) en su domicilio del Asentamiento “El Mirador”, del Barrio Cuenca XV.

**136** Entrevista ((Luis B) 12-08-2007, realizada en el domicilio particular, Asentamiento Independencia.

- la inseguridad por ser víctimas de acciones delictivas (quemadas de casillas – robos) favorecen el aislamiento y alteran el alcance de las redes informales de ayuda mutua
- estas redes de ayuda mutua quedan reducidas a grupos muy pequeños unidos por elementos socio-afectivos ó familiares.
- refugio en adicciones.
- trasmutaciones tales como: depresiones, trastornos de la personalidad y nuevas epidemias como VIH/Sida.
- en el plano de la familia, el esfuerzo es individual y sujetas al aislamiento, no se comparte información y se buscan establecer relaciones personales con los dirigentes ó representantes institucionales a fin de obtener algún beneficio ó ayuda.

Por lo expuesto, a las precarias condiciones materiales de vida del asentamiento informal, se suman las expresiones de la crisis social actual, que se concreta en hechos y sucesos cotidianos, abriendo entonces un abanico de vulnerabilidades, donde se reproducen pautas de segregación y fragmentación social.

Desde la perspectiva teórica adoptada, basada en los fundamentos de la inclusión social y equidad, estos elementos de análisis que expresan cambios culturales profundos en la vida cotidiana de estos sujetos, deben ser tenidos en cuenta al momento de diseñar la direccionalidad, objetivos operativos y dispositivos de los modelos de gestión estatal para resolver los problemas del hábitat precario.

### **VII. 3. Rescate de las experiencias de gestión participativa del hábitat.**

#### **VII. 3.1. Participación en acciones simbólicas y físicas al interior de la comunidad.**

##### **a) El caso Independencia.**

Desde el origen de la ocupación de las tierras contó con altos niveles de participación y organización de la comunidad, tal como lo recuerdan sus protagonistas: *“Nosotros formamos una comisión con distintos vecinos, cada uno representaba a una manzana, era un cuerpo de Delegados y Subdelegados por Manzana”*<sup>137</sup>.

De conformación numerosa, contaba con 16 Delegados/as titulares y otros tantos como Suplentes. Esta Comisión de delegados era promotora de la participación comunitaria y disponía de legitimidad social, según coincidencias halladas entre las opiniones de los entrevistados: *“Bueno ahí teníamos reuniones por manzana, cada delegado con su gente, ahí se trataba todo, lo que se hablaba con el gobierno. Después cuando vino la U.E.I.S., porque en ese momento, todo eran ideas, proyectos, y para cada paso que se daba teníamos que tener la opinión de todos los vecinos”*<sup>138</sup>. Otro integrante, sostiene: *“teníamos el apoyo de todos, pero la Comisión no hacía lo que se nos ocurría, sino*

137 Entrevista (Jorge S) 9-08-2007, realizada en el domicilio particular, Asentamiento Independencia.

*realmente lo que la gente quería*”<sup>139</sup>. Y, completa otra vecina: “(..) *siempre la comisión recibió el apoyo de la mayoría(....)pero siempre ello, buscándole la vuelta de que todos los vecinos participen*”<sup>140</sup>.

Informar, era parte de la rutina del delegado: “.... El Delegado iba a las reuniones. Cuando vos no podías ir, te informaba casa por casa lo que se dijo en la asamblea”<sup>141</sup>.

Objetivos y metas de la organización: “*éramos un grupo muy unido, y nuestro objetivo común eran las viviendas, tener un espacio para nuestros hijos y para nosotros, para tener algo*”<sup>142</sup>

La eficacia comunitaria de la organización, sumada a un reconocimiento implícito por parte de las entidades públicas, llevó quizás a que, la falta de formalización legal no sea visualizada como un obstáculo por sus protagonistas.

Los temas convocantes de la movilización y participación comunitaria fueron principalmente, en los comienzos de la ocupación aquellos relacionados con el conflicto inicial de la tierra, tanto la demarcación como el riesgo al desalojo; y luego, ya reinstalados en su lugar definitivo, con la gestión y autoproducción social del hábitat. De las diferentes entrevistas realizadas se extrae la siguiente secuencia temática de importancia para la comunidad: la demarcación y distribución de los lotes; la lucha por suministro de agua potable; la amenaza de desalojo judicial; el asesoramiento jurídico; estrategias de autodefensa y movilización; las negociaciones con el Gobierno Provincial; la aceptación de las tierras ofrecidas; el proyecto de urbanización; el traslado; el plan de autoconstrucción; componentes y características de solución habitacional; selección y organización de las cuadrillas de trabajo P.I.T.; formas de distribución y control de los materiales; asistencia técnica y capacitación en oficios construcción; el plan de recupero.

Otros temas convocantes se ligaron a las vulnerables condiciones de vida tanto como a momentos festivos, dando cuenta de los vínculos solidarios practicados entre vecinos, según cuenta Patricia: “*estábamos siempre en una unión, cuando pasaba algo grave, como cuando fallecía algún bebé, teníamos que salir y ayudarnos lo (...)* También nos

138 Entrevista (Jorge S) 9-08-2007, idem cit. anterior.

139 Entrevista ((Luis B) 12-08-2007, idem cit. anterior.

140 Entrevista (Estella R) 12-08-2007, realizada en el domicilio particular, Asentamiento Independencia.

141 Entrevista (Juana Y) 9-08-2007, realizada en el domicilio particular, Asentamiento Independencia.

142 Entrevista ((Luis B) 12-08-2007, idem cit. anterior.

*juntábamos para festejar el día del niño, reyes”<sup>143</sup>.*

#### **b) El caso 26 de Agosto.**

Las primeras acciones colectivas de división del predio en lotes de 10 x 20 mts y, las tareas de nivelación, dan cuenta de acciones organizadas, no espontáneas.

Al comienzo la organización era incipiente, esta población nominó un grupo de 12 delegados, quienes presentaban las peticiones de solución ante el Municipio e IPVUN. La población se limitaba a asistir a reuniones informativas.

Las mismas se realizaban en un predio que se utilizaba como cancha.

Por lo visto, en ese momento, la práctica de participación era restringida, aunque con un alto nivel de concurrencia, quizás explicado en la incertidumbre reinante respecto de la posibilidad de permanencia ó no en los sitios ocupados.

Otras acciones aglutinadoras, que movilizaban, eran las convocatorias a realizar medidas de presión al gobierno. En total, según crónicas periodísticas, se realizaron tres piquetes sorpresivos. En uno de ellos, la retención del transporte público, da lugar a la denuncia judicial por parte de la autoridad de turno del IPVU.

Transcurridos el primer año y medio, comienza a desintegrarse el grupo de delegados, explicado por una de ellos en: “..y bueno, el desgaste que nos causaba la indiferencia y falta de respuesta por parte de las autoridades del Gobierno,(....)” como también pesaba mucho en ellos (....)”*el temor a la judicialización de la protesta”<sup>144</sup>. A mediados del año 2004, los cambios de autoridades en el IPVU y creación de la Agencia A.D.U.S, posibilita el desarrollo del proyecto “Consortio 26 de Agosto”.*

El mismo recrea y promueve las prácticas participativas en la comunidad, pero los procesos de participación comienzan a complejizarse, puesto que incluye interactuar con un conjunto más amplio de actores (autoridades, técnicos, empresa, junto con la definición de aspectos técnicos del proyecto que requieren la opinión de los vecinos, y una nueva forma organizativa, que demanda la asunción de nuevas responsabilidades y distribución de roles.

El consorcio está integrado por todas las familias y la administración recayó en un grupo de cuatro mujeres, designadas por asamblea.

Durante esta etapa la asistencia técnica brindada por el Equipo Social de A.D.U.S. y, los aportes del profesional Director de Obra, contribuyen directamente con el fortalecimiento de las capacidades de liderazgo, promoción de la participación y consolidación de la nueva forma organizativa.

143 Entrevista (Juana Y) 9-08-2007, idem cit. anterior.

144 Entrevista (Paula T) 7-09-2007, en su vivienda del Asentamiento 26 de Agosto.

La desconfianza y el descreimiento hacia las instituciones fue el principal obstáculo para la participación comunitaria: *“Yo lo veía así, como que la gente estaba incrédula, hacían tres años que no pasaba nada, la gente ya no nos creía nada”*.<sup>145</sup>

Otra barrera ha sido el temor a la exposición, manifestado por las vecinas Administradoras:

*“Cuando fue pasando el tiempo vimos que era grossa la responsabilidad, y sabíamos que estábamos expuestas a todo, a la crítica, a la desconfianza [se refieren en general a los vecinos]... A veces andaba media deprimida porque soy débil, hasta que dije, no porqué me voy a bajonear, yo creo que la crítica te ayuda, te hace más fuerte, si no hablan de vos es porque te tienen olvidada. Y bueno yo creo esto, que al aceptar estar al frente del consorcio estamos expuestas a todo”*<sup>146</sup>

Con el inicio de las obras físicas, la población se involucra en forma más directa, predominando acciones de cooperación:

*“...los vecinos colaboran, sí cuidando los chicos con la obra, que no ingresen los chicos mientras la empresa está trabajando, porque hay muchos materiales y se pueden lastimar. ... Colaboran cuidando los materiales...; participan, por ejemplo cuando llegó la empresa, se habló con la gente, que tenían que poner algo de su parte para que esto salga bien, para que no sea un fracaso. ...El tráiler ayudo muchísimo porque antes no teníamos para reunirnos, además los técnicos de la empresa también están ahí”*<sup>147</sup>

Relación Consorcio – Empresa: Cada vez que surge algún tema de obra se realizan reuniones entre los Vecinos, su Director Técnico y Empresa. En general los acuerdos alcanzados se traducen en plan de trabajo:

*“primero no fue fácil, bueno para ellos [empresa] tampoco, porque es la primera vez que trabajan con un Consorcio, con familias adentro. También es una experiencia nueva para ellos. Y, bueno ahora, conformes porque se trabaja en conjunto, tanto ellos como empresa y nosotros como vecinos, en colaborar para que todo salga bien. Los acuerdos con la empresa hasta el momento están siendo respetados por esta”*<sup>148</sup>

145 Entrevista (Silvia T) 9-09-2007, idem cit. anterior.

146 Entrevista grupal (Administradoras) 11-09-2007, miembros del Consorcio 26 de Agosto, en tráiler del asentamiento homónimo.

147 Entrevista grupal (Administradoras) 11-09-2007, idem cit. anterior.

148 Entrevista grupal (Administradoras) 11-09-2007, idem cit. anterior.

Los mecanismos de control de obra:

*“Existe habilitado un libro de quejas, donde el vecino hace los reclamos por problemas, fallas de obra. Pero también está la función del Director de Obra, el Ingeniero Roberto E. Él también, por otro lado ve si algo está mal, si no le pusieron los pisos ó la pileta. Que también está la parte de él, que también la pelea en su responsabilidad con la obra. Y, bueno nosotras [las administradoras] también remarcamos”<sup>149</sup>*

### **VII. 3.2. Participación y género.**

En ambos casos estudiados, la asunción de roles de liderazgo recae tanto en hombres como mujeres. Así, la Comisión de Delegados del asentamiento Independencia tenía una composición mixta y durante la etapa de autoconstrucción, la mujer también fue incorporada a las acciones de producción del hábitat. En este sentido expresa una entrevistada: *“¿vos ves, allá? [señala la pared de la cocina], la hice yo con mi hermana, la mezcla todo. ... los hombres trabajaban, pero nosotras, las mujeres, hacíamos los estribos, los encadenados y todo el hierro ..., ellos y los técnicos nos marcaban...”<sup>150</sup>*

Con un sentido similar en el asentamiento “26 de Agosto” se resalta el protagonismo que asume la Mujer durante todo el proceso de gestión del hábitat, en tanto quedó explicitado por una entrevistada: *“Acá también lo lindo es que la mayoría de todo esto fue a base de las mujeres”<sup>151</sup>*. Aunque al momento de justificar sobre la prominencia de las mujeres en dichas prácticas se replican argumentos de orden tradicional, explicado por qué: *“(...) la mujer lucha más, o sea que, la mujer como es mamá y ve los chicos (...) y, como que el hombre no”<sup>152</sup>*.

### **VII. 3.3. La continuidad de la participación comunitaria. Temáticas de interés y dificultades.**

Según opiniones de diferentes entrevistados, una vez que se logra la solución de urbanización y vivienda, los temas que más preocupan y motorizan a los vecinos se relacionan con otras dimensiones de lo social, entre cuyo tema priorizado en primer lugar se presenta la problemática de los adolescentes y jóvenes del barrio.

149 Entrevista grupal (Administradoras) 11-09-2007, idem cit. anterior.

150 Entrevista (Estella R) 12-08-2007, idem cit. anterior.

151 Entrevista (Silvia T) 9-09-2007, idem cit. anterior.

152 Entrevista (Silvia T) 9-09-2007, idem cit. anterior.

*“y, hay mucho problema con la juventud. En esa época, eran todos chiquitos y ahora están en una edad adolescente y, por ahí falta mucha contención. ... falta contención de la parte social..., no hay un lugar físico...”<sup>153</sup>.*

*“primero la inseguridad por tanto chicos en la calle, no tienen contención porque han desertado de la secundaria, o terminan la primaria y no saben a dónde ir... Mucha vagancia en la calle, madres muy jóvenes, conozco un montón de niñas-madres (...) salen de su niñez y se encuentran con un mundo que no lo pueden enfrentar, y están ahí, dándose palos ...y palos”<sup>154</sup>.*

*“Viene todo lo social porque el problema de la vivienda ya queda resuelto. ... aunque algún [vecinos] todavía no cayó de lo que va a tener”. “¡Claro! Claro!”. [Agrega otra vecina integrante del grupo de administración] “a mí me gustaría poder seguir haciendo cosas por los chicos del barrio. Hasta ahora siempre festejamos el día del niño, pero se necesita mucha contención. Y, ¡bueno!, habrá que pelear por eso”<sup>155</sup>.*

Las dificultades en el momento presente de la participación, según la visión de los propios vecinos protagonistas se orientan hacia dos aspectos, uno de carácter interno de la comunidad, definido por ellos como la desunión entre vecinos y otro, de carácter externo relacionado con una inadecuada política social.

- La desunión entre vecinos.

*“la desunión que hay ahora es porque la gente se separa, se muere, se va hacia otros rumbos. Hay vecinos nuevos que no conocen la historia del barrio, entonces por eso se pierde un poco más la comunicación. Después viene la desunión”<sup>156</sup>.*

Por lo visto, queda explicada por ellos mismos desde la diferenciación entre quienes compartieron una historia común en el barrio y quiénes no. La fisura podría explicarse a partir de los procesos de institucionalización y legitimación que esa trayectoria colectiva ha ido sedimentando entre quienes la compartieron.

- Inadecuada política social.

*“Y ahora es como que las cosas son un poco más servidas, (...), la geste está acostumbrada a que le dan todo, porque todo le dan ahora, ya no es como antes. Vos, ¿querés comida? y te dan un plato de comida, gas y, te dan un bono de gas,*

153 Entrevista (Jorge S) 9-08-2007, idem cit. anterior.

154 Entrevista (Estella R) 12-08-2007, idem cit. anterior.

155 Entrevista grupal (Administradoras) 11-09-2007, idem cit. anterior.

156 Entrevista ((Luis B) 12-08-2007, idem cit. anterior.

*(...)y, ahora piden casa, y le tienen que dar casa. No son productiva la gente ahora. Eso es lo que yo veo* <sup>157</sup>

Se entiende que la trayectoria de gestión del hábitat recorrida y aprehendida le sirve como marco de referencia para confrontar con los modelos asistencialistas de políticas sociales.

La mayoría de los entrevistados, hombres y mujeres, sostienen que continúan participando en el barrio, aunque con otro tipo de actividades y ámbitos, siendo estos: *“Estamos en la comunidad de la Iglesia Católica del Barrio (...) o sea, capaz que no estamos nombrados como presidente y esas, cosas, pero seguimos participando”*<sup>158</sup>.

*“Estoy con el Club de Fútbol. ¿No sé si te acordás?, antes eran todos chiquititos, ahora son todos de 15, 16 y 17 años. Ha crecido bastante el barrio...”*<sup>159</sup>.

*“Yo no estoy haciendo nada pero siempre la gente me consulta, trato de estar informado. También sé que ( nombra otros vecinos) están en la Comisión Vecinal del barrio”*<sup>160</sup>.

*“Ahora sigo en lo social, siempre miro los problemas del barrio, porque con mi esposo estamos en la Iglesia Evangélica”*<sup>161</sup>

Se puede apreciar que, en ambos casos estudiados, las prácticas participativas han sido siempre organizadas y no espontáneas, a contraposición de lo que como muchas veces se piensa. Las mismas se dan desde el origen de la ocupación, siendo la defensa del acceso a la tierra y, la delimitación del territorio los ejes convocantes y aglutinadores de los primeros tiempos. Las principales acciones son promovidas por los dirigentes (delegados) y el valor “unidad” se presenta como central.

En relación a ello, en el territorio ocupado cuentan las carencias materiales y simbólicas, siendo en estas últimas significativas que, la construcción del espacio social, se define por la situación de conflicto al momento de producirse la ocupación ilegal. El conflicto es instituyente del sentido de pertenencia a un espacio social y de las prácticas participativas que devienen.

157 Entrevista (Estella R) 12-08-2007, idem cit. anterior.

158 Entrevista (Patricia L) 9-08-2007, en el domicilio particular del asentamiento Independencia.

159 Entrevista ((Luis B) 12-08-2007, idem cit. anterior.

160 Entrevista (Jorge S) 9-08-2007, idem cit. anterior.

161 Entrevista (Estella R) 12-08-2007, idem cit. anterior.

En el caso “Independencia” la memoria colectiva indica que, el ejercicio de la participación se mantiene constante durante todo el proceso, resaltándose en todos los entrevistados como momentos más significativos: la elección de los lotes, el traslado y todo el período de la autoconstrucción, puesto que son los momentos donde se prueba la capacidad y eficacia de la organización y del trabajo conjunto con el estado.

Lo llamativo en este caso, es que sus protagonistas al momento de la reconstrucción histórica, tienden a resaltar más los aspectos positivos de la experiencia de participación, puesto que ninguno de los entrevistados recuerda los obstáculos y dificultades transitados.

El segundo caso, sector “26 de Agosto” se diferencia del anterior en cuanto a que, el proceso de participación no siempre es constante. Puesto que, decae por descreimiento y desconfianza ante la falta de respuesta de las instituciones, en cambio se intensifica cuando los acuerdos con el Estado se concretan y, se hace más directa y activa durante el período de las obras físicas, puesto que todos los vecinos se involucran cooperando con el cuidado de los niños, los materiales y el control de la calidad de las obras. El rol del técnico designado por ellos como director de obras se reconoce como un facilitador de la participación, especialmente en cuanto al sostenimiento de relaciones y acuerdos con la Empresa Constructora.

En ambos casos estudiados, las cuestiones de género transcurren en condiciones igualitarias, siendo remarcado el protagonismo de la mujer en el Consorcio de Vecinos del Asentamiento 26 de Agosto, puesto que, los principales roles de administración son delegados a un grupo de cuatro mujeres.

El hecho de que la mayoría de los entrevistados continúe realizando prácticas participativas con fuerte anclaje local, de escala barrial, da cuenta en parte, de la importancia instituyente que ha significado la trayectoria recorrida desde la ocupación y durante la gestión de mejoramiento del hábitat.

### **VII. 3.4. Participación en las decisiones al interior de la comunidad.**

#### **a) El caso del asentamiento Independencia.**

En el Asentamiento Independencia, a los comienzos era exclusivamente la asamblea de vecinos la instancia para la toma de decisiones. Allí la comisión de delegados exponía la propuesta y si no había objeciones se daba por aprobada. Cuando existían posiciones distintas se resolvía por votación, directa y abierta.

