Rompecabezas Urbano II

Reflexiones sobre desigualdades y dinámicas urbanas en la Patagonia

Compiladores

Germán Pérez, Laura Lamfre y Fernando Casullo

Autores y autoras

Fernando Miguel Casullo, Daniela Diaz, María Paula Ferrari, Kheyla Gonzalez, Silvia González, Malen Kreiber, Laura Lamfre, Micaela López, Paula Montiel Moyano, Germán Pérez Joaquín Perren, Silvia Roca, Maria Victoria Rosell Vinassa, Sofía Sanucci Gimenez, Roxana Velasquez, Daniel Wilberger

educo
Editorial Universitaria
Universidad Nacional del Comahue

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL COMAHUE
1972

ISBN 978-987-604-662-6

Rompecabezas urbano II:
Reflexiones sobre desigualdades y dinámicas urbanas en la Patagonia

Rompecabezas urbano II: Reflexiones sobre desigualdades y dinámicas urbanas en la Patagonia

Germán Pérez, Laura Lamfre y Fernando Casullo
(Compiladores)

Autores y autoras
Fernando Miguel Casullo, Daniela Díaz, María Paula Ferrari, Kheyla González, Silvia González, Malen Kreiber, Laura Lamfre, Micaela López, Paula Montiel Moyano, Germán Pérez, Joaquín Perren, Silvia Roca, María Victoria Rosell Vinassa, Sofía Sanucci Giménez, Roxana Velásquez, Daniel Wilberger

EDUCO
Editorial de la Universidad Nacional del Comahue
Neuquén - 2025

Rompecabezas urbano II: reflexiones sobre desigualdades y dinámicas urbanas en la Patagonia / Fernando Miguel Casullo ... [et al.]; Compilación de Germán Pérez; Laura Lamfre; Fernando Casullo - 1a ed. - Neuquén: EDUCO - Universidad Nacional del Comahue. Editorial Universitaria del Comahue, 2025.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-604-662-6

1. Urbanismo. 2. Hábitat Urbano. 3. Desigualdad. I. Casullo, Fernando Miguel II. Pérez, Germán, comp. III. Lamfre, Laura, comp. IV. Casullo, Fernando, comp.
CDD 711.3

Impreso en Argentina.
© 2025 – EDUCO –
Editorial de la Universidad Nacional del Comahue.
Buenos Aires 1400 – (8300) Neuquén – Argentina.
Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio, sin el permiso de EDUCO.

ÍNDICE

Introducción 7

CAPÍTULO 1
Desigualdades socioespaciales, migraciones y calidad de vida.
Una aproximación a sus articulaciones en la conurbación Neuquén
Joaquín Perren, Germán Pérez, Laura Lamfre 15

CAPÍTULO 2
Desigualdades en el acceso al hábitat urbano en dos ciudades
intermedias patagónicas
Paula Ferrari y Roxana Velásquez 47

CAPÍTULO 3
Disputas en torno a proyectos de regeneración urbana: el caso
del frente fluvial del río Limay en el área metropolitana de Neuquén,
Argentina (2006-2008)
Micaela López y Silvia Roca 81

CAPÍTULO 4
Re-pensar, planificar y construir ciudades más justas
María Victoria Rosell Vinassa y Sofía Sanucci Giménez 109

CAPÍTULO 5
Urbanismo, seguridad y movilidad. Metodología para la
identificación de tramos de concentración de siniestros viales
Daniel Wilberger, Malen Kreiber, Paula Montiel Moyano,
Daniela Díaz, Silvia González, Kheyla González, Fernanda Casullo 133

Introducción

La ciudad, protagonista central de este libro, tiene una historia, una identidad y una cultura que la hacen diferente y única en tanto posibilidad de reflexión y relato macro y micro. Las características de la ciudad involucran, desde sus orígenes, una estructura social, política y funcional mucho más compleja que las observables en una simple área urbana. Así, la ciudad como un estadío superior del desarrollo de un área urbana, representa un objeto de estudio que en su unidad permite analizar cómo sus características particulares moldean la vida de sus habitantes y, al mismo tiempo, identificar los procesos de urbanización que son comunes a diferentes contextos, permitiendo así establecer comparaciones y generalizaciones.

Se puede agrupar a las ciudades en distintas categorías operativas a la hora de analizarlas en profundidad. El tamaño de la población aparece como la primera división posible, la más referenciada de hecho, y permite ordenarlas a grosso modo en grandes, medianas y pequeñas. Sin embargo, existen otras formas de agruparlas que resultan igual o más potentes para la comprensión cabal del objeto, por ejemplo, atendiendo a la funcionalidad. Y es a partir de la funcionalidad como característica saliente a la hora de clasificar a las ciudades que encontramos un grupo particular muy relevante para la región patagónica, como lo son las ciudades intermedias.

Una ciudad intermedia no es necesariamente una ciudad mediana, puede serlo, pero su clasificación se establece a partir de las funciones de intermediación que puede generar en relación a la región, la nación o el mundo. Estas ciudades intermedias se presentan como articuladoras del territorio, están ubicadas en lugares estratégicos de la red urbana y poseen una centralidad interurbana basada principalmente en sus condiciones en materia de redes de transporte y comunicación (Gorenstein y Landriscini, 2012). El nivel de desarrollo de esas funciones dependerá de la complejidad de la región en la cual las ciudades estén integradas. En regiones poco desarrolladas el sistema estará mínimamente jerarquizado y dependerá, por ejemplo, de situaciones propias de espacios coloniales,

de jerarquizaciones meramente administrativas y de gobierno. En regiones más desarrolladas el asentamiento urbano encontrará en su interior funciones más variadas y de mayor complejidad.