Alcanzado los primeros acuerdos con el Gobierno y, ya creada la U.E.I.S., los procedimientos participativos para la toma de decisiones comienzan a basarse en un trabajo conjunto y de relación horizontal entre vecinos y técnicos estatales, predominando alternativas de búsqueda de consensos y acuerdos.

Así, se recuerda el momento de definir la adjudicación de los lotes:

*“...primero fue el problema de la distribución de los terrenos, que se resolvió por medio de un sorteo por Manzana. Después, las familias reunidas por Manzana elegían su terreno en un plano que ya estaba estipulado....”<sup>162</sup>.*

162 Entrevista (Jorge S) 9-08-2007, idem cit. anterior.

*“el diálogo, el llegar a acuerdos fue lo que llevó el proyecto del Barrio adelante”<sup>163</sup>*

Se denota la influencia del equipo técnico en este sentido. Los temas de decisión abordados con asistencia del equipo técnico fueron los aspectos específicos del diseño y ejecución del proyecto, sistema constructivo, que requirió del fortalecimiento de capacidades y conocimientos para la autoproducción social del hábitat.

Es de distinguir que durante el tiempo de autoconstrucción, la obra se transformó en el gran taller de aprendizaje, discusión, y participación. Hasta los conflictos de liderazgo se dirimían allí, pasando a desempeñar un rol preponderante aquellos miembros que conocían el oficio de la construcción, ó las mujeres que disponían de capacidades para establecer orden y control de obra.

Durante este período, se verifica que un vecino jefe de cuadrilla aplicado, adquiere por legitimación mejor posición social y, por lo tanto, incidencia en la toma de decisiones que, por ejemplo un Delegado de Manzana que, sostenía su rol exclusivamente en habilidades discursivas, simbólicas.

#### **b) El caso del asentamiento 26 de Agosto.**

Los mecanismos de toma de decisiones que fueron adoptando parecen efectivos puesto que no se relacionan con situaciones de conflicto. Así para tomar decisiones hacen reuniones con los vecinos, cuando se presenta un problema ó cuando hay que consultar sobre algún aspecto del proyecto: *“Y bueno hay que decidirlo por voto, por votación decide la mayoría”<sup>164</sup>*

En este sentido, las Administradoras del Consorcio “26 de Agosto” recuerdan los momentos más importantes de gestión del proyecto, cuando tuvieron que convocar a reuniones de vecinos para decidir por votación, directa y abierta:

- Formación del Consorcio de Vecinos
- Ejecución del plan de viviendas, según pautas del Plan Federal I.
- Aceptación de los créditos individuales de uso mancomunado, que A.D.U.S. propuso como mecanismo de reintegro de los distintos fondos aplicados para financiar las obras.
- Para modificar algunos aspectos de terminaciones de las viviendas, como materiales de las paredes, colocación de pisos de cerámicos a cambio del

163 Entrevista ((Luis B) 12-08-2007, idem cit. anterior.

164 Entrevista (Silvia T) 9-09-2007, idem cit. anterior.

revoque exterior, color de pintura, ó la elección del tamaño de las aberturas.

Así mismo aclaran que: *“había un tiempo previo a la votación, para dar información al vecino, escuchar opiniones”*. En algunas oportunidades, se dedicaba tiempo a buscar asesoramiento y asistencia técnica externa, tales como consultas al Equipo Social y Legal de A.D.U.S., Director de Obras por ellos designado, Universidad Nacional del Comahue, técnicos Cooperativa Eléctrica C.A.L.F.

Otras situaciones llevan a desarrollar otras formas de toma de decisiones, como el consenso cuando tuvieron que seleccionar y designar a un profesional como Director de Obra y representante Técnico del Consorcio ante A.D.U.S. y la Empresa Constructora”. O, el sorteo público de las manzanas para establecer el orden de inicio y plan de avance de construcción de las viviendas, según consta en el libro de actas N° 1 del Consorcio de Vecinos.

Definiendo a la participación comunitaria como capacidades y oportunidades de los sujetos para las tomas de decisiones, en ambos casos de estudio se destaca un ejercicio en ese sentido, predominando inicialmente el carácter democrático por el sistema de votación abierta y directa. A partir del acompañamiento estatal con aportes de profesionales sociales, dicha práctica se amplifica con metodologías de consulta, consenso, acuerdos.

### **VII. 3.5. Impactos y cambios percibidos por la población.**

Sobre este aspecto, algunas respuestas se relacionan con el fortalecimiento de la autoestima y de las capacidades personales de poder decir, peticionar, proponer, escuchar, asunción de responsabilidades y obligaciones, disentir y trabajar. Ello indicaría que las dinámicas colectivas y relacionales alcanzadas en el ámbito del propio territorio, no anularían el fortalecimiento de los proceso de individuación, como sí ocurriría por ejemplo, con las sociedades de consumo modernas. Tal como lo enuncian los siguientes fragmentos de entrevistas:

*“Nos sirvió para ver que podíamos ser mejor, para ayudar al vecino”*<sup>165</sup>.

*“Uno piensa que no va a poder llegar y cuando ves que las cosas van saliendo mejor, da más fuerza”*<sup>166</sup>

*“yo creo que todo eso va en la voluntad que vos pongas en conseguir algo. Porque si uno se propone consigue las cosas”*<sup>167</sup>

*“Aprendes a parar a la gente, también a pararte delante de la gente, claro y*

165 Entrevista (Estella R) 12-08-2007, idem cit. anterior.

166 Entrevista (Silvia C) 16-09-2007, en el domicilio particular del asentamiento “26 de Agosto”.

167 Entrevista (Paula M) 14-09-2007, en el domicilio particular del asentamiento “26 de Agosto”

*decirle las cosas, porque tenes que tener una autoridad y, yo creo un liderazgo (...) No sé, por ahí soy muy débil, sensible, pero no sé, igual en mi trabajo, mantengo una posición de líder porque siempre reclamo algo que está mal, lo manifiesto, no me quedo callada”<sup>168</sup>*

*“La gente quiso hacerse su casa y lo hizo, todo por esfuerzo propio”<sup>169</sup>*

*“Después que se fue la U.E.I.S. la gente siguió buscando quién podía ayudarla o como salir adelante. La mayoría ha avanzado, tiene sus trabajos estables. No te olvides que ahí eran todos planes de trabajo, planes sociales, ahora la gente tiene trabajo estable, ha querido avanzar y ha avanzado”. “Me parece que nosotros nos supimos manejar con el gobierno, supimos hablar, decirle cuál era nuestra necesidad, y bueno yo estoy orgulloso en ese sentido”<sup>170</sup>*

*“Aprendimos como manejarte con las Instituciones para reclamar por un terreno ó la vivienda, todo fue nuevo y bueno, se aprende un montón”<sup>171</sup>*

*“Es mucha responsabilidad pero eso a mí no me molesta”<sup>172</sup>*

Son escasas las respuestas que perciben logros de mejoras en relación al ámbito del trabajo, y estas se circunscriben sólo a las posibilidades de aprendizaje de un oficio como a las posibilidades inmediatas de inserción laboral:

*“Acá mucha gente aprendió un oficio, a pegar ladrillos y les interesó pegar ladrillos. El caso mío por ejemplo, yo acá en mi casa hice agua, luz, gas todas las instalaciones y no sabía hacerlo. Pero fui con alguien que sabía, después me ayudó a hacerlo y yo aprendí a hacerlo”<sup>173</sup>*

*“Por acuerdo con la Empresa varios vecinos están trabajando contratados por la empresa”<sup>174</sup>*

168 Entrevista (Silvia T) 9-09-2007, idem cit. anterior.

169 Entrevista (Juana Y) 9-08-2007, idem cit. anterior.

170 Entrevista (Jorge S) 9-08-2007, idem cit. anterior.

171 Entrevista grupal (Administradoras) 11-09-2007, idem cit. anterior.

172 Entrevista (Karina E), 14-09-2007, en el domicilio particular del asentamiento “26 de Agosto”.

173 Entrevista (Jorge S) 9-08-2007, idem cit. anterior.

Otros puntos de vista de los entrevistados se inclinaron más por dimensiones relacionadas con el mejoramiento de vínculos e integración entre vecinos. Al respecto, la importancia de la socialización a partir de estructuras de vecinazgo, es un concepto desarrollado por varios sociólogos, sobre todo como una característica distintiva de los barrios populares ante la descomposición laboral y pérdida del rol desempeñado anteriormente por el sindicalismo argentino. (Merklen, 2010: 67; Sigal, 1981: 1570).

*“antes nos peleábamos mucho, pero bueno es el arrebató de la gente, después pasa. Una de dos, una puede reaccionar de la misma forma, ponerse a la misma altura, o decir no, ¿qué hago?”<sup>175</sup>.*

*“me conozco todos los vecinos, me comuniqué con varios vecinos. Éramos un grupo que sabíamos las problemáticas del barrio, distribuyendo los materiales éramos una ayuda para ellos”<sup>176</sup>*

*“Todos nos conocíamos y ayudábamos”<sup>177</sup>*

*“Ahora entras al barrio y nos conocemos todos, nos tratamos más entre los vecinos”<sup>178</sup>*

*“La verdad es que la gente está contenta, la tranquilidad que hay en este momento entre la gente, no se da en otro barrio”<sup>179</sup>.*

Otro grupo importante de representaciones sociales de ambos asentamientos, relaciona el mejoramiento físico alcanzado (Asentamiento Independencia) o en proceso de resolución (Asentamiento 26 de Agosto) con el afianzamiento de la Identidad barrial e Inclusión social. Siendo estas:

*“Nosotros en dos años tuvimos una casa, después de haber nacido de una toma que era ilegal, que habíamos tenido el riesgo del desalojo. Estoy muy satisfecho”<sup>180</sup>*

174 Entrevista grupal (Administradoras) 11-09-2007, idem cit. anterior.

175 Entrevista (Silvia T) 9-09-2007, idem cit. anterior.

176 Entrevista (Estella R) 12-08-2007, idem cit. anterior.

177 Entrevista ((Luis B) 12-08-2007, idem cit. anterior.

178 Entrevista (Karina E), 14-09-2007, idem cit. anterior.

179 Entrevista (Jorge S) 9-08-2007, idem cit. anterior.

*“la mayoría nos seguimos llamando barrio Independencia... ahora somos del Barrio Gran Neuquén Sur, pero nadie quiere perder su identidad. Vos fijate como figura la dirección de mi casa, vos vas al registro civil, al hospital, al destacamento, a donde vayas, vos decís barrio Independencia y todos nos conocen”<sup>181</sup>*

*“Y bueno, en ese momento no era nada (se refiere al estado de las tierras cuando se trasladaron), era un desierto, era lo último que había en la Ciudad, y hoy en día somos prácticamente parte céntrica de la zona Oeste, y yo pienso que la mayoría de la gente está muy contenta con lo que se hizo. Además hace quince días nos entregaron las escrituras con los montos que se habían acordado. En estos momentos yo te diría estamos casi en una zona privilegiada porque ya se ha poblado todo alrededor. El peligro que había en esa época, el temor a los robos y esas cosas, ya no va más, o sea dejamos de ser una villa”<sup>182</sup>.*

*“A mí me llena de orgullo ver el barrio, porque cambió, porque a nosotros la gente de alrededor del barrio nos tenía mal, porque yo me acuerdo, cuando llevábamos los chicos a la escuela, nos decían que no había lugar para los chicos de la toma..., nos sentíamos muy mal... y baaa! Uno como que se sentía marginado, así porque, uno decía ¿cómo? Si somos todos iguales, nada más... La verdad es que tuvimos que llegar a esto, lamentablemente tuvimos que llegar a esto [se refiere al mejoramiento barria]), porque de otra forma no lo hubiéramos hecho”<sup>183</sup>.*

*“...antes había gente acá que molestaba al alrededor, porque robaban y todo eso, y como que eso nos metía a todos en lo mismo. Entonces al irse esa gente y quedar las familias que realmente necesitan las viviendas, ya se cambió también la mirada del vecino, es otra”<sup>184</sup>.*

*“Te daba bronca porque cuando llevabas los chicos a la escuela, te daba rabia, estamos a dos cuadras de la escuela n° 295, y nos decían que no les correspondía. ...¿te acordadas? [pregunta a sus compañeras] Y eso cambió porque mejoró todo ... casa, ...barrio...todo, es como que ahora uno entra al barrio... y ya es otra la realidad”<sup>185</sup>*

180 Entrevista (Jorge S) 9-08-2007, idem cit. anterior.

181 Entrevista ((Luis B) 12-08-2007, idem cit. anterior.

182 Entrevista (Jorge S) 9-08-2007, idem cit. anterior.

183 Entrevista (Karina E), 14-09-2007, idem cit. anterior.

184 Entrevista (Silvia C) 16-09-2007, idem cit. anterior.

Muchos de los fragmentos dan cuenta evidente de la distancia social e institucional entre el “adentro” y el “afuera” del asentamiento, los padecimientos que implica para esta población sentirse y reconocerse extranjero, marginado o excluido.

Contradictoriamente, de los relatos se desprende que, la igualación de condiciones materiales de vida mediante procesos de gestión del hábitat que promueven el involucramiento de la población, son instrumentos eficaces de inclusión social, puesto que, en ambos casos de análisis, los cambios percibidos por la población, no solo refieren al aspecto material sino también a los aspectos simbólicos, de desarrollo individual, familiar y comunitario, de superación de esos padecimientos y miradas excluyentes.

La simple ocupación de un territorio común por un grupo de población parece no ser suficiente para construir identidad barrial, también cuenta las miradas del “otro”, externo al sitio los vínculos y relaciones con las Instituciones. Es así que, la autoconstrucción organizada en “Independencia” ó la participación en todo el proceso de gestión de la solución mediante la conformación de un consorcio y, la cooperación de los vecinos con los proceso de obras físicas en “26 de Agosto”, son procesos generadores de pertenencia, historia común y arraigo. Y aquí cobra importancia el papel que jugaron las organizaciones sociales y las instituciones del estado, como ámbitos de socialización, de re- afiliación, en el sentido de posibilidad de recuperar desde otro lugar, no ya desde el mundo del trabajo, las inscripciones colectivas que se fueron fragmentando por los procesos de desafiliación<sup>186</sup>.

En este sentido, en ambos casos cuando los pobladores se refieren al mejoramiento barrial incluyen la regularización de los lotes, las viviendas, los servicios, junto con la posibilidad fundamental de *sentirse reconocido desde otro lugar social, el de la inclusión social*.

Lo anterior podría orientar una doble interpretación. Por un lado, entendiera ser que, el involucramiento en el mejoramiento alcanzado ó en proceso de ejecución, según corresponde en cada caso analizado, rompe con el estigma socialmente asignado de peligroso, marginado, diferente, en el sentido de estar fuera de..., excluido; fortaleciendo la posibilidad de sentirse reconocidos e integrados al entrono urbano y social donde viven. Y, por otro lado, sugiere que el patrón de inclusión disponible en esta población es reproductor de los modos de vida socialmente homogeneizados, en cuanto a que las características alcanzadas en las viviendas responden a un modelo estándar, representación social del satisfactor habitacional. A este respecto, se encuentran elementos explicativos en la teoría seleccionada de necesidades y satisfactores en cuanto construcción determinada por el medio cultural, tal como lo fundamenta Victor Saúl Pelli.

*“El complicado y costoso complejo que es en nuestra cultura la vivienda*

185 Entrevista (Paula M) 14-09-2007, idem cit. anterior.

186 Concepto desarrollado por Robert Castel (1997) como descomposición de un sistema de integración social y como pérdida de las inscripciones colectivas desde el punto de vista de los trabajadores y los individuos.

*estándar..., no es en rigor una respuesta espontánea de cada habitante a sus necesidades habitacionales genéricas sino el modo de satisfactor habitacional propio de nuestro sistema socio-cultural-económico. Conviene tener en cuenta que, para los sectores populares de América Latina, este modelo o paradigma de la satisfacción habitacional funciona en muchas situaciones como una imposición, o como condición, planteada por el conjunto social y por el sistema moderno de hábitat, de lo que es obligatorio necesitar, y como requisito para pertenecer a la cultura de referencia de ese conjunto, es decir para no quedar excluido.”<sup>187</sup>*

Las respuestas obtenidas revelan además, que ese mundo de significados de los sujetos está cargado y se expresa mediante sentimientos, afectos y emociones, involucrando a la persona como un ser integral, en todas sus dimensiones socio afectivas.

Por lo visto, el concepto de barrio se piensa mayoritariamente desde asignaciones positivas de significado, en tanto incluye un conjunto más amplio que espacio físico construido, es espacio social y posibilidad de identidad e integración con el resto de la sociedad, es un lugar donde poder ser, vivir y pertenecer. Desde una visión sistémica, cabría preguntarse acerca de los límites que asume este concepto de barrio en términos de una caracterización más profunda entre el adentro y el afuera y las fronteras o condiciones de borde.

### **VII. 3.6. Los aspectos positivos y negativos reconocidos por la población respecto de los diseños y mecanismos de gestión.**

Según son percibidos desde la experiencia de los propios protagonistas se resaltan diversas asignaciones positivas y negativas respecto de los diseños, mecanismos y formas de gestión.

De las positivas:

- La importancia de la planificación, organización de obra y el control compartido de la misma, entre estado y vecinos, es destacada en forma positiva:

*“El hecho de que se entreguen los materiales por etapa, con control de los técnicos y nuestro, fue muy importante porque no pasó lo de otros barrios que, recibieron todo junto y la gente los terminaba vendiendo. La entrega de materiales fue organizada”<sup>188</sup>*

*“Nos toco una época buena, fue una buena gestión y con los vecinos que había también. Todo estaba bien planeado y bien puesto, donde tenía que estar puesto, la cloaca, luz, los materiales, todo, con nosotros todo funcionó bien. Teníamos mucho despiole en el obrador pero fue el primer barrio que tuvo todos los servicios. Había barrios viejos que ni siquiera tenían la cloaca y nosotros en menos de dos años*

187 Victor Saúl Pelli (2006): Op. Cit. Pág. 26.-

188 Entrevista (Jorge S) 9-08-2007, idem cit. anterior.

*tuvimos todo*”<sup>189</sup>

Otra asignación de significado positivo es la representación dada por el esfuerzo propio, individual o familiar, asociado además con la idea de vivienda propia y progresiva, en la medida de las posibilidades económicas de cada familia. En las opiniones que siguen también se resalta la impronta que ocupa el binomio familia - casa, en tanto lugar central de sentido y acción de estos pobladores.

*“llegar a esto, y bueno también es marcarse una meta para uno, creo. La meta mía fue tener mi casa, porque el sueño de uno, de todos, es llegar a tener lo de uno y lo propio, y más cuando tenes hijos”*<sup>190</sup>.

*“Ellos nos dieron los materiales para hacernos una platea y un núcleo húmedo, todo lo demás lo hicimos por esfuerzo propio. Esta casa la hizo mi esposo, la mayoría de las casas las hicieron los vecinos, ellos por esfuerzo propio, y, bueno ahora comprando lo que se puede. A la vez, vos ves casas terminadas y otras que no, porque según el presupuesto de bolsillo que vos tengas”*<sup>191</sup>

*“Me siento bien porque tengo mi casa, ¡he! Tengo cinco hijos y este hogar recibió a dos de mis hijos, llegue con tres a la toma. Me siento orgullosa de lo que tengo, amo cada ladrillo que tengo pegado acá, porque uno se esmeró, porque uno lo que tiene ahora lo cuida”*<sup>192</sup>

*“Después la gente siguió, algunos avanzaron más otros menos pero todos después siguieron”*<sup>193</sup>.

*“Al día de hoy, yo también agradezco a mi familia, a mis hijos por el aguante que me tuvieron, de apoyar, me hicieron más fuerte, sabiendo que del otro lado tenes el apoyo de los chicos, que son chicos pero que también saben que van luchando, y que esto no cayó de arriba”*<sup>194</sup>

189 Entrevista ((Luis B) 12-08-2007, idem cit. anterior.

190 Entrevista (Silvia T) 9-09-2007, idem cit. anterior.

191 Entrevista (Juana Y) 9-08-2007, idem cit. anterior.

192 Entrevista (Estella R) 12-08-2007, idem cit. anterior.

193 Entrevista (Patricia L) 9-08-2007, idem cit. anterior.

194 Entrevista (Silvia T) 9-09-2007, idem cit. anterior.

La intervención del estado a través de operatorias de regularización dominial también son importantes para los vecinos porque, según ellos pone freno a las situaciones de especulación.

*“No todos veníamos con el mismo pensamiento. Muchos venían por negocio, tomaban un terreno y después lo vendieron” La regularización sirvió para que realmente se queden las familias que lo necesitaban para vivir”<sup>195</sup>*

Según los entrevistados la gestión del hábitat más pertinente y generadora de sentimientos de pertenencia es aquella que responde a las necesidades y formas de vida cultural propias.

*“La gente está conforme porque no quería casa, quería terreno para hacerse su casa, el 80% quería hacerse su casa a su gusto, de acuerdo a como quiere vivir”<sup>196</sup>.*

Otro aspecto positivo resaltado se refiere a la idea de una respuesta pública oportuna y eficiente, a través de las diferentes formas de vinculación que adoptó para con los pobladores protagonistas, que para el caso del Asentamiento Independencia, más allá del tiempo transitado sigue estando en el recuerdo colectivo. Y para el caso del Asentamiento 26 de Agosto, el sentimiento de bienestar alcanzado sobre todo tuvo que ver con el tiempo transcurrido y los vaivenes hasta lograr la respuesta institucional de solución.

*“Tengo lo mío y creo que me lo gané, fue una lucha que no fue dura porque tuvimos ayuda pronto. Hay tomas que llevan 15 años sin solución”<sup>197</sup>*

*“El acompañamiento de la Unidad Ejecutora fue bueno, muy importante. Ahora haría falta para otras tomas, pero no hay más Unidad Ejecutora.”<sup>198</sup>*

*“hoy es otra la realidad, lo vemos que están todos felices, contentos. Otros te dicen, vecina esto fue tan rápido (...) a comparación con otros barrios”<sup>199</sup>*

*“Hace cinco años que llegamos con mi familia y no teníamos nada. A Neuquén*

195 Entrevista (Silvia T) 9-09-2007, idem cit. anterior.

196 Entrevista (Jorge S) 9-08-2007, idem cit. anterior.

197 Entrevista (Juana Y) 9-08-2007, idem cit. anterior.

198 Entrevista (Patricia L) 9-08-2007, idem cit. anterior.

199 Entrevista (Karina E), 14-09-2007, idem cit. anterior.

*le debo todo, mi trabajo, ahora la casa, todo*<sup>200</sup>

*“Nos costó mucho, al principio no creía nada, iba a las reuniones pero nadie tenía esperanza, ahora es como que el sueño se nos hizo realidad”*<sup>201</sup>

*“Esto es mucha emoción. Aprendimos muchas cosas y ver que todo se hizo realidad, nosotras mismas no pensábamos que íbamos a llegar a tanto, no teníamos experiencia”*<sup>202</sup>

De las negativas:

Algunas de sentido negativo se relacionan con el tamaño y diseño de la solución habitacional brindada por el programa:

*“Lo que no me gustó, como diría falló la planeación porque un núcleo húmedo no alcanza, tendría que haber sido una casa entera porque a mi no me alcanzó y todavía estamos luchando para terminar la casa”*<sup>203</sup>

Otras negativas tienen más que ver con aspectos de carácter simbólico, aludiendo a un sentimiento generalizado de desconfianza y descreimiento hacia las instituciones del estado, generado en el Asentamiento 26 de Agosto por una falta de respuestas durante los primeros años.

*“La gente iba a las reuniones pero no creía nada, teníamos desconfianza de todo lo que nos decían (...)”*<sup>204</sup>

*“Al principio pensábamos que todo era puras promesas”*<sup>205</sup>.

200 Entrevista (Gonzalez R) 14-09-2007, en el domicilio particular del asentamiento “26 de Agosto”.

201 Entrevista (Karina E), 14-09-2007, idem cit. anterior.

202 Entrevista (Paula M) 14-09-2007, idem cit. anterior.

203 Entrevista (Estella R) 12-08-2007, idem cit. anterior.

204 Entrevista (Karina E), 14-09-2007, idem cit. anterior.

205 Entrevista (Paula M) 14-09-2007, idem cit. anterior.

Según los relatos de los propios protagonistas circula un sentimiento de conformidad con lo hecho y respecto de la respuesta dada por las instituciones. Entre las diversas formas de manifestarlo, se está expresando además que, la participación genera apropiación social, tanto en aspectos físicos y simbólicos relacionados con el proceso, como con sus resultados.

En el caso Independencia, una de las entrevistadas refiere como opinión diferente, el tamaño insuficiente de la solución habitacional inicial. Es de recordar que la respuesta técnica partía de una platea completa de 54,76 m<sup>2</sup> y un Núcleo Húmedo de 28,12 m<sup>2</sup> (sup. Cubierta), pensado como modelo flexible en cuanto a que, ofrecía distintas opciones de ubicación del módulo en dicha base, lo que permitiría un crecimiento progresivo de la vivienda, ajustado a las necesidades y preferencias de cada familia. (ver Anexo III. Planos)

A partir de las demandas y reclamos, parecería ser que también cuenta de manera relevante, el tiempo transcurrido hasta lograr las respuestas institucionales de solución a los problemas de tierra y hábitat.

#### **VII. 4. Conclusiones Parciales.**

A partir del recupero de las trayectorias de ocupación informal, en esta segunda parte se exploró acerca de las formas de reconocimiento, socialización e interacción desarrollada por los pobladores protagonistas de tres asentamientos informales en la zona Oeste de la Ciudad de Neuquén.

El comienzo de la descripción tuvo que ver con el reconocimiento del sentido intersubjetivo dado por los propios protagonistas, a aquellas prácticas sociales de ocupación ilegal de la tierra, ancladas territorialmente y que se configuran en contextos de supervivencia cotidiana y alto conflicto social. Siendo el primero, característica intrínseca del “interior” del asentamiento, cuya condición de precariedad compartida lleva al reforzamiento de los lazos de vecindazgo y participación, vínculos de base solidaria y cooperación. Y, el segundo “lo propio del exterior”, que se presenta amenazante, hostil y cargado de estigmatizaciones.

Lo sustantivo de la participación comunitaria en todos los casos estudiados es que hacia el interior del asentamiento siempre se ha buscado el afianzamiento de vínculos solidarios y de cooperación. En los primeros tiempos de producida la ocupación ilegal de tierras, la eficacia de la organización social se basó en la autodefensa comunitaria, con presencia extendida en todo el territorio ocupado, a través de elección de delegados por manzana, lo que vehiculó formas rápidas de información, comunicación y convocatoria. Y, hacia el exterior, por la búsqueda de correlaciones de fuerza más favorables a las soluciones. Por ello se comprende que siempre estuvo mediada por la necesidad de entablar vínculos con los sectores políticos y de gobierno, donde se toman las decisiones de la política pública.

Entonces, dichas experiencias de participación social estuvieron marcando a la vez, una fuerte articulación entre lo individual y lo social y, de estas con las instituciones del estado.

En relación con ello, el primer aspecto analizado, el valor de lo simbólico en los pobladores, sobre todo durante el momento fundante, cuando se produce la ocupación

de las tierras o tomas, como suelen llamarla los entrevistados, se distingue sobre todo el valor significativo del discurso portado por sus protagonistas, que ha sido capaz de articular a un conjunto amplio de población con un mismo sentido, y bajo un reconocimiento de actor colectivo.

Por los relatos desarrollados en cada caso, la ocupación de tierras aparece legitimada en la representación social de sus protagonistas como la posibilidad de acceso al hábitat. Lo que sí ha cambiado sustancialmente de un contexto a otro analizado, es el contenido y el sentido del discurso, que analizado desde la termalización emergente de cada situación y su contexto, lleva a distinguir algunas relaciones interesantes, que se entienden logran trascender el plano de lo concreto hacia un contenido más ideológico - político:

- Década del 80: entre historia de vida de los migrantes chilenos y la lucha contra la discriminación política y social del contexto, se estructura una fuerza social que hasta llega a condicionar la política pública de vivienda. Y esta característica hace que la experiencia pueda ser recuperada desde una dimensión eminentemente política.
- Década del 90: La resistencia organizada a un desalojo judicial, interpretado desde la injusticia social y el derecho a un lugar para vivir y a la ciudad, que es sostenido por un colectivo social masivo (de casi 600 familias) con fuertes apoyos de organismos de Derechos Humanos, partidos políticos y otras redes sociales, se llegó a transformar en el hecho social y político más importante de los momentos preelectorales de dicha época.
- Década actual, entre 2000 y 2007: cambia sustancialmente el sentido y contenido del discurso social, en tanto replica la fragmentación social dominante en el contexto, puesto que el acceso a la tierra se vuelve restringido, protagonizado por jóvenes, segunda y hasta tercera generación de tomadores o de planes sociales de vivienda. Se entiende que aquí no solo cuenta el recurso de la tierra fiscal cada vez más escaso, sino una subjetividad condicionada por las crisis propias de las edades muy jóvenes de sus protagonistas, pero sobre todo por los procesos de desintegración y exclusión social que los envuelve, acaecidos a partir de los grandes quiebres de los 90. En este caso, el territorio ocupado otorga cierta estabilidad pero también es fuente de reproducción de las mismas estructuras excluyentes, que le dieron origen.

Lo común entre los casos analizados, es que el asentamiento viene así a configurar un universo particular de los sectores populares, diferente y distante de todo lo “normal” que pauta la ciudad moderna, en tanto se vive y sobrevive desde las lógicas de la precariedad y volatibilidad de lazos, recursos, de trabajo y hasta de riesgos ambientales.

Y, por ello, devienen en múltiples experiencias cotidianas que son atravesadas por una tensión permanente entre “resolver lo urgente” y “proyectar un futuro para la familia”, y donde pareciera ser que las mayores energías se las lleva la lucha por la supervivencia. Paradójicamente, esas experiencias tienen una fuerte inscripción territorial, donde ese espacio social y de fuertes vínculos locales, el asentamiento informal, juega un papel de soporte fundamental por donde se desarrollan los vínculos de socialización, las

interacciones y donde el ideario compartido de “llegar a ser barrio<sup>206</sup>”, se constituye en parte, motor de las prácticas participativas, un lugar de valorización social, recupero del prestigio y de posibilidad de incluirse en la ciudad.

Entonces el asentamiento informal indagado desde la dimensión de lo representacional, desde donde se devela la centralidad del concepto de “*territorio de relegación*” con todas sus tensiones y contradicciones, que se hace territorio de precariedad compartido en la vida cotidiana con otros semejantes; y al mismo tiempo que, actúa como organizador y contenedor de gran parte de la existencia de sus pobladores y sus relaciones, lo que se logra reafirmar cuando se profundiza sobre las visiones de quienes fueron, con posterioridad a dicha práctica de ocupación, protagonistas de los programas de mejoramiento del hábitat.

A la ocupación ilegal de la tierra y la organización social por su defensa, le siguen los esfuerzos por la urbanización.

Por lo visto, la paradoja entre los enfoques negativos y positivos asignados para el asentamiento informal conviven intrínsecamente en la realidad de los casos estudiados, siendo que el primero expresa todo el déficit de integración (falta de regularización de la tierra, rechazo desde la escuela, carencia de agua potable y otros servicios esenciales, de atención de la salud, etc). En cambio el segundo, está basado en su “positividad”, dado por la capacidad local de respuesta, de organización, de estructuración de la solidaridad y la cooperación, y sobre todo por la “*capacidad de hacer de un territorio un punto de apoyo para la acción colectiva*” (Merkel. 2010:179).

No obstante ello, se interpreta que esta acción de sentido positivo responde de igual manera a la lógica del pragmatismo, tan característico de la vida cotidiana, emergente y de sobrevivencia. Por lo cual, el esquema problema – solución inmediata domina todo el sentido de la eficacia de la práctica social. Si para obtener una respuesta es necesario agruparse y organizarse, estos puntos de vista son totalmente compatibles con esa lógica pragmática de la vida cotidiana.

Como ya se dijo, dan cuenta de ello los relatos del recupero de las historias transitadas, puesto que, las respuestas del estado y las mejoras alcanzadas en cada uno de los asentamientos dependieron en un comienzo, de la capacidad de presión ejercida a los gobiernos provincial y municipal por parte de los pobladores y, de haberse concretado en los momentos de correlaciones de fuerza más favorable a sus intereses, tal como lo ilustran los relatos y los diferentes recortes periodísticos de cada época.

Aquí cabe reforzar teóricamente sobre dos cuestiones centrales y mutuamente condicionadas; la primera ya esbozada cuando se sostuvo que la construcción del espacio social de los asentamientos informales, se define por la situación de conflicto al momento de producirse la ocupación ilegal. Dicho conflicto como se vio expresado de diferentes maneras en cada una de las experiencias recuperadas, se entiende que ha sido y es instituyente de reacciones colectivas por parte de sus pobladores, en tanto ha motorizado diversas formas de reclamo y movilización social, de organización, de alianzas con otras organizaciones sociales, sentido de pertenencia y de lucha por un espacio social desde donde proyectarse con la Ciudad. Y, la segunda, que el conflicto es el punto de partida instituyente de nuevas relaciones, protagónicas entre pobladores e

206 Término expresado por casi la totalidad de los entrevistados.

instituciones del estado, tanto como de la generación de cambios en la política pública de vivienda, tal como ya se detalló precedentemente.

Sobre la base de este último aspecto, cabe seguir reflexionando sobre la relación entre ese carácter político de las acciones colectivas y el lugar asignado al clientelismo político.

Sobre este último aspecto, algunos analistas suelen adscribir en forma lineal y simple. En general, desde el rumor social y los medios de comunicación social se suele abonar la tendencia basada en la descalificación de las capacidades políticas de los sectores de la ciudad informal, expresada por ejemplo en que *“son promovidas por punteros políticos”*<sup>207</sup> o *“sí es la toma de fulano o de mengano”*<sup>208</sup>.

En un sentido muy distinto, los casos analizados podrían explicarse más por puntos de vista argumentados sobre la base de que *“los barrios populares dependen de una acción política de base territorial”* (Merklen. 2010: 195, 196). Se entiende que dicho fundamento se ha puesto de manifiesto en los casos analizados, cuando se observa que el acceso a las mensuras, los servicios o a la propiedad, estuvo inicialmente siempre atravesado por una lucha y un conflicto con el estado, y esto es eminentemente político. Seguramente también contribuyeron las carencias materiales, como la insuficiencia de los ingresos u otras necesidades básicas insatisfechas de estas familias.

Dicho autor además destaca significados en relación a la condición de precariedad de los asentamientos de origen informal, en cuyo caso la acción colectiva se basa en una *“falta de la legalidad”* e *“inestabilidad de las instituciones”* que no pueden garantizar el derecho instituido a la ciudad, tierra y vivienda digna. Y, frente a lo cual plantea un *“uso estratégico del clientelismo político”* por parte de las organizaciones de base territorial, como por ejemplo, cuando las tierras son invadidas, las organizaciones barriales aprovechan la competencia entre los partidos políticos para obtener el acceso a los servicios. (Merklen 2010: 197)

Es decir que se juega una misma lógica oportunista entre organizaciones de pobladores y los candidatos de los partidos políticos, basada ambas en la búsqueda de un resultado inmediato, a través del intercambio de, por ejemplo caños de servicios básicos por votos.

Cabe aquí reflexionar sobre el papel que jugaron la organización social, las instituciones del estado y las articulaciones que entre ellas se dieron en los casos estudiados, y cuya base de estructuración ha sido el territorio. No tan solo por su implicancia en la implementación y gestión para la solución de los problemas físicos de la urbanización y vivienda. Sino sobre todo porque se entiende que contribuyeron con el ideario de mejoramiento social, de posibilidad de cambio por una mejor ubicación social, actuando estas instituciones del estado y los proyectos de mejoramiento del hábitat como un lazo comunicante entre el “interior” y “exterior” del territorio ocupado.

Puesto que la población siente con “orgullo” que logró materializar una inscripción en

207 Expresiones frecuentes de sentido común circulante en el hombre de la calle.

208 Idem cit anterior.

colectivos más extensos que los límites o fronteras de su propio lugar, recién cuando pudo obtener el agua, la luz, el mejoramiento de la vivienda, la escuela o el centro de salud. Expresado por los vecinos del Asentamiento Independencia o por el grupo del Consorcio 26 de Agosto, cuando perciben el cambio físico ligado al logro de una mejor ubicación social, dando argumentaciones desde los tres planos que envuelven la integralidad de su ser y realidad: plano de la individuación – plano de lo comunitario y plano con el mundo exterior. Tanto como cuando refieren al concepto de identidad barrial e inclusión con la ciudad, a través de los siguientes significantes:

- el nombre del barrio
- el sentimiento de orgullo
- mayor seguridad
- enfrentamiento de la estigmatización
- se corren las barreras simbólicas de la exclusión, cuando una vez alcanzado el mejoramiento físico, se está prácticamente en el centro, en el centro del oeste neuquino.

Otro aspecto, ¿cuáles has sido las formas de relación y de mediación entre protagonistas, pobladores ocupantes y estado? Según lo destacado por sus propios protagonistas, uno de ellos refiere a la capacidad de lucha, de movilización y/o de reclamo social, que además ha sido resorte siempre de la organización social. Y, otro muy imbricado con el anterior, referido a los esfuerzos y mecanismos de búsqueda de los acuerdos y compromisos compartidos entre pobladores y estado. Es decir, que luego de la confrontación con la autoridad de gobierno y las instituciones del estado vienen los esfuerzos por alcanzar los acuerdos de solución.

Es decir que la relación pobladores protagonistas – estado se da siempre sobre la base de una estrategia del “tiro y afloje”, conjugando una estructura particular de relaciones locales, basada sobre todo en la precariedad material y simbólica de la vida cotidiana y, diversas estrategias de movilización colectiva ante las instituciones del estado, con las que comparten un mismo territorio, por lo tanto de fuerte inscripción territorial.

Así, en los tres casos analizados, las frecuencias de los contactos sociales dan muestra de esos vínculos comunitarios e institucionales relativamente fuertes, por lo menos durante el momento instituyente de cada una de las prácticas de ocupación informal de la tierra, tanto como durante los procesos de ejecución de los programas de mejoramiento barrial y habitacional. Existe una marcada interdependencia entre estos elementos sociales. De hecho se podría inferir que las interacciones entre vecinos y las posibilidades de entablar desde las formas organizativas, contactos entre estos y con el estado, han sido importantísimas al momento de luchar y reconocerse con una identidad de barrio e integración con la ciudad, tal como ya se vio que ilustran muchas de las opiniones de los entrevistados, anteriormente ya descriptas.

Cuando se analizan en particular, las estrategias de resolución del hábitat adoptada entre los pobladores protagonistas y el estado, esos contactos y relaciones combinan recursos, saberes y capacidades, del sector popular y de los provenientes de las instituciones, en especial de los equipos técnicos constructivos y sociales. Se entiende que esos vínculos y combinaciones se vuelven centrales para el diseño de dichas estrategias de solución, haciendo posible y en forma efectiva, el pasaje de la emergencia a la estrategia, en el sentido dado por Coraggio (2004). El obrador para el caso del Asentamiento “Independencia” ó el tráiler para el caso del Asentamiento “26 de Agosto” son significantes centrales de dichas articulaciones, puesto que expresa la

materialidad de las dinámicas entabladas entre acciones vecinales y políticas públicas, en tantos lugares de descentralización administrativos y de recursos, de producción, de reunión y discusión, de decisión y organización de las acciones. Todo este universo describe en grandes rasgos las principales características comunes a las tres experiencias de políticas públicas de gestión del hábitat analizadas.