En el caso específico de la Patagonia argentina, podemos afirmar que las características de heterogeneidad y dinamismo que posee posicionan a sus ciudades intermedias como vitales en el funcionamiento de la región y resulta de especial interés poder comprenderlas en su real profundidad. Una mirada al interior de las ciudades patagónicas, por ejemplo, permite de movida observar un rasgo característico de aquellas, la desigualdad. La distribución desigual de recursos, servicios e infraestructuras dentro de esos territorios refleja y contribuye a las disparidades en el acceso a oportunidades y calidad de vida entre diferentes grupos sociales. En este sentido, reconocemos que el territorio no solo actúa como un escenario físico donde se desarrollan las interacciones humanas, sino que también desempeña un papel crucial en la configuración de las relaciones de poder y las estructuras sociales. Asimismo, la desigualdad es un resultado de distintas asimetrías acumuladas en el tiempo, que se reflejan en diferentes escalas y dan lugar a múltiples brechas de desarrollo. Desde esta perspectiva, es fundamental analizar cómo las políticas y prácticas urbanas influyen en la forma en que los distintos grupos sociales experimentan y se apropian del espacio urbano, y cómo estas dinámicas territoriales pueden perpetuar o mitigar las desigualdades sociales existentes.

Una de las formas más novedosas de identificar a las desigualdades en las ciudades en general y de la Patagonia en particular es a partir del concepto de calidad de vida, el cual nos permite abordar a la diferenciación socioespacial desde aspectos, no solo materiales o de ingresos, sino también desde las subjetividades y las oportunidades de los ciudadanos para alcanzar unos niveles óptimos de satisfacción en la vida urbana.

En el año 2020, ante un incremento de la variedad de temáticas urbanas vinculadas entre otros temas a la cuestión de la desigualdad y la calidad de vida y ante el crecimiento de equipos de investigación que apuntaban a lo urbano como principal objeto de estudio surgió la

propuesta de reunir bajo el nombre de Puzzle una serie de publicaciones de diferentes disciplinas y espacios académicos de gran relevancia para entender las nuevas realidades urbanas y las nuevas formas de entenderlas. En aquella propuesta la variedad no le quitó densidad logrando una producción de alto impacto. En esta oportunidad ya a más de 4 años de aquellas, seguimos evidenciando la gran dinámica que presentan los espacios urbanos patagónicos, por lo que creemos que este libro es de igual relevancia que el anterior. Por caso, considerando cómo en el norte de la Patagonia, la expansión urbana acelerada y la creciente importancia de actividades como la explotación de recursos energéticos han reconfigurado el sistema urbano, creando nuevas formas de desigualdad que afectan principalmente a los migrantes y a las poblaciones más vulnerables.

El capítulo de Perren, Pérez y Lamfre aborda las articulaciones entre las desigualdades socioespaciales, las migraciones y la calidad de vida, con un enfoque particular en la conurbación de Neuquén. Joaquín, Germán y Laura exploran cómo la dinámica poblacional y la distribución espacial de la calidad de vida se entrelazan con las condiciones migratorias, utilizando indicadores como el acceso a servicios básicos, la infraestructura habitacional y la exposición a riesgos ambientales. El análisis destaca cómo los grupos migrantes, especialmente los de origen chileno y boliviano, se encuentran sobrerrepresentados en áreas de baja calidad de vida, reflejando un patrón de segregación que ha persistido a lo largo del tiempo. Además, el estudio ofrece una perspectiva interseccional que permite comprender cómo las desigualdades espaciales y sociales se refuerzan mutuamente, afectando de manera desproporcionada a las comunidades más vulnerables.

El acceso desigual al hábitat urbano en las ciudades patagónicas es un problema persistente, especialmente en aquellas ciudades intermedias en expansión, como Puerto Madryn y Comodoro Rivadavia. La distribución del suelo urbano y el acceso a la vivienda en estos contextos han estado históricamente condicionados por las dinámicas del mercado y la falta de políticas estatales que promuevan una distribución equitativa del espacio. Este proceso ha dado lugar a la formación de asentamientos informales y

a la consolidación de áreas periféricas carentes de servicios básicos. Paula Ferrari y Roxana Velásquez analizan las desigualdades socioespaciales que se han producido a partir de la expansión urbana en estas dos ciudades, focalizándose en cómo las lógicas del mercado y la intervención estatal han influido en la segregación y exclusión de ciertos sectores sociales. El trabajo realiza un análisis comparativo entre los barrios populares Stella Maris en Comodoro Rivadavia y Nueva Chubut en Puerto Madryn, mostrando cómo las brechas en el acceso al hábitat han afectado de manera desproporcionada a los grupos más vulnerables.

La regeneración urbana es uno de los grandes retos que enfrentan las ciudades contemporáneas, especialmente aquellas situadas en entornos estratégicos como los frentes fluviales. En el caso del Área Metropolitana de Neuquén (AMN), la transformación de estos espacios ha generado importantes tensiones entre actores públicos, privados y colectivos sociales. Este proceso de regeneración no solo busca mejorar la infraestructura y crear nuevos espacios públicos, sino también redefinir la relación entre la ciudad y su entorno natural, en particular con el río Limay. Los proyectos de renovación fluvial han intentado integrar la ribera al tejido urbano mediante la creación de parques y espacios recreativos. Sin embargo, esta transformación ha sido motivo de controversia, dado que ha desencadenado conflictos sobre el uso del suelo, la especulación inmobiliaria y la preservación del patrimonio biocultural. En este sentido, el capítulo de Micaela López y Silvia Roca ofrece un análisis detallado de las disputas que se han generado en torno a la regeneración del frente fluvial del río Limay. Las autoras examinan los actores implicados en estos conflictos y exploran cómo las visiones contrapuestas sobre el desarrollo urbano y la conservación ambiental han moldeado la ciudad a lo largo del tiempo. Este trabajo subraya la importancia de considerar las dinámicas de poder y los intereses en juego al momento de planificar proyectos de regeneración.

María Victoria Rosell Vinassa y Sofía Sanucci Giménez, en su capítulo abordan de manera exhaustiva la evolución del urbanismo en la Provincia de Neuquén. En un contexto de expansión urbana acelerada y desigual, las autoras proponen una revisión crítica de las políticas

actuales de urbanización, que a menudo priorizan los intereses del mercado sobre los derechos de los ciudadanos. En este sentido, plantean que la regeneración urbana debe ser vista como una oportunidad no solo para mejorar las infraestructuras y los servicios, sino también para corregir las inequidades sociales y espaciales. Destacan el Programa de Integración Urbana como una propuesta concreta para garantizar el acceso a la vivienda digna, haciendo énfasis en la importancia de involucrar a los sectores más vulnerables en los procesos de planificación. Este capítulo invita a repensar el rol del espacio público y su capacidad para fomentar la cohesión social, proponiendo un urbanismo más inclusivo y sostenible.

La siniestralidad vial es un tema de gran relevancia dentro del ámbito urbano, especialmente en lo que respecta a la seguridad y la movilidad. La problemática de los accidentes de tránsito en las ciudades intermedias y grandes de la Patagonia se ha convertido en un factor clave que influye en la planificación urbana, la salud pública y las políticas de movilidad sostenible. La seguridad vial no puede ser tratada como una simple respuesta coyuntural ante tragedias puntuales; requiere de un enfoque integral y sostenido que aborde tanto la infraestructura como el comportamiento humano y las normativas. El trabajo desarrollado por Wilberger et al. se enfoca en la elaboración de una metodología para la identificación de los tramos con mayor concentración de siniestros viales, un enfoque que ha sido aplicado inicialmente en la provincia de La Pampa y que podría ser replicado en otras regiones patagónicas. A través de un análisis detallado de los factores que contribuyen a la siniestralidad, este capítulo busca no solo señalar los puntos críticos en las rutas y calles, sino también proponer un sistema de planificación más efectivo y preventivo, capaz de reducir las tragedias en las vías urbanas y mejorar la movilidad de los ciudadanos.

Es destacable la variedad de escalas metodológicas presentes en las propuestas que componen este libro, sumamente relevante si consideramos que el entendimiento de la ciudad requiere de flexibilidad en cuanto a sus aproximaciones. En este sentido encontraremos propuestas variadas de acercamiento a los temas urbanos como puede ser

a partir de la contemplación de un área urbana conformada por diversas ciudades como lo es la conurbación neuquina, la comparativa entre dos barrios de ciudades diferentes como el caso de Comodoro Rivadavia y Puerto Madryn, aproximaciones en sectores específicos en vinculación con las ciudades como es el frente costero y hasta propuestas de entendimiento más generales que sin tener un foco preciso en una ciudad nos invitan a pensar las posibilidades de resolución de problemas. En esto último nos referimos al programa de integración urbana de la provincia de Neuquén y a la propuesta metodológica para la identificación de tramos de concentración de siniestros viales de la provincia de la Pampa

Nos gustaría concluir esta introducción agradeciendo a las instituciones que permitieron que este libro saliese a la luz. Una primera línea de gratitud debe ir dirigida a los dos organismos que sirvieron de soporte de las investigaciones que presentamos en este volumen: las Universidades Nacionales del Comahue y de Río Negro. Sin su apoyo, hubiera resultado imposible organizar reuniones de trabajo, presentar avances en congresos nacionales e internacionales, cursar seminarios y enfrentar los costos de edición de la presente obra. Al interior de la Universidad Nacional de Río Negro, la Escuela de Humanidades y Estudios Sociales (Sede Alto Valle-Valle Medio) fue una plataforma ideal para trabajar las cuestiones vinculadas a la siniestralidad vial. En la Facultad de Economía y Administración, un especial agradecimiento a sus autoridades, que han acompañado desde el inicio este proyecto y todas las derivas que del mismo surgieron. Asimismo, en el marco de la FAEA, especial mención al actual programa de investigación "Producción de (des) igualdades en la conurbación de Neuquén. Una aproximación multidimensional", y sus antecedentes, que resultaron el marco fundamental para el núcleo de trabajo donde se gestó este libro. Desde la plataforma que significó ese espacio de investigación se desarrollaron vínculos con otros grupos con inquietudes similares que se expresaron, amén de las colaboraciones en los dos Rompecabezas, en encuentros sistemáticos que nutrieron nuestra mirada. El otro espacio institucional al que queremos mencionar especialmente es el Instituto Patagónico de Estudios en Humanidades y Ciencias Sociales (IPEHCS), unidad ejecutora de doble dependencia (Universidad Nacional del

Comahue y CONICET), que brindó las condiciones óptimas para el desarrollo de la investigación de Joaquín Perren y Germán Pérez, parte de la cual se plasma en el capítulo de su autoría. Finalmente, y no menos importante, al Centro Universitario de Estudios en Salud, Economía y Bienestar (CUESEB), dependiente de las Facultades de Economía y Administración y de Ciencias Médicas, por ser el espacio en el que Laura Lamfre desarrolla diversas líneas de investigación.