El universo de significados rescatados desde la experiencia vivida y los aprendizajes resaltados por sus propios pobladores protagonistas dan cuenta de los procesos de institucionalización y legitimación social que han facilitado aquellas políticas de mejoramiento del hábitat que se basaron en la promoción de una real participación social y que han llevado al plano de lo operativo los conceptos del acceso universal. Lo paradójico de estas políticas sobre todo recae, en que siempre estuvieron a cargo de equipos técnicos interdisciplinarios, con una pequeña estructura funcional y baja inserción en la estructura administrativa del estado, pero con amplia autonomía de funcionamiento y decisiones.

Finalmente se construye esta matriz FODA: de análisis y síntesis.

FODA	<b>Sentido Positivo</b>	<b>Sentido Negativo</b>
<b>Internos</b>	<p><b><u>Fortalezas</u></b></p> <p>Cuestiones de género:</p> <p>a) En la autoconstrucción, la mujer es incorporada como fuerza productiva de la vivienda.</p> <p>b) la mujer asume roles de liderazgo social.</p> <p>Sentirse y ser parte del territorio.</p> <p>Haber estado desde el comienzo, marca pertenecía, también una frontera.</p> <p>Capacidad de reunirse y organizarse.</p> <p>Capacidad de movilización y resistencia.</p> <p>Capacidad de diálogo y acuerdo.</p> <p>Una organización extendida en el territorio mediante delegados por manzana, facilita la comunicación y movilización.</p> <p>Mecanismos democráticos para decidir (asamblea, votación, consulta)</p>	<p><b><u>Debilidades</u></b></p> <p>Desunión, cuando los vecinos dejan de reconocerse.</p> <p>Sentimiento de extranjero</p> <p>Miedo a la “exposición social” de los dirigentes.</p> <p>Miedo a “no poder”.</p> <p>Los límites de la lógica del pragmatismo de la vida cotidiana.</p>

<p><b>Externos</b></p>	<p><b><u>Oportunidades</u></b></p> <p>La respuesta rápida del Estado, lo hace eficiente.</p> <p>Los acuerdos con el estado. Son fructíferos cuando se traducen en un plan de trabajo concreto, proyecto de obra, disponibilidad de recursos.</p> <p>Los vínculos con las instituciones del estado facilitan la inclusión social.</p> <p>El acompañamiento del equipo técnico- social.</p> <p>Los tiempos electorales indican mejores correlaciones de fuerza.</p> <p>El clientelismo político se incorpora como parte de las estrategias. .</p>	<p><b><u>Amenazas</u></b></p> <p>Desconfianza y descreimiento hacia las instituciones del Estado.</p> <p>Inadecuada política social, por su carácter asistencialista, cuando “la gente deja de ser productiva”.</p> <p>Los estigmas y señalamientos discriminatorios.</p> <p>Los límites de la lógica del pragmatismo de los partidos políticos.</p>
------------------------	---	--

La Matriz FODA de análisis de Fortalezas – Oportunidades – Debilidades y Amenazas, con el propósito de sintetizar todos los hallazgos ya descriptos, en relación a los elementos simbólicos y concretos que, circunscribieron según las visiones de los propios vecinos protagonistas, como facilitadores u obstaculizadores de las experiencias participativas.

## CAPITULO VIII. CONCLUSIONES FINALES Y REFLEXIONES

El Asentamiento constituye uno de los modos de inscripción social en el territorio urbano, protagonizado por aquellos sectores de población, que quedan ubicados en el extremo más desfavorecido del espacio social de las ciudades. Acontece a consecuencia de los procesos de segregación residencial socioeconómica, y refleja la capacidad de autoproducción social del hábitat popular, entre un conjunto de formas alternativas de hacer ciudad, de habitar y pertenecer.

En la Región del Alto Valle de Río Negro y Neuquén, la ocurrencia de dicho fenómeno se viene observando de forma sostenida e intensa de la mano de los procesos de reapertura democrática del siglo veinte, especialmente en la Ciudad de Neuquén. Si bien existen antecedentes previos desde el año 1945, la impronta de los hechos sucedidos, por tamaño, magnitud y frecuencia, darían cuenta que recién a partir de la década de 1980 asumen un carácter socialmente relevante.

El presente trabajo da cuenta de la historicidad y complejidad multidimensional que caracteriza al fenómeno de la proliferación de asentamientos en la ciudad de Neuquén, durante el período de tiempo comprendido entre 1980 y 2007.

La reconstrucción del proceso en la ciudad ha implicado un importante esfuerzo de búsqueda y sistematización de diferentes fuentes de información, que hasta el momento se encontraban totalmente dispersas y perdidas entre diferentes archivos públicos.

Los resultados de la investigación confirman, por un lado, que la persistencia del fenómeno de los asentamientos durante el período estudiado, ha sido y es indicativo del carácter estructural de la problemática. Por otro lado, que las políticas estatales de tierra y vivienda aplicadas han sido centrales para comprender lo que ha sucedido con los asentamientos, especialmente en relación con los diferenciados niveles de desarrollo encontrados. De ambos aspectos se resaltarán las correlaciones más significativas halladas.

Respecto del primer aspecto, se puede establecer una serie de referencias y correlaciones entre los procesos estructurales del contexto y las condiciones particulares de emergencia de los Asentamientos, destacándose:

- a) La incidencia demográfica de los asentamientos que, por estar asociada con la dinámica poblacional característica de cada período en la ciudad y región, especialmente durante las décadas de 1980 y 1990 cuando alcanzaron mayor peso, da cuenta de las correlaciones con las crisis estructurales que caracterizaron a cada período considerado.
- b) El tamaño, la evolución socio espacial y el ritmo sostenido de la ocurrencia del fenómeno, tal como se pudo describir y posteriormente analizar -en forma integrada y comparativa entre los períodos considerados- dan cuenta de esas relaciones entre condiciones de coyuntura y condiciones estructurales. De igual modo, el registro de los impactos de las tomas de tierras en la expansión y configuración urbanas dan cuenta de que el sistema de la ciudad reproduce las desigualdades sociales y económicas, por procesos selectivos y restrictivos de

acceso al mercado formal de suelos y/o a planes oficiales de tierra y vivienda. Por ello, la acelerada urbanización popular de las tierras fiscales periféricas a través de estrategias de tomas masivas, constituyen los territorios de relegación social, casi como única alternativa para estos sectores subalternos.

- c) Los grupos de la pobreza, de composición heterogénea hacia el interior del asentamiento, va modificándose. Primero, los movimientos migratorios de países limítrofes durante la década de 1980, de otras provincias e interior provincial sobre todo en la década de 1990 y recientemente los jóvenes sin techo, segunda y tercera generación de tomadores o de planes sociales, los hacinados en la ciudad, que aún con condiciones económicas más favorables, de igual forma no pueden acceder al mercado formal de tierras de la ciudad. Las correlaciones encontradas con los niveles de Necesidades Básicas Insatisfechas, en tanto define condiciones estructurales de la pobreza, aseveran aun más estas afirmaciones.
- d) La irregularidad del dominio de la tierra ha sido y es una condición en sí misma constituyente del asentamiento. A la vez, expresión del conflicto principal que el territorio de la ciudad contiene: la puja por el acceso al suelo urbano entre actores con diferentes y contrapuestos intereses, entre las lógicas de la necesidad versus la de la especulación inmobiliaria.
- e) En directa relación con dichos aspectos, el trabajo confirma la tendencia cada vez más acentuada, de distribución y concentración espacial de los asentamientos sobre todo en el sector Oeste de la ciudad. El mismo resulta hallazgo suficientemente indicativo de que existe una asociación positiva y reveladora entre las desigualdades socioeconómicas y los procesos de segregación residencial propios de la ciudad. Y como tales, instituyentes de una configuración urbana fragmentada y desigual.

En tal sentido basta con observar los lugares residenciales de los grupos sociales extremos para constatar los niveles de calidad habitacional, de vida y ambiental que diferencian sustancialmente a un hábitat del otro. Hacia finales del año 2007, casi la mitad de los asentamientos mantenían condiciones precarias en su hábitat, especialmente en cuanto a la regularización del dominio, mala calidad de los materiales de las viviendas y deficitarias redes de provisión de servicios básicos. Además, en la medida que la tierra urbanizable comienza a escasear, los conflictos ambientales por los sitios de localización de los asentamientos se tornan cada vez más complejos de resolver.

- f) Asimismo, mientras se potencian los riesgos ambientales por esos espacios degradados, aumenta la vulnerabilidad socio-económica de sus habitantes.
- g) Otras variables que han arrojado una relación positiva con la segregación socioeconómica son la desocupación, los niveles socioeconómicos y la desigualdad en los niveles de instrucción de la PEA. Por cuanto en los asentamientos se hallan concentrados en los tres períodos analizados, los mayores valores respecto de la ciudad o del departamento Confluencia.

Respecto del segundo enunciado, sobre las políticas Estatales de suelo y vivienda, el

trabajo de investigación resalta el análisis de los aspectos generales y específicos de las mismas, en tanto tienen vinculación directa con la trayectoria de los asentamientos en la ciudad.

En relación a los marcos generales de las operatorias oficiales de vivienda, estas históricamente se caracterizan por un enfoque exclusivamente sectorial, focalizado en la vivienda y desvinculado de una política integral, que incluya todos los aspectos intervinientes, especialmente la regulación del mercado de suelos, tal como se describe en el Capítulo V. Quizás por esta falta de interdependencia nunca se llega a cubrir las necesidades habitacionales que la presión demográfica imponía. Sobre todo si se tiene en cuenta que, al igual que en el resto del país, las operatorias estatales de vivienda privilegiaron lo numérico y la vivienda llave en mano. Muy a pesar de ello, siempre estuvieron por debajo del ritmo de crecimiento demográfico que evidenció la ciudad. Aspecto que resulta especialmente paradigmático con lo sucedido durante los años de 1980, porque muestra los valores históricos más altos y nunca vistos de construcción de planes masivos de vivienda, sin embargo la demanda habitacional se revelaba ascendente.

Agregado a ello, dichas operatorias se basaron en un acceso restringido o selectivo de los grupos de población. Razón por la cual un número importante de familias quedaba sistemáticamente excluido, por no reunir los requisitos de: nacionalidad, antigüedad de residencia, empleo e ingresos mínimos establecidos por el gobierno provincial y municipal. La presión demográfica, la ausencia de una política integral de tierra y vivienda y el acceso restringido a las operatorias, son –a mi entender- factores que en forma interrelacionada, pueden ayudar a comprender la proliferación de los asentamientos en Neuquén durante el período estudiado.

El relevamiento, en particular, de los diferentes programas u operatorias de gestión habitacional aplicada en los asentamientos, permite dar cuenta de la incidencia de dichas políticas sobre la evolución del mejoramiento de las condiciones de hábitat en cada uno de ellos. Por cuanto posibilita evaluar la eficacia de cada respuesta dada en función de los resultados alcanzados de consolidación barrial.

Por lo visto, estas operatorias han significado un abanico muy amplio de alternativas que se desarrollaron para el caso neuquino durante el período considerado. Su sistematización y análisis posibilita construir una escala de tipos de asentamientos, que de menor a mayor calidad en el hábitat alcanzado, arrojan los siguientes tipos: precario, consolidación en ejecución, consolidación incipiente, consolidación incompleta y consolidado.

El análisis desde la óptica del binomio necesidades - satisfactores en juego, permite establecer algunas relaciones interesantes. Los asentamientos que muestran mejores niveles de calidad en el hábitat (Tipo Consolidado) tienen que ver con aquellas operatorias que se caracterizaron por ser integrales, atendiendo al mismo tiempo mediante satisfactores sinérgicos las necesidades objetivas y subjetivas. En estos casos se resaltan aquellas operatorias que combinaron estrategias de mejoramiento físico con mecanismos de participación social. En cambio, los de tipo precario –en el otro extremo-, son aquellos asentamientos no intervenidos bajo ningún tipo de programa, y que representa a casi la mitad del universo bajo estudio.

Se asume que tanto en la identificación de las necesidades del habitar y el pertenecer, como en la búsqueda de los satisfactores, intervienen las representaciones sociales y los

saberes cotidianos de cada grupo social, y que han sido estudiados en el contexto socio-político, urbano y económico particular de inscripción.

Además, el desarrollo de un enfoque integral de comprensión del fenómeno, requiere necesariamente de la inclusión en el análisis de las capacidades endógenas de autoproducción popular del hábitat. Puesto que, tanto en el tipo precario hasta los más desarrollados se ha observado con persistencia, y en general con una tendencia a reproducir el modelo de urbanización y vivienda de la ciudad moderna, dando cuenta, en parte de las configuraciones históricas y culturales que atraviesan estas prácticas sociales y sus satisfactores.

La discrepancia de resultados en los tipos de asentamientos también se puede entender a partir de la siempre dialéctica relación entre Protagonistas, Pobladores y Estado, puesto que pudo ser explicada en los casos estudiados, fundamentalmente desde las capacidades de sus habitantes de condicionar los ámbitos de decisión política, redefiniendo la orientación de las intervenciones oficiales, tanto por los esfuerzos organizativos y de integración vecinal devenidos en forma particular de esos territorios de relegación. Y esto, puede ser comprendido y explicado como una práctica eminentemente política, que ha sido desplegada por los sectores de la relegación social urbana. A diferencia de otros enfoques que basados en los conceptos de las prácticas clientelares o en otros de acciones espontáneas y no políticas, ambos de corte superficial y reduccionista, se piensa que no hacen más que desprestigiar el accionar colectivo de los sectores populares.

En los contextos de este trabajo, la capacidad popular de reunión y movilización, de condicionar al poder político de turno, construirse y reproducirse un lugar propio en la ciudad, se entiende que significan y resaltan sobre todo el sentido político de las prácticas, en tanto buscan incidir desde el sentido práctico con la alteración del orden previo establecido, legitimado. Compartiendo los puntos de vista desarrollados por Merklen D., quien resalta algunos aspectos significativos de la cuestión, sobre todo cuando busca diferenciar entre posiciones sociológicas contrapuestas de afirmar que, un tipo de acto encaja como “por definición” en la categoría de lo político mientras que otros son excluidos “a priori” de ellas, es ignorar el precepto weberiano de que solamente el sentido subjetivamente mentado y comunicado por los agentes confiere su carácter social a un acto. Y en este aspecto, dicho autor observa la obviedad de que hasta las definiciones de los sociólogos, filósofos y politólogos desde el momento que comunican su reflexión se transforma en un punto de vista. Y, desde allí plantea que en realidad cuando se califica de “político” ó “apolítico” el accionar colectivo de los sectores populares, como el caso de la ocupación ilegal de la tierra, se asiste a una lucha simbólica por el establecimiento de fronteras políticas entre grupos sociales.

Y es de reconocer que toda frontera siempre separa. Especialmente si se sostiene que la politicidad en toda persona es producto de su socialización política, esto es que, evoluciona, cambia y se transforma y que dos individuos difieren entre si por sus prácticas y por su experiencia política. En relación con ello, se podría indicar que, las acciones políticas responden y demarcan los intereses, identidad y las propias prácticas del sector socioeconómico de pertenencia. El sector subalterno de análisis transcurre dialécticamente entre subsistencia e integración social, en tanto se retroalimentan mutuamente, a la vez que condicionan el juego político de manera muy diferente por ejemplo que al de los sectores medios.

La búsqueda de reconocimiento y legitimidad por parte de los pobladores se presenta en

todos los casos estudiados como un elemento estructurador de las interacciones sociales y de las formas de organización y acción en defensa del territorio ocupado, registrándose estrategias internas y externas.

Las internas, mayoritariamente apuntaron a mantener la cohesión del grupo de población ocupante, que además, son intensas durante los primeros tiempos de la ocupación, cuando había que unirse para defender el territorio, y progresivamente van disminuyendo en la medida que se van resolviendo los problemas. Mientras que las externas, transitaron entre el juego de la presión y el dialogo político entre Pobladores y Estado, rescatándose desde los relatos de los propios entrevistados hasta de los artículos periodísticos, un abanico muy amplio de modalidades de acción colectiva y además, disímiles entre los casos estudiados.

En un sentido, cuando se busca rescatar los aprendizajes devenidos de las propias experiencias participativas, ninguno de los entrevistados destaca los aspectos negativos de la misma. Lo que a mi entender está relacionado con las características propias del saber cotidiano, en tanto se toma a la experiencia personal como incuestionable, que a su vez, se confirma por el propio éxito y eficacia en la acción, con elementos animistas y analógicos llega hasta tolerar las contradicciones (Llosa S, 1996:24)

En otro sentido, este juego interrelacionado entre lo interno y lo externo del asentamiento, se entiende relacionado con los límites<sup>209</sup> propios que circunscriben al territorio de lo barrial o comunitario en sí mismo (Merklen D, 2010:177). Por lo que adquiere alta significación entonces, el papel desempeñado por las instituciones del Estado y por las políticas públicas respecto de esa búsqueda de un mejor lugar social y físico.

La demanda por el acceso a la propiedad de la tierra urbana ha sido y es la expresión más concreta del conflicto planteado entre Protagonistas, Pobladores y Estado. Conflicto de urbanidad en la modernidad, que por su naturaleza intrínseca y perdurable, estuvo presente se entiende, en cada una de las ocupaciones de tierras ocurridas.

No es menor aún en ello diferenciar que, entre las poblaciones de origen migratorio y los nacidos y criados existen discursos y asignaciones de sentido inscriptas de forma particular en cada colectivo, y como ya se dijo, bajo determinantes históricos y culturales. Más aún, entre las trayectorias de los migrantes chilenos de los años 1980 y la de los comprovincianos que predominan en los años 1990, también connotan diferencias significativas, tal como se detalla en la Segunda Parte del Capítulo V. Puesto que, a las múltiples exclusiones, en los primeros se suma la irregularidad de permanencia en el país de acogida, en tanto para esa época aún no se había flexibilizado la legislación migratoria. Y durante los años de 1990, se agrega todo el peso del ajuste del Estado y reducción de las políticas sociales propia de la década.

El protagonismo en el último período de los jóvenes sin techo, que son nacidos y

**209** Este autor, desde un enfoque sociológico define los límites de lo barrial o local en dos sentidos. El primero, se desprende del hecho de que las regulaciones de la vida del barrio o Asentamiento se dan fuera de este, correspondiendo la mayoría de las regulaciones al dominio de las instituciones. Y, el segundo tipo de límite se relaciona con el hecho de que la participación de los individuos en una sociedad no puede hacerse exclusivamente en el dominio de lo local. Puesto que si bien es un territorio de inscripción social no puede bastar nunca por sí solo, muestra sus fragilidades en otras esferas del desarrollo individual y social, como el mundo del trabajo.

criados, más que una cuestión biológica y numérica, se piensa como producto de una cuestión generacional. Puesto que estos vínculos aparecen y se constituyen como efecto de un proceso de subjetivación, sobre todo entre quienes han compartido problemas y las mismas determinaciones contextuales e históricas.

En tanto, dicho proceso de subjetivación se puede explicar ligado con una vivencia común en torno a una experiencia de ruptura, a partir de la cual se crean mecanismo de identificación y reconocimiento en tanto parte constitutiva de un nosotros (Lewkowicz I, 2004:2). Premisa sobre la cual este autor se apoya para definir a una generación no como un asunto de edad, sino más bien, como una configuración entre quienes tienen problemas en común y se expresan en tanto despliegan una experiencia alteradora. Y, a partir de la cual se constituye una sensibilidad particular, se adopta un lugar en la escena que es la marca subjetiva de cuando se adviene como generación.