CAPÍTULO 1

DESIGUALDADES SOCIOESPACIALES, MIGRACIONES Y CALIDAD DE VIDA. UNA APROXIMACIÓN A SUS ARTICULACIONES EN LA CONURBACIÓN NEUQUÉN[1]

Perren, Joaquín; Pérez, Germán; Lamfre, Laura

1.1. Introducción

En un texto reciente, François Dubet llamó la atención sobre lo difícil que puede ser estudiar las sociedades contemporáneas. Desde su perspectiva, el estallido del régimen de clases ha puesto bajo tensión la clásica dualidad entre proletarios y capitalistas o la tripartición entre clases altas, medias y bajas (2020, p. 29). En su lugar, el cientista francés advierte una multiplicación de los grupos afectados por la desigualdad. Se los define por su actividad profesional, claro, pero también "por el estatus de empleo, edad, generación, sexo, sexualidades, orígenes, pertenencias religiosas, territorios e incluso discapacidades" (Dubet, 2020, p. 35). Pero no solo eso: las dimensiones a partir de las cuales puede accederse a las brechas sociales han sufrido una inflación aún más pronunciada. Tomando distancia de esa mirada que subsumía la desigualdad a los diferenciales de ingresos, Dubet incorpora una serie de esferas que, durante buena parte del siglo XX, fueron consideradas redundantes y cuyas articulaciones no fueron estudiadas con el detalle que merecían. Lo importante, entonces, es "medir las desigualdades de ingresos, de patrimonio, de consumo, de salud, de acceso a los estudios, de prácticas culturales y esparcimiento", sin olvidar las desigualdades en materia de "seguridad, ambiente natural y humano o felicidad" (Dubet, 2020, p. 35). Lejos de ser algo excepcional, la propuesta de Dubet es una muestra del giro experimentado por las ciencias sociales en las últimas dos décadas: el interés exclusivo en las disparidades económicas cedió paso a una agenda que buscó "pluralizar" las desigualdades (Jelin *et al.*, 2020).

[1] Este trabajo fue realizado en el marco del proyecto "Producción de (des) igualdades en la conurbación de Neuquén. Una aproximación multidimensional" (Secretaría de Ciencia y Técnica, Universidad Nacional del Comahue) y del PUE "La (re)producción de la desigualdad en la Patagonia norte. Una mirada multidimensional" (CONICET).

Pese a su indudable potencial, no podemos dejar de señalar los riesgos que entraña la adopción de una mirada que tiene la complejidad como punto de partida. El más evidente de todos es la de llevar al infinito las esferas a estudiar. Si algo diferencia a la modernidad tardía de la clásica es precisamente la variedad de demandas que, convertidas en deseos, como nos indica Bauman (2011), puede dificultar en extremo el estudio de la desigualdad. Si multiplicamos los grupos a ser analizados e incorporamos nuevos criterios para evaluar las asimetrías confeccionaríamos una suerte de mapa borgeano, tan extenso como la realidad misma. Sobre las dificultades metodológicas de estudiar los regímenes de desigualdad múltiples, las palabras de Dubet (2020) nos parecen especialmente oportunas:

"El investigador que ambicionara estudiar todas las desigualdades debería, teóricamente, construir una tabla que cruzara al menos una decena de grupos de referencia, con quince criterios de desigualdad: ¡se obtendrían ciento cincuenta desigualdades! Junto a las grandes desigualdades, cualquiera puede focalizarse en la pequeña desigualdad o en alguna familia de desigualdades. Basta con cruzar un atributo de estatus y un criterio de diferencia para revelar una nueva desigualdad" (p. 35).

El desafío de los estudios sobre la desigualdad radica esencialmente en la necesidad de recortar una porción de la realidad o, lo que es igual, privilegiar un cruce entre los posibles. El presente trabajo no escapa a las generales de la ley. De hecho, podría concebirse como un ejercicio de ajuste en, al menos, tres sentidos. El primero se refiere al alcance espacial de nuestro abordaje. Aunque reconocemos la relevancia que los estudios globales han tenido en el examen de la desigualdad, nos interesa concentrar nuestra atención en un territorio más acotado: la conurbación de la ciudad de Neuquén, en la franja más septentrional de la Patagonia. No se trata de una decisión aleatoria, sino una que se funda en un posicionamiento teórico: las ciudades no deben entenderse como un telón de fondo inerte, sino como la variable independiente por excelencia de diferentes procesos sociales (Segura, 2020). El segundo se vincula a la necesidad de operativizar el tránsito por esa tierra media limitada, en un

extremo, por la grilla inasible a la que se refería Dubet (2020), y en el otro, por el "ingresismo" que predominó por décadas. Una buena forma de hacerlo es poniendo en valor la categoría de calidad de vida. Su principal activo reside en contener un acotado (pero significativo) número de dimensiones que nos permitirá acceder a las brechas socioespaciales en materia de bienestar. Por último, queda por definir la naturaleza de los grupos sobre los que pondremos la lupa. Con vistas de llevar adelante una mirada interseccional, nos ocuparemos de las afectaciones diferenciales que experimentaron dos segmentos de la población migrante, examinando las formas en que su origen, momento de llegada y una inserción ocupacional que definió determinados patrones de segregación.

Para dar cuenta de las articulaciones entre desigualdades socioespaciales, calidad de vida y migraciones, proponemos un itinerario de cuatro paradas. Analizaremos en primera instancia el proceso histórico que condujo a la formación de una incipiente área metropolitana de carácter bi-provincial, desde sus orígenes ligados a la actividad frutícola hasta un presente asociado —directa o indirectamente— a la explotación de recursos energéticos. En un segundo momento, presentaremos un índice con el que esperamos abordar las "desigualdades sociales entrelazadas" (Jelin, Motta y Costa, 2020, p. 18). Luego, en la tercera y cuarta sección, examinaremos la distribución espacial de la calidad de vida y de la población de acuerdo con su condición migratoria, aprovechando la potencialidad que entraña la información suministrada por el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2010 y la instrumentación de sistemas de información geográfica. Por último, ensayaremos una mirada interseccional que permita poner en diálogo las brechas socioespaciales con la condición migratoria de la población.

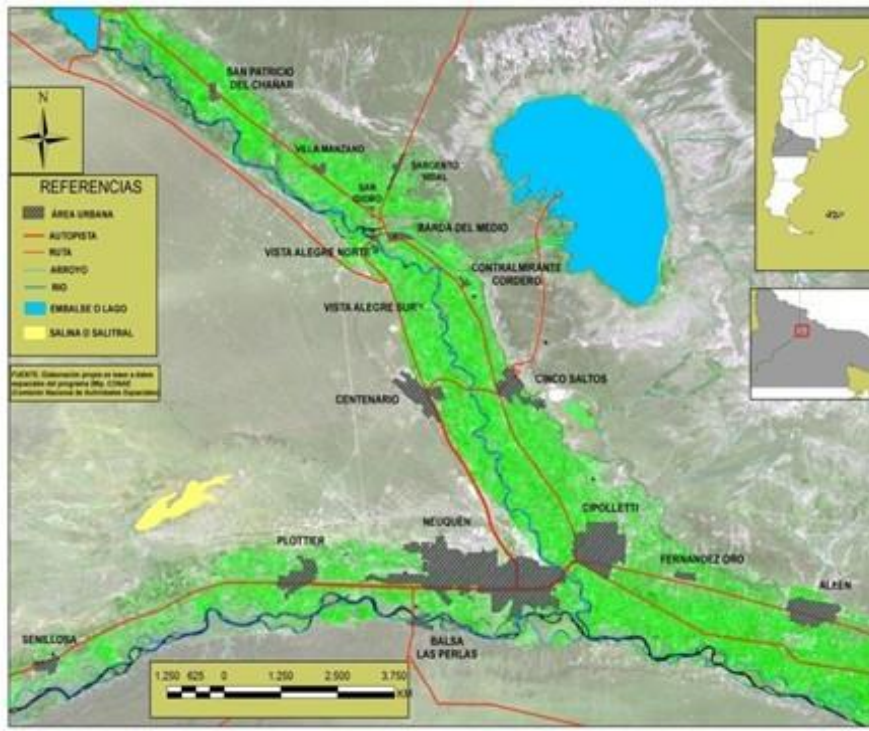
1.2. El escenario: de la democracia urbana altovalletana a la conurbación de la ciudad de Neuquén[2]

No podríamos estudiar la conurbación de la ciudad de Neuquén sin antes hacer referencia del proceso de conformación del sistema urbano emplazado en el Alto Valle del río Negro y en los valles inferiores de los

[2] Este apartado sintetiza avances realizados en: Perren, Lamfre y Pérez, 2018 y 2022.

ríos Neuquén y Limay. Este conjunto de localidades se erigió durante la primera mitad del siglo XX a partir de un elemento de suma importancia para la estructuración del territorio argentino: el ferrocarril. Las características técnicas del transporte ferroviario de aquel momento exigían que existiera una estación cada diez kilómetros con el fin de abastecer de agua a las locomotoras. Pronto, la mayoría de estas estaciones fueron rodeadas por áreas pobladas de distinta envergadura que se recortaron sobre un fondo de tierra agrícola (Vapnarsky, 1982). Cada una de estas aglomeraciones presentaba una autosuficiencia limitada debido a la variedad de servicios que en ellas se ofrecían. Tal situación llevó a César Vapnarsky a considerar a las ciudades del Alto Valle como un área metropolitana sin metrópolis o, incluso, a imaginarlas como una ciudad lineal que se extendía por alrededor de cien kilómetros, siguiendo el curso de las principales vías de comunicación de la región.