Por ello, se considera que el sostenimiento en los jóvenes de los últimos asentamientos de un derecho de acceso como restringido, es producto y reproductor de un imaginario social basado en una concepción de falso federalismo, infundido desde la propia administración selectiva (focalizada) de las políticas públicas de vivienda, y que tuvieron vigencia desde hace más de tres generaciones, en forma particular a grupos determinados y bajo condicionantes histórico culturales propios de cada corte. Ahondando aun más en este sentido, se piensa a esos significantes - códigos de ingreso restrictivos y falso federalismo - relacionados con la reproducción de la lógica del poder dominante por parte de los grupos subalternos, en tanto se entiende que exteriorizan poniendo a flor de piel, la centralidad del conflicto plantado: quienes se sienten dueños de la tierra en las ciudades y cómo actúan en consecuencia.

La diversidad de configuraciones simbólicas en relación dialéctica entre el ser excluido – incluido, se consideran sobre todo producto y representativas de las diferentes composiciones socio demográficas que caracterizaron en forma particular a los grupos determinados y bajo condicionantes histórico culturales propios de cada corte temporal.

Finalmente, una sistémica comprensión de la problemática de los asentamientos, lleva a mirarlos en relación a las nuevas configuraciones de lo urbano, y de estas, frente a una cada vez más marcada mercantilización e incremento especulativo del valor de la tierra y vivienda.

Sobre todo, teniendo en cuenta que, la expansión actual de las ciudades y en particular la de Neuquén, adquiere características muy distintas a épocas anteriores. Puesto que a los procesos informales analizados en este trabajo, se agregan nuevas modalidades de ocupación residencial: las urbanizaciones cercadas y otras formas de privilegio, mal llamados barrios cerrados. De alto impacto en cuanto a los costos sociales, urbanos y ambientales, marca de época y de nuevas tensiones por la apropiación de la ciudad. Transgrediendo la legislación vigente, ocurren por una fuerte competencia especulativa entre diversos usos productivos, recreativos, comerciales y habitacionales. Y, producen un crecimiento desarticulado de la ciudad y región, sobre el periurbano de la planicie del valle y ribera de los ríos. Se instalan a costa de la pérdida de la tierra históricamente productiva y de gran valor paisajístico del Alto Valle, ante una permisiva planificación y gestión urbana del suelo, desinformación periodística, ausencia de opinión pública y hasta rupturas en la asignación social del sentido histórico dado al espacio productivo o

recreativo, socialmente construido.

Por efectos negativos y no deseados de la conurbación de la Confluencia, la expansión urbana de las ciudades de la Región, quedo fuertemente tensionada entre estas urbanizaciones de privilegio, alternativas de oferta social y los asentamientos. Todos pujan por una misma tierra, cada vez más escasa y desigualmente distribuida.

Desde este enfoque, el asentamiento puede ser comprendido como expresión concreta de los nuevos contrastes, el lugar de las desigualdades, reflejo evidente de la crisis de urbanidad.

Por lo que seguramente, estas nuevas manifestaciones y registros de lo empírico en la región, desencadenarán en el desarrollo de intereses y líneas de investigación social, que ayuden no solo a comprender el conflicto planteado con mayor profundidad, sino sobre todo, para aportar hacia la construcción de contextos socio-urbano y ambientales inclusivos y sustentables.

## ANEXO I

### “Características sociodemográficas y económicas de la población. Ciudad de Neuquén. Décadas 80 – 90 y 2000”.

DESCRIPTORES	DECADA 80	DECADA 90
Total de población	Censo 1980: 92.047 habitantes	Censo 1991: 169.892 habitantes
Incremento Porcentual Intercensal	<b>109,17%</b>	<b>85,70%</b>
Tasa media anual crecimiento	<b>76,05%</b>	<b>60,32%</b>
Población 5 años y más por lugar de residencia al año 1996.		
Población Joven	40,30% tiene menos de 20 años	55% tiene menos de 25 años, de los cuales 37% es menor de 15 años.
Radicaciones diarias promedio	10 grupos familiares	3,7 grupos familiares
Problema desocupación PEA	1988: 57,3% son PEA (15 años y más) 7,6% son desocupados 6,4% son subocupados (desocupación se duplica entre 1980 y 1988)	1995: Desocupados: 16,5% Subocupados: 9,4% (sigue creciendo en forma negativa)
Población POBRE	1988: 62,4% población (94232 hab.) que incluye 55% hogares son pobres: 15,4% hogares estructurales 39,6% hogares pauperizados	25 % población que incluye 40% de los hogares con problemas de trabajo, educación y alimentación (COPADE- 1996)

Fuente: Elaboración propia en base a datos censales INDEC /Encuesta Permanente de Hogares varios cortes/ COPADE / archivos UTG/ADUS.

### Anexo II: Comparación poblacional en base a Operatorias del IPVU. Década del 80.

VARIABLES	PLAN FO.NA.VI (855 VIV)	PLAN FEDERALISMO (SAN LORENZO NORTE)
ESTRUCTURA EDAD		
0 – 12	38,8% (48,4%)	46,3% (55,9%)
13 – 17	9,6%	9,6%
18 – 59	48,7%	41,8%
60 y más	2,8%	2,3%
ESTRUCTURA FAMILIAR	4 – 5 Personas por Hogar	3 – 4 Personas por Hogar
ORIGEN GEOGRÁFICO		
NEUQUEN CAPITAL	22,6% (60,5%)	21,7% (46,3%)
INTERIOR NEUQUINO	37,9%	24,6%
OTRAS PROVINCIAS	32,9%	42,7%
CHILE	5,0%	10,0%
TIPO OCUPACION DEL JEFE/A		
AUTONOMO	12,1%	11,1%
OBRERO Ó EMPLEADO	18,1%	80,1%
JUBILADO	2,8%	8,1%
DESOCUPADO	2,8%	-----
SUBEMPLEO	-----	-----
N.E.S. (Nivel Econ/Social)		
BAJO	29%	55,4%
MEDIO BAJO	44,4%	39,9%
MEDIO MEDIO	15,5%	4,3%
MEDIO ALTO	1,8%	0,4%
ALTO	0,1%	-----

**FUENTE:** Elaboración propia en base a datos del Registro Único Inscripción Permanente (RUIP) – IPVU año 1987.-

Obrantes en documento de trabajo “Análisis impacto políticas habitacionales sector Noroeste de Nqn”, Coordinado por Arq. Alfredo Garay.

### **ANEXO III. Documentos oficiales varios:**

Decreto 150 de Creación y Estructura UEIS.

Vista aérea con movimiento de suelos del asentamiento Independencia,

Prototipos de Núcleo Húmedo y alternativas de crecimiento de la vivienda.

Consortio de Vecinos “26 de Agosto”. Operatoria ADUS – Plan Federal de Construcción de Viviendas.

0150

DECRETO N° \_\_\_\_\_

NEUQUEN, 19 de Enero de 1993.-

VISTO:

El expediente n° 2200-44664 /93, originado en la Dirección de Programas, Proyectos e Impacto en el Medio Ambiente, dependiente del Ministerio de Hacienda, Obras y Servicios Públicos; y

CONSIDERANDO:

Que para encontrar una solución a la totalidad de los problemas originados sobre la base de los asentamiento irregulares y el tratamiento de los temas relacionados con el ordenamiento territorial, la elaboración de políticas y acciones concretas vinculadas con la distribución y utilización de las tierras y el mejoramiento de la calidad de vida en la población involucrada, se constituyó la UNIDAD EJECUTORA INTERSECTORIAL, según convenio suscripto entre los señores Ministros de Obras y Servicios Públicos Ing° Rodolfo LAPPITTE, de Gobierno y Justicia, Dr. Osvaldo PELLIN, de Salud y Acción Social Dr. Horacio LORES y la Sra. Intendente de la ciudad de Neuquén, Dña. Derlis Heve KLOOSTERMAN;

Que el abordaje en la problemática presentada en el Barrio Independencia se inscribe adecuadamente en el marco de los objetivos que dieron origen a la Unidad Ejecutora Intersectorial, constituyendo el inicio de un programa que aporta a resolver, a nivel global, el déficit habitacional de la totalidad de los casos ya existentes y de los que pudieran producirse en el ámbito de la jurisdicción del Municipio de la Ciudad de Neuquén;

Que hasta el presente esa Unidad Ejecutora ha trabajado en la compaginación de los distintos instrumentos técnicos, sociales y económicos para el desarrollo de una solución integral del problema, cuyas conclusiones se encuentran agregadas al expediente de referencia;

Que a efectos de poner en marcha las obras proyectadas se hace necesario la creación de los instrumentos operativos adecuados;

Que a tal fin la Unidad Ejecutora Intersectorial propone la aprobación de un PROGRAMA DE TRANSFERENCIA TECNOLÓGICA PARA LA SOLUCION DEL HABITAT POR AUTOGESTION;

Que a través de este Programa se pretende transferir a la población por intermedio de sus organizaciones y representantes, los conocimientos tecnológicos para que, por medio de la autogestión y ayuda mutua, puedan construir en forma progresiva el habitat;

Que a su vez permitirá la cooperación y coordinación intersectorial, optimizando los recursos humanos, técnicos y económicos del Estado para la solución de problemas específicos de relación al habitat;

Que dadas las características de la inversión y contando con la documentación en estas actuaciones de la Cooperativa (en formación) otorgada por la Dirección General de Cooperativas y Mutuales y del Convenio suscripto con dicha Cooperativa (en formación) es dable otorgar por la vía



  
OSCAR FERRARI  
DIRECCION GENERAL A/C  
MINISTERIO DE GOBIERNO Y JUSTICIA

de subsidio los importes necesarios para la realización de los trabajos integrantes del Programa;

Que la financiación de este Programa estará a cargo en parte por la S.E.V.O.A. (Secretaría de Estado de Vivienda y Ordenamiento Ambiental) a través de la operatoria n° 152 y en parte por el Gobierno Provincial, y Municipal a través de un aporte no reintegrable a la Provincia;

Que el aporte provincial y municipal, que asciende en esta primera etapa a la suma de \$ 606.288,- las partes intervinientes convienen en participar por partes iguales, incorporando la suma de \$ 151.572,- en sus respectivos presupuestos 1.993 (prorrogado) por la parte centralizada y el Municipio efectuando aportes no reintegrables de \$ 50.000 en una primera instancia e integrando la diferencia en sucesivos aportes bimestrales, hasta cubrir el monto pactado;

Que atento a que los fondos provenientes de la citada operatoria, no han ingresado a la Provincia, se incorporarán en Presupuesto en la oportunidad de su concreción;

Que es procedente efectuar la incorporación del importe parcial de \$ 50.000,- proveniente del convenio efectuado entre la Provincia y la Municipalidad de la ciudad de Neuquén, que a estos fines se destina;

Que a fin de atender las erogaciones del presente, resulta necesario crear en el ámbito de la Subsecretaría de Obras y Servicios Públicos la partida necesaria, para el fin que nos ocupa y reestructuración del presupuesto 1.993 (prorrogado) de las demás áreas participantes;

Por ello,

**EL VICEGOBERNADOR DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN**

**EN EJERCICIO DEL PODER EJECUTIVO**

**D E C R E T A:**

Artículo 1°: APRUEBASE la creación de la UNIDAD EJECUTORA INTERSECTORIAL - UEIS -para resolver la situación habitacional del asentamiento en el Barrio Independencia de esta ciudad de Neuquén, acordada por los señores Ministros de Obras y Servicios Públicos Ing° Rodolfo LAFFITTE, de Gobierno y Justicia, Dr. Osvaldo PELLIN, de Salud y Acción Social Dr. Horacio LORES y la sra. Intendente de la Ciudad de Neuquén, Da. Derlis Heva KLOOSTERMAN y ratificada, de acuerdo a la nueva estructura Ministerial, por el señor Ministro de Hacienda, Obras y Servicios Públicos, Ing° Alfredo PUJANTE.

Artículo 2°: AUTORIZASE a los señores Ministros a afectar los funcionarios que integrarán la Unidad Ejecutora mediante Resolución Ministerial.

Artículo 3°: APRUEBASE el programa TRANSFERENCIA TECNOLOGICA PARA LA SOLUCION DEL HABITAT POR AUTOGESTION en el ámbito del Ministerio de Hacienda, Obras y Servicios Públicos.

Artículo 4°: APRUEBASE el tenor de los convenios que como anexo I y II forman

parte del presente decreto.

**Artículo 5°:** FACULTASE a los señores Ministros de Gobierno y Justicia, de Hacienda, Obras y Servicios Públicos y de Salud y Acción Social a afectar personal necesario para la ejecución de este Programa, ad referendum del Poder Ejecutivo.

**Artículo 6°:** APRUEBASE el Presupuesto Analítico a partir del 1° de enero de 1.993, hasta el 31 de diciembre de 1.993, que como Anexo I forma parte integrante del presente Decreto por la suma de \$ 606.288 (PESOS SEISCIENTOS SEIS MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y OCHO).

**Artículo 7°:** La Unidad de Programa prevista en el artículo 3) articulará con los órganos administrativos del Ministerio de Hacienda, Obras y Servicios Públicos todo lo referente a las adquisiciones y contrataciones que resulten necesarias para el cumplimiento del Programa.

**Artículo 8°:** FACULTASE al señor Ministro de Hacienda, Obras y Servicios Públicos, para aprobar las modificaciones que sea necesario introducir al Presupuesto aprobado en el Art. 6) hasta un 20% del monto allí consignado.

**Artículo 9°:** INCREMENTESE el Presupuesto General vigente (prorrogado) de acuerdo al siguiente detalle:

**DEBITO:**

3 - Financiamiento.

1 Aportes no reintegrables.

40 - Municipalidad de Neuquén

\$151.572

**CREDITO:**

JUR SA UO F FUN Sec Str PP pp Prov.

04 F 01 3 30 1 3 06 05 300 (creación)

\$151.572

UEIS - Construcción Habitat Barrio Independencia.

**Artículo 10°:** REESTRUCTURASE el Presupuesto General vigente (prorrogado), de acuerdo al siguiente detalle:

**DEBITO:**

JUR. SA UO F FUN Secc. Str. PP. S.p.

04 E 02 09 01 2 8 16

\$303.144

10 - I - 01 - 1 - 90 - 1 - 3 - 06 - 05 - 103

\$151.572

POSOCO

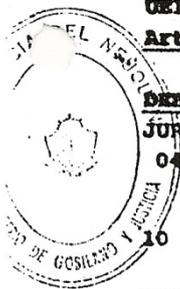
**CREDITO:**

JUR SA UO F FUN Sec Str PP pp

04 F 01 3 30 1 3 06 05 Proy.

\$454.716

**Artículo 11°:** El crédito legal que demande el cumplimiento del presente decreto



*[Handwritten signature]*  
M. A. TERRAPI  
GOBIERNO DE NEUQUÉN  
MINISTERIO DE GOBIERNO Y JUSTICIA

deberá ser atendido con cargo a la siguiente partida del Presupuesto General vigente (prorrogado) JUR 04-SA F-00 01-FIN 3 -FUN 30-Sec 1-Str 3-PP 06-pp 05- proy. 300 por \$ 606.288.-

Artículo 12°: Por la Dirección de Administración de la Subsecretaría de Obras y Servicios Públicos del Ministerio de Hacienda, Obras y Servicios Públicos, líquidese y páguese todo comprobante de gasto relacionado con lo aprobado y autorizado por la Subsecretaría de Estado de Obras y Servicios Públicos hasta el monto total autorizado en el Artículo 5°).

Artículo 13°: El presente decreto será refrendado por el señor Ministro de Salud y Acción Social, a cargo del Ministerio de Gobierno y Justicia, y a cargo del Ministerio de Hacienda, Obras y Servicios Públicos y de Salud y Acción Social.

Artículo 14°: Comuníquese, publíquese, dése al Boletín Oficial e Imprenta del Estado, y Archívese.-

ES COPIA  
gdo



  
OSCAR A. FERRARI  
DIRECTOR GENERAL A/C  
MINISTERIO DE GOBIERNO Y JUSTICIA

FDO) SAPAG  
LORES

0028  
DECRETO N°  
NEUQUEN, 10 DIC. 1995

**VISTO:**

La necesidad de adecuar la estructura funcional de la Secretaría de Estado General de la Gobernación; y

**CONSIDERANDO:**

Que deben definirse, de acuerdo con la Ley de Ministerios, las funciones de las distintas áreas que conforman la Secretaría de Estado General de la Gobernación;

Que es preciso estructurar dichas funciones en base a un Organigrama en concordancia con las políticas de racionalización;

Que es necesario su aprobación a fin de facilitar el funcionamiento pleno de la Secretaría de Estado;

Por ello,

**EL GOBERNADOR DE LA PROVINCIA DEL NEUQUEN**

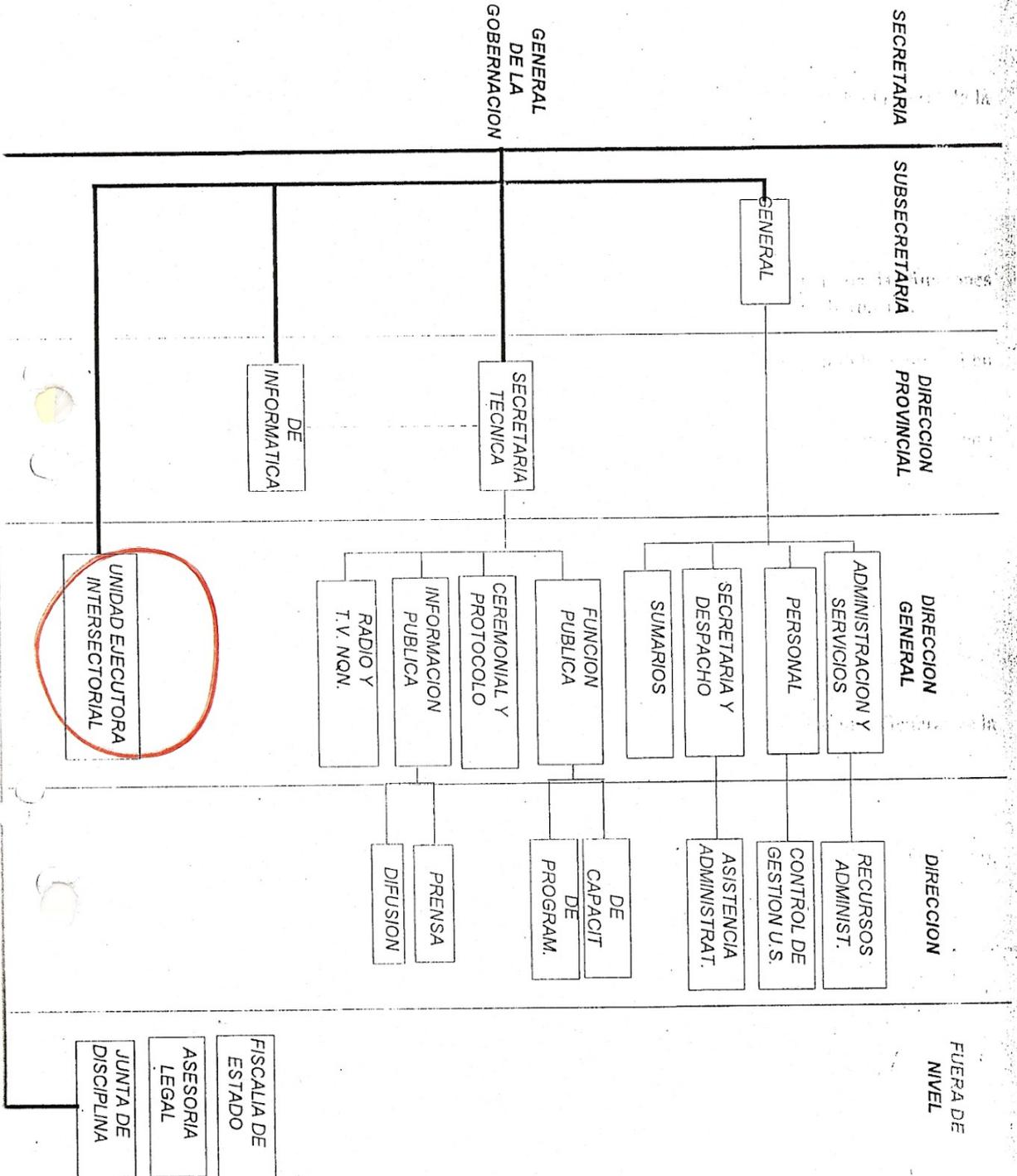
**DECRETA:**

**Artículo 1º:** Aprobar el Organigrama funcional de la Secretaría de Estado General de la Gobernación, que como Anexo I forma parte del presente Decreto.