Figura 1.1: Sistema Urbano en los valles inferiores
de los ríos Limay y Neuquén



Fuente: Perren, Lamfre y Perez, 2018

En la última porción del siglo XX, las características del sistema urbano del Alto Valle experimentaron un profundo cambio, algo que ya vislumbraba Vapnarsky (1982) en sus pioneros trabajos. De la mano de una actividad hidrocarburífera en franca expansión y del rol protagónico del Estado provincial, la ciudad de Neuquén comenzó a tener una mayor relevancia con respecto al resto de los centros, lo cual influyó directamente en las localidades más cercanas a ella como Plottier, Cipolletti y Centenario (Figura 1). Este conjunto de ciudades tendió a concentrar la oferta de servicios a nivel regional, modelando los límites de una auténtica conurbación. Así, el peso de las actividades económicas se trasladó desde General Roca, Villa Regina y Allen hacia la capital provincial y su área de influencia. En resumidas cuentas, la relativa democracia urbana altovalletana fue relevada por un sistema crecientemente descompensado, en el que su área primada fue adquiriendo un mayor número de funciones.

Como no podía ser de otro modo, la dinámica poblacional acompañó a este mayor dinamismo económico del sector occidental del sistema. Si bien el crecimiento demográfico es evidente en todas las áreas urbanas, no podemos dejar de señalar que ha sido mucho más pronunciado en Neuquén y sus alrededores. Puede que algunas cifras nos ayuden a entender las crecientes asimetrías que atravesaron al norte de la Patagonia en la última porción del siglo XX. En 1970, existían nueve localidades con más de 1000 habitantes en todo el Alto Valle (Vapnarsky & Pantelides, 1987). Dichas ciudades se encontraban espacialmente distribuidas de una manera bastante equitativa en toda el área. Poco de este panorama se mantuvo en pie algunas décadas después. Hacia comienzos del siglo XXI, encontramos que, entre las diez ciudades más pobladas del Alto Valle, la mayoría de ellas se encontraba cercana a capital provincial. En efecto, si sumáramos la población de lo que podríamos identificar como conurbación neuquina, incluyendo bajo ese rótulo a las ciudades de Neuquén, Centenario, Plottier y Cipolletti, obtendríamos unos 370 mil habitantes; esto es, un 74% de toda la población urbana del Alto Valle (INDEC, 2010).

Llegados a este punto, parece oportuno formular algunas preguntas cuya respuesta modelará nuestras reflexiones en las siguientes páginas: ¿Cómo aproximarnos a la desigualdad en una conurbación de las características de la neuquina? ¿Es la calidad de vida el dispositivo adecuado para reconstruir un fenómeno de características multidimensionales? ¿Es posible trazar un mapa del bienestar para una heterogénea área que comprende siete ciudades y abarca dos provincias? ¿Cómo se distribuyó en el territorio metropolitano la población migrante y qué grado de semejanza tienen sus patrones residenciales con la distribución espacial de la calidad de vida?

1.3. El instrumento: calidad de vida (o como atrapar las complejas tramas de la desigualdad)[3]

Comencemos precisando lo que entendemos por calidad de vida. Sin ánimo de ser exhaustivos, podríamos definirla 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" (Velázquez, 2001, p. 15). El principal activo de esta categoría estriba en su posibilidad de captar las desigualdades en plural, formando parte de una renovada agenda que se ha detenido en múltiples asimetrías y no solo en las de carácter económico. De todos modos, y pese a tratarse de una categoría sugestiva, no podemos dejar de señalar lo complicado que ha sido su operativización. Como bien ha destacado Velázquez, "la formulación de un índice de calidad de vida con cierta pretensión de generalización o universalización no es aún cuestión que se halle totalmente resuelta, pues depende de numerosos factores tales como procesos históricos, escala de valores de la sociedad, expectativas, vivencias individuales y colectivas, dimensiones privadas, escala de análisis y su ajuste con la información disponible" (2008, pp. 577-578).

Un primer escollo que debemos superar es aquel que se refiere a la selección de un acotado -pero significativo- número de dimensiones que nos permita acceder a las brechas en materia de bienestar. Entre los

[3] En este apartado se retoman planteos realizados en: Perren y Lamfre, 2018.

posibles criterios para escogerlas hemos privilegiado dos en particular: relevancia y dinámicas propias. El primero supone la existencia de "algún tipo de experiencia de malestar, descontento o sufrimiento social sobre la desigualdad" (Kessler, 2014, p. 36); mientras que el segundo apunta a incluir otras esferas que no solo poseen cierto grado de autonomía, sino que además son dueñas de temporalidades diferenciadas. Tomando en consideración ambos criterios nos concentramos en indicadores de corte educativo, sanitario, habitacional y de actividad, pero también en otros más ligados a la cuestión ambiental.

En el casillero educativo hemos optado por incluir dos indicadores: el porcentaje de jefes de hogar que no alcanzaron a concluir los estudios primarios y el que corresponde a aquellos que completaron su paso por la educación superior. La elección del máximo grado de formación alcanzado por el jefe de hogar se ha realizado partiendo de la idea que constituye un indicador indirecto de nivel ocupacional del hogar. Pero no podríamos pensar la relación entre instrucción y pobreza en términos unilaterales. Como bien señala Sabuda, el logro de un elevado grado de instrucción permite a las personas alcanzar "una mayor capacidad para desarrollar sus potencialidades y poder ingresar al mercado laboral, reforzando la cohesión social y el desarrollo para mejorar su calidad de vida"; mientras que, a la inversa, "la menor magnitud de educación con que cuente cada persona estaría relacionada con la idea de fracaso y exclusión social, situaciones que repercuten en el incremento de las brechas sociales (2008, p. 145). Existe, entonces, cierta circularidad entre ambas dimensiones: hay desigualdad de ingresos en parte porque hay desigualdad educativa que a su vez está determinada por la desigualdad de ingresos (Gasparini, 2022).

En materia sanitaria nuestra selección no es muy diferente a la de otros especialistas en la materia: atenderemos al porcentaje de población con dificultades para acceder al agua. A la hora de evaluar las razones que nos impulsaron a tomar esta decisión, decimos que esa variable refiere a lo que distintos autores han dado en llamar inequidades en salud, que son las "diferencias sistemáticas, injustas y evitables en la capacidad de funcionar de las personas, que resultan de la desigual distribución del

poder y los recursos a lo largo de la escala social, son acumulables en el tiempo y, además, pueden ser revertidos a través del abordaje de las políticas públicas desde la perspectiva de los determinantes sociales de la salud" (Organización Mundial de la Salud, 2008). En efecto, la calidad de vida de las personas tiene una íntima relación al acceso de recursos, tanto monetarios como no monetarios, que permiten la prevención y el tratamiento de distinto tipo de enfermedades.

En la dimensión que corresponde a vivienda y equipamiento hemos incluido dos indicadores: el porcentaje de hogares que reside en viviendas que carecen de baño de uso exclusivo y la proporción de hogares que presentan más de dos personas por cuarto. El primero de los atributos pone en evidencia el déficit de equipamiento de las viviendas. La segunda variable que incluimos en el presente catálogo, además de brindarnos información sobre el grado de hacinamiento de la población, constituye una forma indirecta de medir los problemas de acceso a la vivienda. Para aislar este tipo de situaciones hemos tomado distancia de la clasificación censal: en lugar de identificar realidades de pobreza cuando se registran tres personas residiendo en un mismo cuarto, optamos por disminuir ese umbral a dos personas, siguiendo las atinadas observaciones de Velázquez (2004).

Para dar cuenta del impacto de la actividad económica en la calidad de vida de la población, agregamos la tasa de desocupación a nuestra caja de herramientas. Partimos del supuesto que "el modelo cultural dominante en la sociedad argentina obliga a reconocer el papel que se atribuye a la ocupación laboral de los miembros activos de la comunidad como medio necesario para el acceso a los bienes y servicios y como valor clave de la emancipación y realización" (Lucero et al., 2007, p. 253). En concreto, la posibilidad de acceder a un empleo tiene un doble impacto en la consecución de bienestar. De forma directa, constituye una fuente de ingresos que permite la reproducción básica de cualquier hogar; mientras que, de modo indirecto, la posesión de recursos financieros, sobre todo si provienen de un empleo formal, permite satisfacer necesidades del hogar, contribuyen al bienestar individual de forma integral, entre los cuales se

cuenta acceso a servicios médicos, derechos laborales y también la calidad de vida futura.

Por último, sumamos al índice de calidad de vida variables relacionadas con lo ambiental. En función de las particularidades de la conurbación neuquina, enclavada en el borde de una meseta, hemos sumado al porcentaje de población afectada por riesgo asociado al frente de barda. Por la misma razón incluimos la exposición de la población a focos de contaminación en el contexto ribereño, aislando dos fuentes contaminantes por excelencia: la generada por el mal funcionamiento de las plantas de tratamiento y la ocasionada por vertidos clandestinos privados. Finalmente, incorporamos la variable "espacios verdes" que define la presencia de, al menos, un ambiente natural verde en el radio censal. Esta decisión se justifica por los numerosos trabajos que demostraron que la exposición a ambientes naturales verdes mejora el bienestar de las personas (Annerstedt et al., 2012), ya que promueven la actividad física (Richardson et al., 2013), generan beneficios sanitarios (Potwarka et al., 2008) y favorecen la interacción social (Leslie & Cerin, 2008).

Seleccionadas las dimensiones e indicadores, debimos superar un segundo obstáculo: condensar la información generada en un índice sintético. Con ese propósito, primero resulta esencial proceder a una estandarización de las variables que dé como resultado un conjunto de puntuaciones en las diferentes unidades espaciales de media 0 y desviación estándar 1. Luego, se debe asignar un peso a cada variable con relación a las demás o, lo que es igual, es preciso dotarla de un coeficiente de ponderación, que en este caso sería de características múltiples (Leva, 2005). En la Tabla 1 se muestra cuáles fueron las ponderaciones utilizadas para construir los índices, expresadas en porcentajes. Finalmente, el índice de calidad de vida (ICV) deriva de la sumatoria de los valores índice de cada variable, ponderados de acuerdo con el peso relativo estipulado. El resultado final del procedimiento es un valor teórico que oscila en un rango comprendido entre 0 (baja calidad de vida) y 1 (alta calidad de vida).