**Artículo 2º:** Derógase toda norma legal que se oponga al presente Decreto.

**Artículo 3º:** El presente Decreto será refrendado por el señor Ministro de Gobierno, Educación y Justicia.

**Artículo 4º:** Comuníquese, publíquese, dése al Boletín Oficial y archívese.

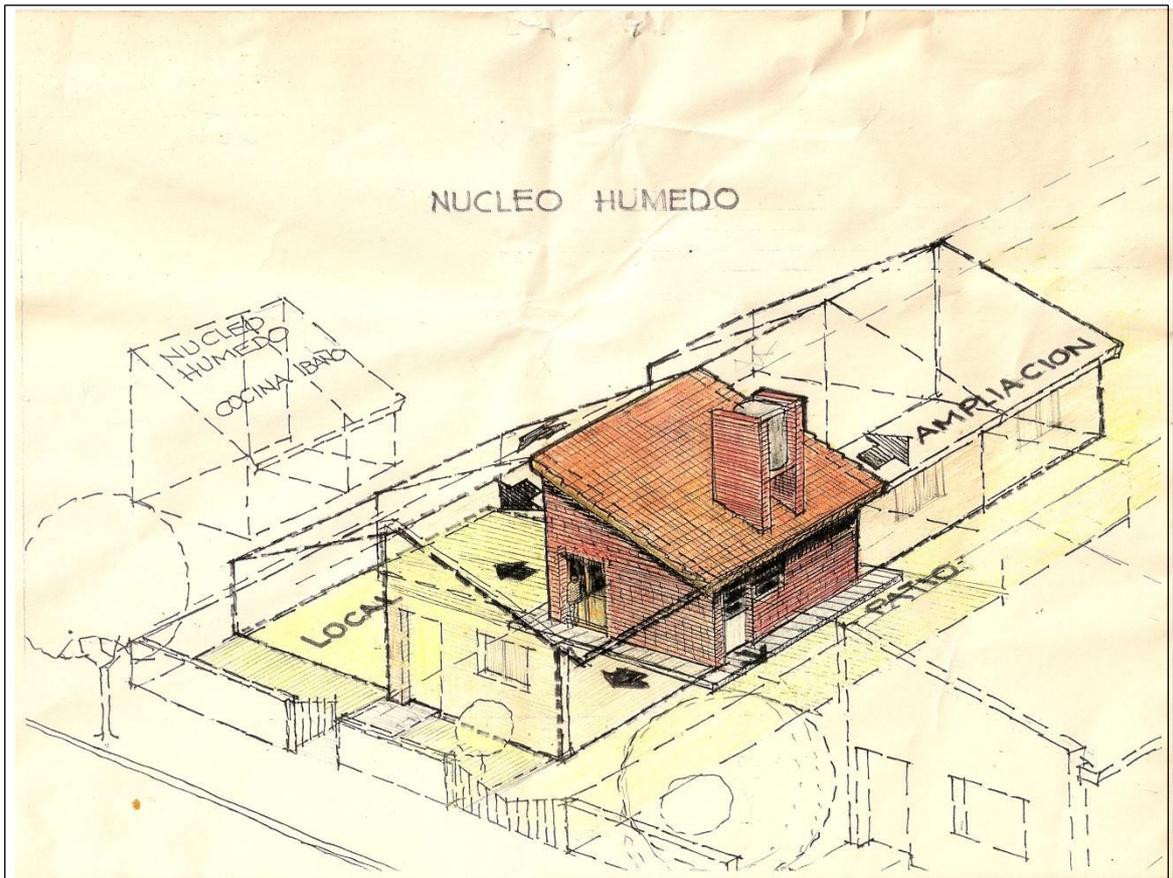


**MOVIMIENTO DE SUELOS B° INDEPENDENCIA (1992)**



**B° INDEPENDENCIA- HIPÓDROMO- ASENTAMIENTO BELEN Y  
MOVIMIENTO DE SUELOS 192 SOL. HAB. (1954)**





**Prototipo de solución mínima, Sector Independencia. U.E.I.S.**

---

## BOLETIN DE PRENSA

Neuquén, 24 de abril de 1992

### *Organismos del Estado crean la Unidad Ejecutora*

En los próximos días se formalizará una modalidad de trabajo intersectorial de organismos del Estado a través de la creación de la llamada Unidad Ejecutora, que tendrá la misión de abordar problemas originados en los asentamientos ilegales, el ordenamiento territorial y la elaboración de políticas vinculadas con la distribución y utilización de la tierra en esta capital.

Se trata de un acta-acuerdo de cooperación que firmarán la intendente capitalina y los ministros de Obras y Servicios Públicos, de Salud y Acción Social y de Gobierno y Justicia. Dicha Unidad Ejecutora, que estará formada por representantes de cada ministerio y de la municipalidad, emprenderá acciones referidas a la problemática de la vivienda de interés social.

### *Organismos del Estado crean la Unidad Ejecutora*

En los próximos días se formalizará una modalidad de trabajo intersectorial de organismos del Estado a través de la creación de la llamada Unidad Ejecutora, que tendrá la misión de abordar los problemas originados en los asentamientos ilegales, el ordenamiento territorial y la elaboración de políticas vinculadas con la distribución y utilización de la tierra en esta capital.

Se trata de un acta-acuerdo de cooperación que firmarán la intendente Derlis Kloosterman y los ministros Rodolfo Laffitte -Obras y Servicios Públicos-, Horacio Lores -Salud y Acción Social- y Osvaldo Pellín -Gobierno y Justicia-. Dicha Unidad Ejecutora, que estará formada por representantes de cada ministerio y de la municipalidad, emprenderá acciones referidas a la problemática de la vivienda de interés social.

A partir de que las áreas citadas tienen competencia con el bienestar de las personas y la calidad de vida de la población, el objetivo es proveer los medios necesarios para alcanzar una solución integral y definitiva al problema del hábitat. Para ello se tiene en cuenta el Sistema de Racionalización Constructiva (Sirac), elaborado por el MOSP, instrumento idóneo para transmitir a los interesados una serie de conocimientos sobre la ejecución de la obra mediante el modelo de autogestión.

Además del desarrollo del Sirac, la Unidad Ejecutora brindará asesoramiento a vecinos; administrará recursos humanos, técnicos y económicos; definirá los plazos y términos de los trabajos y efectuará las gestiones ante organismos gubernamentales. La conducción de este grupo técnico, que en principio estará integrado por diez personas, correrá por cuenta de la Dirección Provincial de Programas Sociales.

Como experiencia previa en el tema, los organismos mencionados intervinieron en el conflicto de ocupación de tierras en el barrio San Lorenzo de esta capital. Tal asistencia aún se mantiene.

## *Apoyo del gobierno a vecinos del barrio Independencia*

Mientras que el ministro Osvaldo Pellín anticipó que el gobierno brindará apoyo a los pobladores del barrio Independencia con el fin de emplazar en forma conjunta los servicios básicos en el sector, la intendenta Derlis Kloosterman prometió que se va a normalizar la situación de más de 1.300 vecinos de esta capital que se han registrado para recibir tierras.

Tales anuncios fueron pronunciados ayer por la tarde durante el acto que tuvo lugar en la escuela N° 193 del barrio San Lorenzo, oportunidad en la que se realizó el sorteo que establece un orden de prioridad de los grupos de vecinos -constituídos por 20 familias- para la ubicación por manzanas en el nuevo predio a ocupar.

En la misma ceremonia, se puso en marcha la llamada "Unidad Ejecutora" a través de la firma del acta-acuerdo que refrendaron los ministros Osvaldo Pellín -Gobierno y Justicia-; Horacio Lores -Salud y Acción Social- y Rodolfo Laffitte -Obras y Servicios Públicos- y la intendenta de Neuquén, Derlis Kloosterman. Dicho equipo técnico de trabajo intersectorial brindará respuesta a la problemática de la vivienda de interés social. De hecho, la actividad de la Unidad comenzó con la nueva gestión, bajo la coordinación de la Dirección Provincial de Programas Sociales y con el aporte de los organismos restantes, hasta el acto formal de

---

8

---

## BOLETIN DE PRENSA

*Neuquén, 12 de mayo de 1992*

creación que ocurrió ayer. Cabe recordar que la ocupación masiva de tierras que dio origen a esta situación data desde el año pasado.

El ministro Pellín en su discurso destacó el valor del diálogo que permite la democracia, y consideró que "ningún gobierno o mentalidad autoritaria hubiera podido llegar a la comunión que se logró" entre las necesidades de los vecinos y las posibilidades que tiene el Estado. Agregó que el hecho demuestra a la sociedad que se pueden alcanzar soluciones sin apelar a situaciones de violencia. El funcionario dijo que la experiencia da pie a una nueva etapa de emplazamiento de los servicios básicos, que contará con el apoyo del gobierno y con el esfuerzo económico de los vecinos que pagarán de acuerdo con sus posibilidades. "La dignidad de ustedes y la del gobierno ha quedado a salvo", afirmó el funcionario. Tras agradecer la intervención de diferentes organismos, vaticinó que el modelo de trabajo desarrollado puede repetirse en cualquier otro lugar de la provincia.

Por su parte, la intendenta Kloosterman señaló que una parte de la tarea se ha cumplido y a la vez, elogió el diálogo como forma de buscar las soluciones. "No es fácil trabajar con presiones", expresó la jefa comunal. Informó que son más de 1.300 los vecinos de Neuquén que están esperando su terreno y que la gestión apunta a normalizar tal situación.

En representación de los pobladores del barrio Independencia -aproximadamente 230 familias- Gustavo Sandoval agradeció a las autoridades por

## BOLETIN DE PRENSA

Neuquén, 23 de junio de 1992

Así lo confirmó hoy el ministerio de Hacienda y Finanzas del gobierno provincial.

### ***Barrio Independencia: solución a través de una operatoria nacional***

La solución habitacional de los vecinos que conforman el barrio Independencia será afrontada a través de una nueva operatoria de la subsecretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental de la Nación, que en diferentes etapas establece planes de financiamiento accesibles a familias de escasos recursos.

Se trata de la operatoria N° 152 que prevé tres intancias o alternativas a desarrollar. La primera de ellas comprende la ejecución de todos los servicios (agua, luz, cloacas) con el aporte de 2.000 pesos por familia a cancelar en un plazo de 15 a 25 años, según la opción que elijan los interesados.

Esta posibilidad fue avalada por los vecinos -aproximadamente 230 familias-, mientras que se encuentra en evaluación la alternativa siguiente, que contempla el desarrollo del llamado "núcleo húmedo" (baño y cocina) con otro aporte de 2.000 pesos en condiciones similares a la etapa anterior.

Por último, esta operatoria incluye el financiamiento de 4.000 pesos con destino a la compra de los materiales para la construcción de la vivienda.

---

## BOLETIN DE PRENSA

Neuquén, 23 de junio de 1992

### ***Barrio Independencia: solución a través de una operatoria nacional***

La solución habitacional de los vecinos que conforman el barrio Independencia será afrontada a través de una nueva operatoria de la subsecretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental de la Nación, que en diferentes etapas establece planes de financiamiento accesibles a familias de escasos recursos.

Se trata de la operatoria N° 152 que prevé tres intancias o alternativas a desarrollar. La primera de ellas comprende la ejecución de todos los servicios (agua, luz, cloacas) con el aporte de 2.000 pesos por familia a cancelar en un plazo de 15 a 25 años, según la opción que elijan los interesados, mediante el pago mensual de una cuota estimada en 16 pesos.

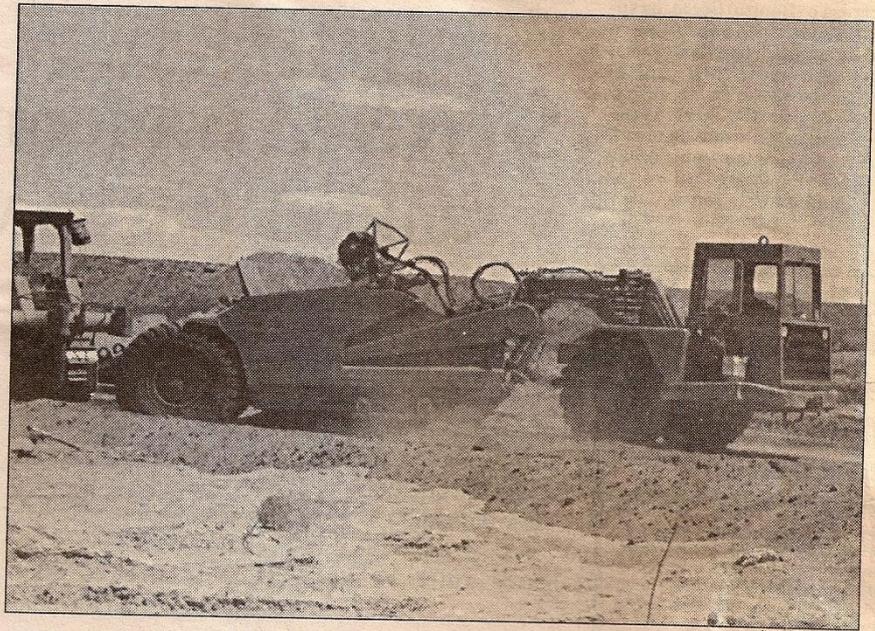
## Gobierno y comuna aportan para construir 278 viviendas **Inician obras en barrio Independencia**

NEUQUEN (AN).- El gobierno y la comuna local dispusieron un aporte de 600 mil pesos destinados a impulsar un proyecto autogestionario, cuya finalidad es la construcción de 278 viviendas para dar solución habitacional, en un nuevo emplazamiento, a los moradores del asentamiento Independencia, ubicado en el barrio San Lorenzo de esta capital. Vialidad Provincial comenzó ayer las tareas de alisamiento en los terrenos donde se construirá el nuevo barrio, en tanto que el Instituto Provincial de Vivienda y Urbanismo (IPVUN) ya preadjudicó a una empresa el tendido de las redes de agua y luz.

El aporte de 600 mil dólares será administrado por la Unidad Ejecutora Intersectorial (UEIs), cuyo finalidad es iniciar el programa de Transferencia Tecnológica para la Solución del Hábitat por Autogestión.

### **LOS INTEGRANTES**

La UIES está integrada por los ministerios de Gobierno, Salud, y Hacienda y Obras Públicas y la municipalidad local. Cada una de las partes aportará 151.000 pesos para la ejecución de la obra. La financiación está compartida con la secretaria de Vivienda y Ordenamiento Ambiental de la Nación (Svoa), a través de la



Vialidad provincial comenzó con los trabajos de emparejamiento de terrenos donde se levantará el barrio

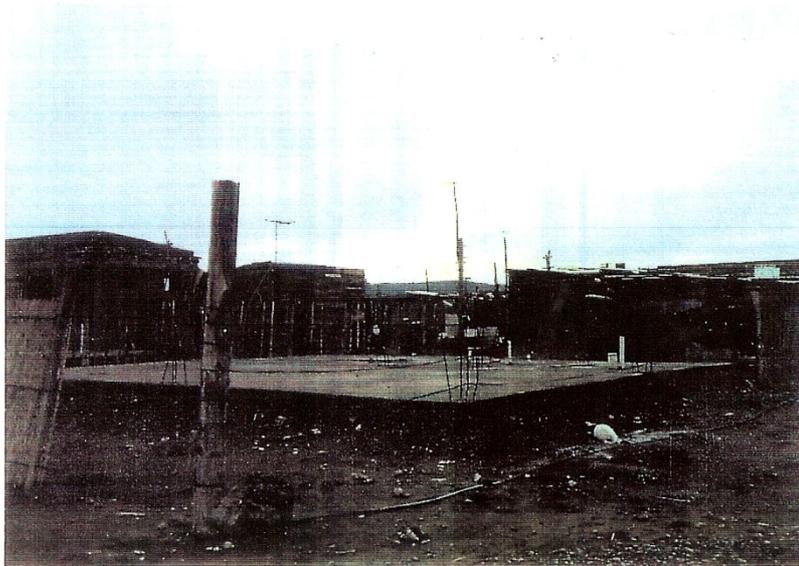
operatoria 152, destinada a emprendimientos de estas características.

Según consta en un parte oficial, el programa de transferencia tecnológica apunta a distribuir tierras y mejorar la calidad de vida de los vecinos mediante un modelo de autogestión, que permitirá construir casas de 28 metros cuadrados de superficie cubierta y con amplias posibilidades de am-

pliación, a un precio estimado en 7.762 pesos.

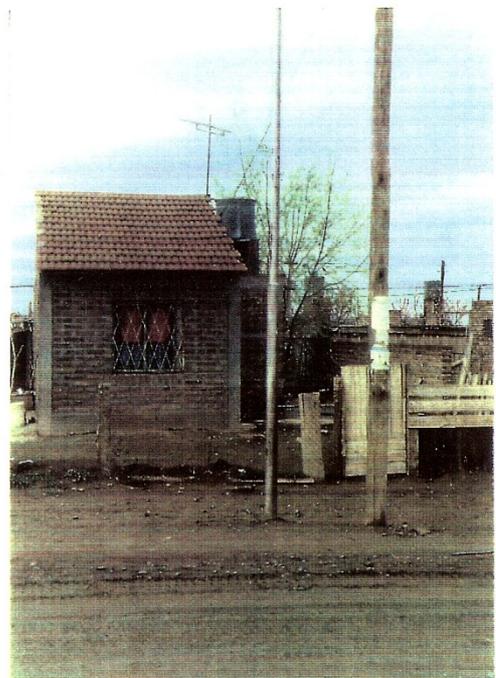
El proyecto también representa una posibilidad de organización por parte de los vecinos, que recibirán a su vez conocimientos técnicos para la construcción de las unidades habitacionales, obteniendo mayor eficiencia en el trabajo.

## PLATEA TIPO



## Prototipos Ejecutados

### PROTOTIPOS



VISTA AEREA SECTOR NOROESTE



**VISTO:**

El Expediente N° 3869-000136/05 del Registro de la A.D.U.S; y

**CONSIDERANDO:**

Que, por él, se tramita la adjudicación de Créditos Hipotecarios Individuales Mancomunados para socios de la Asociación 26 de Agosto de Neuquén Capital;

Que, la Provincia suscribió con la Nación el CONVENIO MARCO PROGRAMA FEDERAL DE CONSTRUCCION DE VIVIENDAS del 21 de Julio de 2004;

Que, en fecha 18 de Abril de 2.005 se rubrico el convenio complementario, por el cual autoriza a la A.D.U.S., que los fondos del mismo se otorguen como Créditos Hipotecarios Individuales Mancomunados;

Que, la Asociación 26 de Agosto de Neuquén Capital ha solicitado el financiamiento para que ciento un (101) socios construyan su vivienda, la infraestructura básica y regularicen la tenencia del a tierra y 19 socios construyan su red de infraestructura básica y regularicen la tenencia de la tierra;

Que, con fecha 09 de Junio de 2005 la A.D.U.S. y la Asociación 26 de Agosto de Neuquén Capital firmaron un PRECONVENIO para financiar el mencionado emprendimiento;

Que resulta necesario aprobar el mencionado PRECONVENIO;

Que a los fines de adelantar los trabajos de la Infraestructura básica, la Asociación 26 de Agosto de Neuquén solicita se otorguen a cada uno de los ciento veinte (120) socios beneficiarios de la infraestructura un crédito puente de pesos cinco mil (\$ 5.000) en las condiciones establecidas en la reglamentación de créditos individuales, como anticipo del crédito hipotecario a otorgar que será cancelado en el momento de la concreción del Crédito Hipotecario Individual, o con posterioridad a los 180 días de otorgado el primero y en cuotas de igual valor que el indicado en el Anexo I para la devolución del Crédito Hipotecario;

Que la Asociación 26 de Agosto a presupuestado el costo de la vivienda en pesos cincuenta y cuatro mil cien (\$ 54.100) y la infraestructura y regularización de la tierra en diez mil pesos y, aceptado ambos por la A.D.U.S.;

Que el mencionado costo será financiado en su totalidad por la A.D.U.S., mediante un Crédito Hipotecario Individual Mancomunado, de pesos sesenta y cuatro mil cien (\$ 64.100) otorgado a cada uno de los ciento un socios tomadores detallados en el Anexo I de la presente Resolución que construyan su vivienda, infraestructura básica y regularicen la tenencia de la tierra y que estará conformado por: a) el aporte del Programa Federal de Construcción de Viviendas de

3.- De conformidad con lo dispuesto precedentemente, los consorcistas facultan en forma excluyente e irrevocable al Apoderado/Representante aquí designado para:

- a) Administrar los fondos de los créditos otorgados a los consorcistas para la ejecución de la obra, por si mismos o por una persona que a tal efecto resuelvan designar
- b) Designar al profesional y/o representante ADMINISTRADOR del Programa
- c) Contratar a la empresa constructora, mediante el llamado a licitación pública, compulsa de precios o el mecanismo que a tal fin establezca la operatoria del Programa Federal.-
- d) Adjudicar la ejecución de la obra a la empresa constructora que se determine de acuerdo al inciso anterior y que cumpla con los requisitos exigidos por la reglamentación respectiva.-
- e) Aprobar y realizar pagos de los certificados de obra con afectación de los fondos de cada uno de los créditos individuales de los consorcistas de acuerdo a la forma, condiciones y plazos dispuestos por el Programa Federal y reglamentación de ADUS pertinente.- A tales fines se deja expresamente establecido que por este mismo acto, se faculta en forma irrevocable a la Subsecretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación y a la ADUS respectivamente a cancelación de los respectivos certificados de obra, según el origen de los fondos, mediante el pago en forma directa a la empresa constructora contra la presentación del certificado de obra aprobado, sirviendo como suficiente constancia de pago el recibo extendido por la misma o la constancia de depósito bancario en la cuenta abierta al efecto por la empresa constructora en el Banco de la Nación Argentina y en el Banco de la Provincia de Neuquen S.A. respectivamente.-
- f) Reunir, adquirir y obtener instrumentos destinados a sus fines específicos;

*Subsecretaría*

*ADUS*

*Constructoras*

- g) Contratar y emplear personal profesional, técnico o administrativo a los fines de la ejecución, control y fiscalización de la obra.
- h) La realización de todas y cada una de las obligaciones que a las disposiciones del Plan Federal Nacional, y la normativa aplicable establezcan a cargo de los consorcistas.-

4.- Los fondos necesario para lograr la construcción provendrán de los créditos individuales otorgados a los consorcistas descripto en el artículo 2, según la integración dispuesta por la Subsecretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación y la ADUS en la operatoria del Programa Federal de Vivienda.

Además podrán provenir de:

- a) De las cuotas que abonen los asociados y que serán fijadas por la asamblea de asociados o la comisión directiva conforme lo reglamenta estos estatutos;
- b) De los bienes que adquiera en lo sucesivo por cualquier título, así como las rentas que los mismos produzcan;
- c) De las donaciones, herencias, subvenciones o legados que se acuerden;
- d) Del producto de cualquier otro concepto que la ley permita.
- e) De los fondos que suministren los socios a través del Programa Federal de Construcción de Viviendas y la ADUS

5.- Los fondos sociales se destinarán exclusivamente a la consecución de los fines de la Entidad y a los pagos de los gastos de administración.

6.- El consorcio se disolverá automáticamente al momento de la cancelación del certificado final de obra, quedando expedita la vía para cada uno de los consorcistas, en forma individual, para efectuar los eventuales reclamos contra la empresa constructora por ellos contratada.





En la ciudad de Neuquén, departamento Confluencia, Provincia de Neuquén, a los veinticuatro días del mes de Junio de 2005, a las 18 horas, se reúnen las personas que firman al pie, con el objeto de constituir el consorcio destinado a realizar una obra de interés de los firmantes y que se enmarca en el Programa Federal de Construcción de Viviendas de la Nación, canalizado a través de la ADUS. En tal sentido los aquí firmantes convienen en formalizar la creación del presente consorcio, el cual se registrará por las siguientes cláusulas:

1.- Con la denominación de "CONSORCIO SECTOR 26 DE AGOSTO", se constituye el día 24 de Junio de 2005, una entidad de carácter civil, la que fija su domicilio en la calle sin nombre, Manzana G Lote 7 del sector urbano "26 de Agosto", ubicado en el Barrio Gran Neuquén Sur, de la localidad de Neuquén Capital, de Provincia de Neuquén.

2.- El Consorcio se forma a los efectos de realizar las operaciones necesarias para llevar a cabo la obra común, motivo del cual los consorcistas recibirán los créditos individuales ADUS – Programa Federal de Construcción de vivienda para la obra denominada " Proyecto 101 viviendas en Sector 26 de Agosto".-

A tal efecto, resuelven designar a las señoras TITO MATILDE SILVIA, DNI 20589761, ARELLANO SALGADO SILVIA, DNI 29554308 y CONTRERAS CARINA MARGARITA, DNI 23067673 y éstos aceptan, en carácter de DELEGADA TITULAR, SUBDELEGADA TITULAR y DELEGADA SUPLENTE para el caso de ausencia respectivamente, frente a la ADUS; a quien los consorcistas firmantes, expresamente delegan y facultan en este mismo acto, en forma excluyente e irrevocable, para que - por cuenta y orden de estos últimos- los represente ante la ADUS y realice todas las gestiones establecidas en la operatoria del plan federal, siendo facultad propia del representante designado, la administración de los créditos otorgados a los consorcistas en la forma y modo establecidos en la operatoria del Programa Federal y la reglamentación dictada a tal efecto por la ADUS. A dicho fin, el grupo de representantes queda facultado para designar a un ADMINISTRADOR del Programa, quien suscribirá los contratos a firmarse para llevar a cabo el Programa Federal, y toda aquella documentación necesaria para la ejecución de la obra.





7.- Son obligaciones y derechos de los consorcistas:

- a) Fijar domicilio y dar cuenta de su cambio.
- b) Presentar la renuncia por escrito debiendo hallarse al día en sus pagos;
- b) Respetar y cumplir fielmente lo dispuesto en el presente convenio, los

3010

Reglamentos y Disposiciones de aplicación a la operatoria.-

8.- Las Asambleas podrán realizarse trimestralmente en el local que se designe al efecto, con el objeto de discutir, aprobar, rechazar o modificar el informe presentado por el administrador, y tratar cualquier otra ponencia o asunto mencionado en la convocatoria.

9.- Las Asambleas Extraordinarias serán convocadas, siempre que el Administrador lo estime necesario, o cuando lo soliciten el 10% de los Consorcistas con derecho a voto.

En las Asambleas no podrán tratarse asuntos que no estén en el Orden del Día.

10.- Son deberes y atribuciones del Administrador/ Representante en relación al consorcio:

- a) Cumplir el presente convenio, los reglamentos, las resoluciones aplicables a la operatoria;
- b) Administrar el patrimonio del Consorcio;
- c) Convocar a Asamblea;
- d) Rendir cuentas a los consorcistas dentro de los treinta (30) días posteriores al certificado final de obra.-

11.- El presente convenio será suscrito por los consorcistas por ante la autoridad administrativa designada por la ADUS al efecto, y una vez aprobada mediante resolución dictada por el funcionario actuante, adquirirá plena validez y surtirá todos los efectos jurídicos propios de los actos administrativos.-

Se firma en hojas siguientes un ejemplar y a un solo efecto, recibiendo cada uno de los suscribientes copia del ejemplar.-

*Silva Eto*

*Amplius*

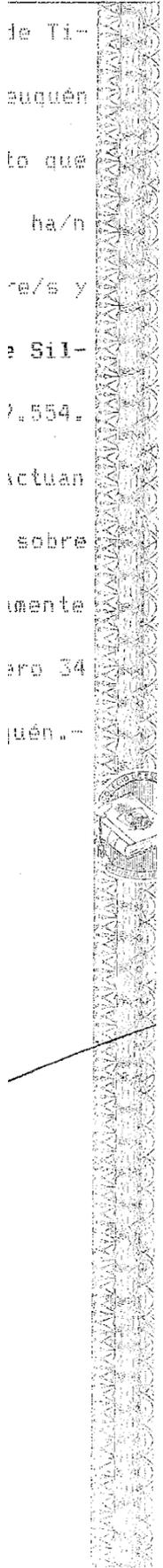
*Conteeras*

Datos del E...  
nombres (nom...  
si es titular...  
rmino, a cargo...  
Nº de C...  
del mismo...

Firmas o impresio...  
en los casos exc...  
on que estas se...  
Breve referencia al ir...  
de que se trata en c...  
dia con el dato cons...  
si libro, y de ser pos...  
ciarios.

Consignar nombre, ...  
tipo y Nº de Docum...  
a continuación de o...  
rados por comas, gui...

Indicar si los fi...  
actúan "por sus pr...  
rechos" o "en nom...  
presentación de..."  
tando dicha repres...



## ÍNDICE DE IMÁGENES.

Figura N° 1. Oeste Neuquino. Ciudad de Neuquén. Año 2007.	82
Foto N° 2. Ciudad de Neuquén. Frente de barda. Año 2007.	92
Foto N° 3. La meseta. 2007.	93
Foto N° 4. Imagen talud Cuenca XV. 2007.	93
Foto N° 5. Vista Sector Solidaridad. 2007.	94
Foto N° 6. Tratamiento del Río Neuquén. 2010.	95
Foto N° 7. Vista Cañadón Cordón Colón. 2007.	96
Foto N° 8. Instalación sobre cárcava aluvional. Nuevo Amanecer. 2007.	96
Foto N° 9. Anegamiento. Vista Cordón Colón Norte.	96
Foto N° 10. Remanente de erosión. Asentamiento Monte Sinay. 2007.	97
Figura N° 11. Asentamiento Cordón Colón. Ciudad de Neuquén. 2007.	12 7

Figura N° 12. Asentamiento “Cañadón Arias”. Ciudad de Neuquén. 2007.	14 5
Figura N° 13. Asentamiento “Auca Mahuida”. Ciudad de Neuquén. 2007.	14 6
Foto N° 14. Casillas precarias en “Auca Mahuida”. 2007.	14 6

#### ÍNDICE DE CUADROS.

Cuadro N° 1. Evolución de la ocupación urbana, 1960-1980.	84
Cuadro N° 2. Ciudad de Neuquén. Evolución Demográfica. Período 1960 – 2011.	87
Cuadro N° 3. Tasa Actividad, Empleo, Desocupación y Subocupación. Primer Trimestre 2012	88
Cuadro N° 4. Índice Demanda Laboral.	89
Cuadro 5. Canasta Básica y Línea de Pobreza por Jurisdicción.	90
Cuadro 6. Línea de Indigencia y Pobreza por Hogares y Personas. I Semestre 2011	90
Cuadro N° 7. Asentamientos Informales. Relevamiento Primeros Antecedentes del año 1945 y Década del 70, entre 1970 y 1975.	99
Cuadro N° 8. Población y Viviendas del IPVUN en sector Noroeste, Ciudad de Neuquén. 1987.	10 6

Cuadro 9. Planes Oficiales de Vivienda con otras localizaciones en la Ciudad.	10
IPVUN. 1980 – 1987.	6
Cuadro N° 10. Planes Oficiales de Vivienda en Neuquén Capital. IPVUN. 1989.	10
	7
Cuadro N° 11: Planes Oficiales de Vivienda en Neuquén Capital. IPVUN.	
Década de 1990	10
	9
Cuadro N° 12: Planes Oficiales de Vivienda en Neuquén Capital. 1970 - 1990.	11
	0
Cuadro N° 13: Planes Oficiales de Vivienda en Neuquén Capital. . IPVUN.	
Década del 2000	11
	5
Cuadro N° 14. Asentamientos. Relevamiento Década del 80. Ciudad de	
Neuquén.	12
	5
Cuadro N° 15. PEA según Tipo de Actividad Laboral. Década 1980.	13
	2
Cuadro N° 16. Población según Nivel de Instrucción. Década 1980.	13
	2
Cuadro N° 17. Asentamientos. Relevamiento Década del 90. Ciudad de	
Neuquén.	13
	5
Cuadro N° 18. PEA según Tipo de Actividad y Sexo. Asentamiento	
“Independencia”	14
	1
Cuadro N° 19. Asentamientos. Relevamiento Período 2000 - 2007. Ciudad de	
Neuquén.	14
	3
Cuadro N° 20. Asentamiento por Tipo de Dominio	15
	4
Cuadro N° 21. Análisis comparativo atributos sociales de la población según	
Década. 1980 – 2007.	15
	9

Cuadro N° 22. Análisis desagregado de los satisfactores del medio físico- construido y promoción de la participación según tipo de gestión Pública del hábitat aplicada.	16 7
Cuadro N° 23. Número de Asentamientos por Tipo y Década de Origen.	17 0
Cuadro N° 24. Población según Grado de Consolidación Alcanzado en su Hábitat	17 1

## ÍNDICE DE GRÁFICOS.

Gráfico N° 1. Dimensiones de la sustentabilidad urbana.	7 1
Gráfico N° 2. Evolución de la tasa de desocupación y subocupación por trimestre.	8 9
Gráfico N° 3. Esquema diferentes formaciones del relieve de barda. Ciudad de Neuquén.	9 3
Gráfico N° 4. Jefes/as de hogar según nivel de instrucción. Año 2003.	1

	5 0
Gráfico N° 5. Proporción de población en Asentamientos. Ciudad de Neuquén.  Año 2007.	1 5 2
Gráfico N° 6. Número de Asentamientos Informales. 1970 - 2007.	1 5 2
Gráfico N° 7. Población Total en Asentamientos. 1970 – 2007.	1 5 3
Gráfico N° 8. Proporción de la población en Asentamientos. 1970 – 2007.	1 5 3
Gráfico N° 9. Número de Familias en Asentamientos / Décadas.	1 5 3
Gráfico N° 10. Situación originaria de dominio.	1 5 4
Gráfico N° 11. Distribución de los Asentamientos por Zona Urbana	1 5 5
Gráfico N° 12. Número de Asentamientos según Grado Consolidación Alcanzado.	1 6 9
Gráfico N° 13. Porcentaje de Asentamientos según Década y Grado de Consolidación Alcanzad	1 7 0
Gráfico N° 14. Tipo Consolidado según Operatoria habitacional	1 7 1
Gráfico N° 15. Tipo Consolidación Incompleta según Operatoria habitacional.	1 7 3

	1
	7
Gráfico N° 16. Tipo Consolidación Incipiente según Operatoria habitacional.	4
	1
	7
Gráfico N° 17. Tipo Consolidación En Ejecución según Operatoria habitacional.	5
	1
	7
Gráfico N° 18. Tipo Precario según Dominio de la Tierra.	7

## BIBLIOGRAFIA.

Abramo, P. (2003) “*Derechos de propiedad*” en revista Ciudad y Territorios: Estudios territoriales, Vol. XXXV, n. 136-137, verano-otoño 2003, Ministerio de Fomento; España.

Albers Christoph (1996). “*Planificación comunal en el Alto Valle de Río Negro y Neuquén, Argentina*”. Berliner geographische Studien, Vol. 45. Institut für Geographie der Technischen Universität Berlin.

Auyero, J. (2001) “*La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*”. Manantial, Buenos Aires.

Auyero, J. (2004) “*Clientelismo Político. Las caras ocultas*”. Colección Biblioteca Popular. Secretaria de Cultura, Presidencia de la nación y CONABIP. Capital Federal.

Auyero, J. (2007) “*Introducción. Claves para pensar la marginación*” en Loïc Wacquant (2007) *Parias Urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*; Editorial Manantial; Buenos Aires.

Bandieri, S. y otros, (1993). “*Historia de Neuquén*”. Editorial Plus Ultra, Buenos Aires.

Bellardi, M. y De Paula A. (1986) “*Villas miseria: origen, erradicación y respuestas populares*”. Centro Editor América Latina; Buenos Aires.

Ben Altabef, C. (2003). “*La cuestión de la identidad en las prácticas profesionales y la enseñanza en el campo de la arquitectura*”. En Congreso Latinoamericano de Educación Superior en el siglo XXI, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de San Luis, San Luis.

Berger y Luckmann (1999): “*La construcción social de la realidad*”. Amorrortu editores. Buenos Aires.

Bonnahon, E y otros, (1981). “*Acceso a la tierra pública en el Territorio de Neuquén. Departamento Confluencia. 1880-1904*”; En: “*Neuquén la ocupación de la tierra pública después de la Campaña del Desierto (1880-1930)*”. Neuquén. (texto disponible en los informes de la Dirección de Tierras y Colonias de la Provincia del Neuquén).

Bourdieu, P. (2001) “*Las estructuras sociales de la economía*”. Editorial Manantial. Buenos Aires.

Brakarz J. y otros (2002). “*Ciudades para Todos. La experiencia reciente en Programas de Mejoramiento de Barrios*”. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.

Buthet, C. (2005): “*Inclusión Social y Hábitat Popular. La participación en la gestión del hábitat popular*”. Editorial Espacio. Buenos Aires.

Capua, J., Torrens y Ciminari; (2003). “*Exclusión Social y Gestión Urbana: Ejes en la construcción del Riesgo Ambiental*”. Boletín Geográfico N° 23. Departamento de Geografía, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Comahue, Neuquén.

Cardarelli, G. y Rosenfeld, M., (1991) “*La participación al borde de un ataque de nervios*”. Documento de trabajo Nro. 9 - UNICEF ARG., citado en Módulo 7 de la Maestría G.A.D.U./UNNMDP. Ciudad de Mar del Plata.

Carman, M. (1997) “*Juegos de reconocimiento e invención de identidades: ser ó no ser... Ocupante Ilegal*” en Postales Urbanas de final del Milenio. Pág. 49; Buenos Aires.

Castel R. (1997):“*La metamorfosis de la cuestión social*”. Editorial Paidós. Buenos Aires, Barcelona, Mexico.

Castells, M. (1974) “*Movimientos sociales urbanos*” Siglo veintiuno editores, 9ª edición; México.

Castells, M. (1985) “*Crisis urbana y cambio social*”. Editorial XXI. México

Cerdan, N, (1998). “*Evaluación y reducción de la vulnerabilidad: Un enfoque indispensable para la gestión territorial*”. En Estudios Geográficos, Tomo LVIV N° 230, enero-marzo; Mendoza.

Colantuono, M. R., Coomp. (1986). “*Cartas de oferta del medio para la expansión urbana. Ciudad de Neuquén*”. Departamento de Geografía, facultad de Humanidades, UNCo; Neuquén.

Cravino, M. C. (2006) “*Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*”. Universidad Nacional de General Sarmiento; Buenos Aires.

Cravino, M. C., Editora (2007) “*Resistiendo en los barrios. Acción colectiva y movimientos sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires*”. Universidad Nacional de General Sarmiento; Buenos Aires.

Cravino, M. C., Org. (2008) “*Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos*

- Aires”. Universidad Nacional de General Sarmiento; Buenos Aires.
- Di Pace M., Directora, (2004). *“Ecología de la ciudad”*. Buenos Aires: Editorial
- Díaz, E., (1996) *”La Ciencia y el Imaginario Social”*. Editorial Biblos. Buenos Aires.
- Doyal (1998) en Dieterlen, P., (2001) “Derechos, necesidades básicas y obligación institucional”. *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*”. CLACSO, Buenos Aires.
- Farrell, G., (1976) “Iglesia y Pueblo en Argentina – 1860 -1974”. Editora Patria Grande. Buenos Aires.
- Feijoó, M. del C., (2001). *“Nuevo país, nueva pobreza”*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Fernández Wagner, R. (2008).CAPITULO 1. “Los asentamientos informales como cuestión. Revisión de algunos debates”. En María Cristina Cravino: *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*. Ed. Universidad Nacional de General Sarmiento. Prov. de Buenos Aires. Argentina.
- Fernández Wagner, R. (2008 a). *“Democracia y Ciudad. Procesos y políticas urbanas en las ciudades argentinas (1983 – 2008)”*. Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires
- Fernández, R., (1995). *“MI: Teoría y Metodología de la Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano. Parte I”*. Maestría GADU –FAUD/UNMDP; FAIN/UNCO.
- Fernández, R., (1996). *“MI: Teoría y Metodología de la Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano. Parte II”*. Maestría GADU –FAUD/UNMDP; FAIN/UNCO.
- Fernández, R.; Allen, A.; Burmester, M.; Malvares Míguez, M.; Navarro, L.; Olszewski, A. y Sagua, M. (1999). *“Territorio, Sociedad y Desarrollo Sustentable. Estudios de Sustentabilidad Ambiental Urbana”*. Espacio Editorial, Centro de Investigaciones Ambientales, FAUD, UNMdP. Buenos Aires.
- Gallart, M. A., (1992): *“La integración de métodos y metodología cualitativa. Una reflexión desde la práctica de la investigación”*. En Forni, F., Gallart, M. A. y Varsilachis de Giladino: “Métodos cualitativos II. La práctica de la Investigación”. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires.
- Garay, A., (1996). *“Gestión Ambiental de Infraestructura y Servicios Urbanos”*. Cuadernillo Maestría GADU /UNCo/UNMdP.
- García, R., (2006). *“Sistemas complejos: conceptos, métodos y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria”*. Editorial Gedisa; Barcelona, España.
- Germani, G., (1967) *“La ciudad como mecanismo integrador”* en: *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 29, Nº 3 (Julio-Septiembre).

Giddens, A., Turner, J. y Otros (1990) *“La teoría social hoy”*. Editorial Alianza, Madrid.

GIDES -Grupo de Investigaciones en Desarrollo Social (2003). *“Perspectivas del desarrollo comunitario y la calidad de vida en Cartagena: estudio de caso en los barrios La Central, El Milagro y San José de Los Campanos – Zona Sur Occidental”*. Centro de Investigaciones Cartagena, Universidad de San Buenaventura. Cartagena.

Goicochea de Correa, A. M., (1982). *“Contribución al conocimiento del área suburbana de la Ciudad de Neuquén”*. Boletín Geográfico N° 10, Departamento de Geografía, Universidad Nacional del Comahue, Neuquén.

Gómez Orea, D., (1999). *“Evaluación del Impacto Ambiental. Un instrumento preventivo para la Gestión Ambiental”*. 1er Edición Mundi – Prensa. Madrid.

Grassi, E., (1996) *“Las cosas del poder”*. Espacio editorial; Buenos Aires.

Grifone S., (2010) *“Transformaciones generadas por los barrios cerrados. Una marca de época”*, en Revista HOY la Universidad; Junio 2010; Universidad Nacional de Córdoba.

Guber, R., (1984) *“identidad social villera. Resignificación de estigma”* en Runa n° 32; Buenos Aires.

Gutierrez, A., (2007) *“POBRE COMO SIEMPRE. Estrategias de reproducción social en la pobreza. Un estudio de caso”*. Ferreyra Editor, Córdoba, Argentina.

Habermas, J., (1987) *“Teoría de la acción comunicativa”*. Editorial Taurus, Madrid.

Hardoy, J. E. y D. Satterthwaite (1987) *“La ciudad legal y la ciudad ilegal”*. Grupo Editor Latinoamericano e Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo. Buenos Aires:

Harvey, D., (2006) *“La ciudad como un cuerpo político”*. Revista Ñ, Barcelona.

Harvey, D., (2007). *“La expansión de la periferia metropolitana de Buenos Aires. Villas Miseria y Countries. De la Ghettización a la integración de actores en el desarrollo local urbano”*. *Scripta Nova* (Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales) Universidad de Barcelona. Vol. XI, núm. 245. En dirección Web: [http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-24542.htm#\\_edn1](http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-24542.htm#_edn1)

Herzer, H., Comp. (2012) *“Barrios al sur. Renovación y pobreza en la ciudad de Buenos Aires”*; Editorial Café de las Ciudades, Colección Sociología; Buenos Aires.

Herzer, H., Org. (2008) *“Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires”*; Espacio Editorial. Buenos Aires.

Jáuregui, J. M., (2002). *“Estrategias de Articulación Urbana, Proyecto y Gestión de Asentamientos Periféricos em América Latina, Un enfoque Transdisciplinario”*, Ediciones FADU/UBA, Universidad de Buenos Aires.

Jáuregui, J. M., (2007): Ponencia “*Estrategias de Articulación Urbana*”. Mimeo, Posgrado Hábitat y Pobreza Urbana en América Latina. FADU/UBA. Buenos Aires. En: [Info@habitatypobreza.com.ar](mailto:Info@habitatypobreza.com.ar)

Jurio E., Torrens C., Ciminari M. y Capua O., (2003). “*Exclusión Social y Gestión Urbana: ejes en la construcción del riesgo ambiental*”. Publicado en Boletín Geográfico N° 23 -Departamento de Geografía, Facultad de Humanidades, UNCo, Neuquén.

Kloster, E. E., (2012): “Análisis comparativo de la evolución, la distribución y la estructura de la población de las provincias de Río Negro y Neuquén en la última década”. Neuquén: Universidad Nacional del Comahue. Facultad de Humanidades. Departamento de Geografía, 2012. Sitio: [administracion@biblioteca.uncoma.edu.ar](mailto:administracion@biblioteca.uncoma.edu.ar) / [web@biblioteca.uncoma.edu.ar](http://web@biblioteca.uncoma.edu.ar).

Kowarick, (1975) “*Capitalismo e Marginalidade en América Latina*”. Rio de Janeiro: Paz e Terra. Coleção Estudos Brasileiros N° 44.

Kuhn, T. (1961) “*La estructura de las revoluciones científicas*”. Fondo de Cultura Económica, México.

Kullock, D., (1996). “*M6: Planificación Ambiental Urbana*”. Maestría GADU. FAIN/UNCo – FAUD/UMdP.

Landázuri Ortiz, A. y Mercado Doménech, S. (2004). “*Algunos factores físicos y psicológicos relacionados con la habitabilidad interna de la vivienda. Medio Ambiente y Comportamiento Humano*”. Editorial Resma,

Lavell, A., (1996). “*Degradación ambiental, riesgo y desastre urbano. Problemas y conceptos: hacia la definición de una agenda de investigación*” En Fernández, M.A. (Comp.): Ciudades en riesgo, Degradación Ambiental, Riesgos urbanos y desastres en América Latina. Editorial La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. Lima.

Leff E., (1994). “*Ecología y Capital. Racionalidad Ambiental, Democracia Participativa y Desarrollo Sustentable*”. Siglo XXI editores SA, UNAM. México.

Lewis, O., (1965). “*Los hijos de Sanchez*”. Editorial Mortiz. México.

Lewkowicz, I., (2004). “*La generación perdida*”. Publicación electrónica de la revista *El Sigma*: [www.elsigma.com](http://www.elsigma.com)

Llosa, S., (1996) “*El saber cotidiano de docentes y padres: su incidencia en la formulación de demandas educativas*”. Informe Final, Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, U.B.A., Buenos Aires, Argentina.

Llosa, S., (1997) “*Selección del universo de Análisis*”. Sección II. Mimeo. U.B.A., Buenos Aires.

Lofiego E., Mirra A. y Pato G. (1988). *“El técnico en saneamiento como promotor de la participación comunitaria”* Cuadernillo del Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación - Dirección de Calidad Ambiental. Buenos Aires, Argentina.

Mardones (1997), citado por Sirvent M.T. en Ficha II. “Los diferentes modos de operar en Investigación Social”. Cefyl. U.B.A.; Buenos Aires.

Margullas, M., (1968). “Migración y marginalidad en la sociedad argentina”. Ed. Paidós. Buenos Aires.

Matus, A., (2007) *“Un caso de inscripción socioterritorial. El barrio San Lorenzo Norte”*. Revista de la Facultad N° 13. UNCo. Neuquén Capital. Argentina.

Max-Neff, M.; Elizalde, A.; Hoperhayn, M. (1993). “Desarrollo a Escala Humana”. Editorial Nordan-Comunidad. Montevideo, Uruguay.

Merklen, D., (2010) *“Pobres Ciudadanos. Las clases populares en la era democrática [Argentina 1983 – 2003]”*. Segunda edición. Editorial Gorla. Buenos Aires. Argentina.

Minujin, A., Editor, (1993). *“Desigualdad y Exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo”*. UNICEF/LOSADA. Buenos Aires.

Morello J. (2000). *“Funciones del sistema periurbano, el caso de Buenos Aires”*. Cuadernillo de la Maestría en Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano, Centro de Investigaciones Ambientales. Mar del Plata: FAUD-UNMdP.

Mugica, C., (1984). *“Una vida para el Pueblo”*. Ediciones Pequeño. Buenos Aires.

Nun, J., (2001) *“Marginalidad y Exclusión Social”*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Palermo, V., (1987) *“Vecinalismo en Neuquén”*. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires. También disponible en mimeo.

Pastrana, Álvarez, Bellardi, Di Francesco, Verónica (2008) *“El alquiler de piezas en la Ciudad de Buenos Aires en el 2008. Condiciones de vida y estrategias residenciales de sus habitantes”*. IIED-AL; Buenos Aires.

Pastrana, Bellardi, Agostinis y Gazzoli (1995) *“Vivir en un cuarto. Inquilinatos y Hoteles en el Buenos Aires actual”*, en Medio Ambiente y Urbanización, Año 13 N° 50/51, Mar/Jun 95. IIED-AL; Buenos Aires.

Pastrana, E., (1980) *“Historia de una villa miseria de la Ciudad de Buenos Aires (1948-1973)”* en: *Revista Interamericana de Planificación*. Volumen XIV n° 54; Buenos Aires.

Pastrana, E., (2010). *“Programa ReHabitlar. Capítulo Antecedentes*. Disponible en [www.bienaliberoamericana.org/biau\\_debate/.../proyecto-rehabitar/](http://www.bienaliberoamericana.org/biau_debate/.../proyecto-rehabitar/)

Pelli, V., (2006): “Habitar, Participar, Pertener, acceder a la vivienda –incluirse en la sociedad”. Editorial nobuko. Capital Federal.

Peralta C. y Liborio M., (2010) “Crisis de urbanidad”, en Revista HOY la Universidad;

Junio 2010; Universidad Nacional de Córdoba.

Perren, J., (2008) "*Destino: Neuquén. Migraciones y patrones residenciales en la Norpatagonia (1960-1970)*". En Web: [www.cehsegreti.com.ar/archivos/FILE\\_00000342\\_1316805944.pdf](http://www.cehsegreti.com.ar/archivos/FILE_00000342_1316805944.pdf). PDF/Adobe.

Perren, J., (2009). Tesis Doctoral: "*Itinerarios migratorios. Integración en el Neuquén aluvional (1960-1990)*" Fecha de defensa: 30/03/2009 Director: Dr. Otero. Nodo CEHIR. En [www.ishir-conicet.gov.ar/tesis.php](http://www.ishir-conicet.gov.ar/tesis.php)

Pisoni, C. (2007): M12: "Ponencia Programa Mejoramiento de Barrios". Disponible en Pauer. Posgrado Hábitat y Pobreza Urbana en América Latina. FADU/UBA. Buenos Aires. En: [Info@habitatypobreza.com.ar](mailto:Info@habitatypobreza.com.ar)

Préteceille, E., (2000) "*A Construção social da segregação urbana: convergências e Divergências*". *Espacio & Debates*. Vol. (45). Brasil. Prometeo-UNGS.

Rapacioli R., (1995). "*Escorrentía superficial de la cuenca Cañadón Colón y los Asentamientos Poblacionales*". Conferencia Local N° 5. Maestría GADU, Facultad de Ingeniería/UNCo; Facultad de Arquitectura – CIAM/UNMDP. Neuquén.

Ratier, H., (1972) "*Villeros y villas miseria*" Centro Editor de América Latina; Buenos Aires.

Reborati, C., (2000). "*Ambiente y Sociedad. Conceptos y Relaciones*". Editorial Planeta Argentina. Buenos Aires.

Reese, E., (2007). "*La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina*". Enfoques Urbanos. UNGS. Buenos Aires.

Riofrío, G., (1991) "*Producir la ciudad (popular) de los 90*". Desco. Lima.

Robirosa, M., (1991) "*La gestión del desarrollo sostenible se hace efectiva en cortos plazos y escenarios locales*". Módulo 7. G.A.D.U. / UNCo. Neuquén.

Rodríguez Merkel, G., (2008) "*Segregación residencial y procesos de gentrificación. Algunas cuestiones teóricas y metodológicas acerca de su estudio*". FACSO-UBA; Buenos Aires.

Rodríguez Merkel, G., (2010) "*Desigualdades socioeconómicas y segregación residencial en la Argentina, 1991-2001. Niveles, tendencias y aportes teórico-metodológicos para su estudio*". Tesis para optar por el título de Doctor en Ciencias Sociales; FACSO-UBA; Buenos Aires.

Rodulfo, M. B., (2007). "*Políticas habitacionales en Argentina. Estrategias y desafíos*". Posgrado Hábitat y Pobreza Urbana en América Latina. FADU/UBA. Buenos Aires. En: [Info@habitatypobreza.com.ar](mailto:Info@habitatypobreza.com.ar)

Rojas Soriano, R., (1997) "*Investigación Social. Teoría y Praxis*". Plaza y Valdéz Editores, 8ª Edición; México.

Romero, M. A. N., (1987). “*Relato de una experiencia. Hoy en marcha: Barrio Solidaridad*”. Mimeo. Neuquén Capital. Citado en Palermo (1987).-

Rueda, S. (1997). “*Habitabilidad y calidad de vida. Ciudades para un futuro sostenible*”. Documentos, en La construcción de la ciudad sostenible, junio de 1997. [Disponible en <http://habitat.aq.upm.es/cs/p2/a005.html>].

Sepúlveda Ocampo, R., (2007): M2 “*Pobreza y Procesos de Urbanización en América Latina. Reflexiones a partir de una experiencia reciente*”. Posgrado Hábitat y Pobreza Urbana en América Latina. FADU/UBA. Buenos Aires. /Universidad de Chile. En: [Info@habitatypobreza.com.ar](mailto:Info@habitatypobreza.com.ar)

Sirvent, M. T., (1983). “Estilos participativos en educación: sueños o realidades” en síntesis del artículo de la autora en portugués “Estilos participativos: sonhos ou realidades?”. Ed. Mimeo, Portugal.

Sirvent, M. T., (1997) Ficha II. “Los diferentes modos de operar en Investigación Social”. Cefyl. U.B.A.; Buenos Aires.

Sirvent, M. T., (1997) Ficha III. “Cuadro comparativo entre lógicas según dimensiones del diseño de Investigación”. Manuscrito. U.B.A.; Buenos Aires.

Sirvent, M. T., (1999): “*Cultura Popular y Participación Social*”. Miño y Dorila Editores, Buenos Aires – Madrid.

Spielmann G., Comp. (1997) “*Breve Diccionario. Conceptos iniciales básicos sobre investigación en Ciencias Sociales*”. U.B.A. 2da. Edición; Buenos. Aires.

Todd y Lobeck, (2006) en “*Metodología de la Investigación*” de Hernandez Sampieri, R., Fernández-Collado C. y Pilar Baptista L. Ediciones McGraw Hill. México.

Touraine, A., (1978) “*Introducción a la Sociología*”. Editorial Ariel, Barcelona.

Valladares, L. y Coelho Magda P., (2003). “*La Investigación Urbana en América Latina. Tendencias Actuales y Recomendaciones*”. Documento de debate n° 4. UNESCO, disponible en Web: [www.unesco.org/shs/most](http://www.unesco.org/shs/most).

Velázquez, G., (2008). “*Geografía y Bienestar. Situación local, regional y global de la Argentina luego del censo de 2001*”. Editorial Eudeba, Universidad de Buenos Aires.

Wacquant Loïc (2007) “*Parias Urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*”. Editorial Manantial; Buenos Aires.

Yunes M., (2011). Mimeo. FACIAS/UNCo. Ciudad de Neuquén

Ziccardi, A., Comp. (2001). “*Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*”. CLACSO, Buenos Aires.

Ziccardi, A., Comp. (2008). “*Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social*”. CLACSO-CROP; Buenos Aires.

Zulaica, L. y Rampoldi Aguilar, R., (2009). “*Habitabilidad y Calidad de Vida en tres*

*barrios del límite urbano-rural de la ciudad de Mar del Plata*". Provincia de Buenos Aires, Argentina. Revista Hologramática. (Pp. 27-58), año VI, N° 10, V. 1. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Lomas de Zamora.

## **Documentos**

Garay Alfredo (1987), Coord. *"Impacto de las políticas habitacionales en el sector Nor-Oeste de la Ciudad de Neuquén, 1983 a 1987"*. Cuadernillo Ministerio de Obras Públicas de la Provincia del Neuquén. Neuquén.

Informe Brundland (1987) disponible en <http://es.scribd.com/doc/2553283/INFORME-BRUNDTLAND>

INDEC (1990). *"La pobreza urbana en Argentina"*. Estudio N° 18, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Buenos Aires.

INDEC (1991) *"Mapa de la Pobreza en la Argentina – 1991"*. Dirección Provincial de Estadística y Censos. Neuquén.

SIEMPRO (1998) *"Indicadores para el seguimiento de la situación social"*. SIEMPRO1° Semestre 1998, Buenos Aires.

Informe del Programa Nacional de Auditorias del FONAVI y Programas Federales en Provincia del Neuquén. (2005) Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Secretaría de Obras Públicas. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Buenos Aires.

Informe del Programa de la Política Habitacional. Período 2007/2010. Subsecretaria de Vivienda. Ministerio de Hacienda, Obras y Servicios Públicos. Gobierno de la Provincia del Neuquén. Diciembre 2007.

Ciudad de Buenos Aires en 2008: *"Condiciones de vida y estrategias residenciales de sus habitantes"*. Dirección General de Estadística y Censos del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Revista "Summa" [s/a] (mayo/junio de 1976) *"El problema de la vivienda en la Argentina"*. Revista N° 100/101:pp. 79/80. Internet.

## **Legislación Provincia del Neuquén**

1977: Ley 1043, de Creación del Instituto Provincial de Vivienda y Urbanismo (IPVU)

2004: Ley 2460, de Creación de la Agencia de Desarrollo Urbano Sustentable (ADUS)

2005: Resolución legislativa N° 688, derogación de la Resolución N° 652/2003 y de aprobación del texto ordenado de la Ley 1043, con introducción de las modificaciones según Leyes 1111; 1537; 1746; 1782 y 2460.

2002: Decreto Provincial N° 1420, de Creación del Programa Provincial de Ayuda Habitacional.

**Legislación Municipalidad de la Ciudad de Neuquén:**

1984: Ordenanza CD N° 2080, de Regularización de la Tierra Fiscal Municipal, disponible en digesto: [www.muninqn.gov.ar/info/doc/digesto/ordenanzas/02080.pdf](http://www.muninqn.gov.ar/info/doc/digesto/ordenanzas/02080.pdf)

2005: Ordenanza CD N° 10404, modificatoria de la Ordenanza 2080/84, resolución de las transacciones de hecho y frecuentes entre particulares que implican la venta de mejoras y la trasferencia de lotes en forma irregular; disponible en digesto; [www.muninqn.gov.ar/info/doc/digesto/ordenanzas/10404.doc](http://www.muninqn.gov.ar/info/doc/digesto/ordenanzas/10404.doc)