Tabla 1.1: Dimensiones e indicadores
de la Calidad de Vida (ponderaciones)

Dimensión	Indicador	Peso parcial (%)	Peso Total (%)
Educación	• % de jefes de hogar que no alcanzaron a concluir los estudios primarios • % de jefes de hogar que completaron su paso por la educación superior	15 15	30
Salud	• % Hogares con agua fuera de la vivienda	10	10
Vivienda	• % de la población que reside en viviendas con baño de uso exclusivo • % de hogares que presentan más de dos personas por cuarto	15 15	30
Actividad	• % de PEA desocupada	20	20
Ambiental	• % población afectada por foco de contaminación • % población afectada por riesgo asociado al frente de barda • % población con acceso a espacios verdes	2,5 2,5 5	10
Totales			**100**

Fuente: elaboración propia

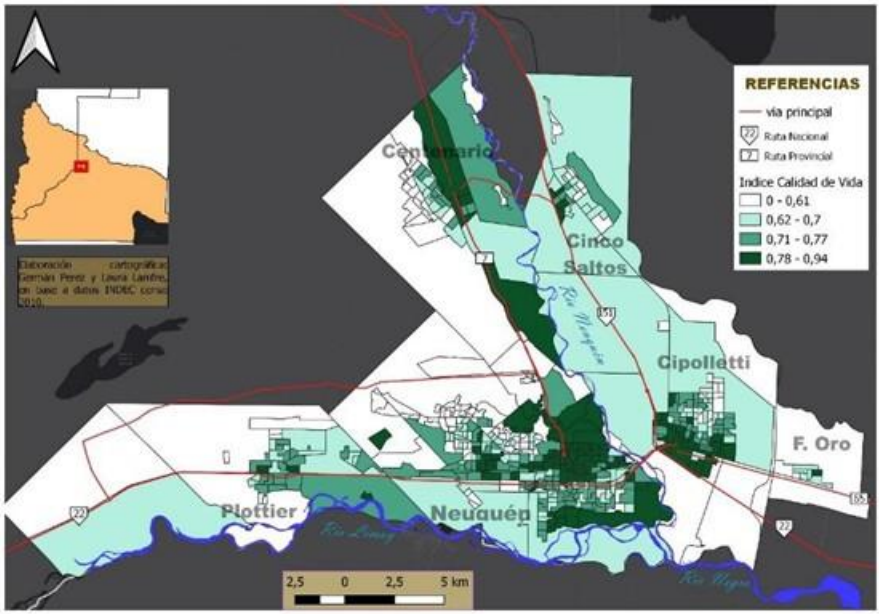
La última dificultad que debemos enfrentar es aquella vinculada con la unidad de análisis a seleccionar. Para sondear las desigualdades intraurbanas utilizaremos información a escala de radio que constituye el máximo nivel de desagregación suministrado por el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2010. Gracias al auxilio de estos pequeños fragmentos de la ciudad, que albergan alrededor de un millar de habitantes, podremos apreciar de forma simultánea las dimensiones pública y privada que hacen a la calidad de vida: si la primera se encuentra referida "a aspectos macro, ligados a cuestiones ambientales, de infraestructura colectiva y accesibilidad" (Velázquez et al., 2014, p.13); la segunda depende de indicadores micro, "asociados con el nivel de ingresos, la composición del grupo familiar o el nivel de instrucción" (Velázquez, 2004, p.71). En términos concretos, el área estudiada involucra un total de 508 radios censales que reflejan, en buena medida, las asimetrías de orden demográfico que atraviesan la conurbación: más de la mitad de los radios censales corresponden a la ciudad de Neuquén (55%) y el resto se distribuye entre seis localidades de muy diversa envergadura, desde Cipolletti con cerca de cien mil habitantes hasta General Fernández Oro cuya población no alcanzaba los diez mil.

1.4. El puzzle urbano: distribución espacial de la calidad de vida

Un análisis visual de la cartografía nos permitiría apreciar la fuerte correlación que existe entre el tamaño de la aglomeración y los niveles de desigualdad socioespacial: las ciudades de mayor envergadura albergan una considerable brecha en materia de calidad de vida; mientras que, a medida que nos alejamos de ellas, las asimetrías -sin desaparecer- tienden a suavizarse (Figura 2). El gradiente de valores que presenta el ICV en Neuquén y Cipolletti es muy amplio: albergan los extremos, pero también puntajes intermedios, alejados del promedio para el conjunto de la conurbación (0,68). En el resto de las localidades de la conurbación, observamos la preminencia de valores ubicados en la parte media de la grilla. En otros términos, las ciudades de mayor relevancia relativa -que, por su funcionamiento, pueden pensarse como una unidad- presentan una extensa paleta de tonalidades; las de menor dimensión, en cambio, muestran una gama más restringida de matices, con claro predominio de las coloraciones que corresponden a los niveles medio-bajo y medio-alto.

En el plano explicativo, podríamos decir que, si bien la mayor población y superficie de la aglomeración tiene inicialmente efectos positivos al favorecer la emergencia de funciones urbanas, no menos cierto es que -luego de un determinado umbral- comienzan a aparecer los "problemas típicos de las deseconomías" (Velázquez & Linares, 2014, p. 62). Es precisamente esa difusa frontera la que pareciera estar cruzando la ciudad de Neuquén hacia comienzos de la segunda década del siglo XXI. Su creciente envergadura agudizó la dispersión de valores del suelo urbano; el carácter centrifugo de su urbanización complicó el suministro de los bienes esenciales como el agua potable; su mayor dimensión favoreció la desconexión entre oferta y demanda laboral; y una planificación que fue por detrás de la dinámica urbana recrudeció las externalidades negativas, sobre todo los problemas originados por el avance de la ciudad sobre áreas con riesgo ambiental. En resumidas cuentas, la relación entre tamaño y desigualdad no es lineal, sino una curva logística (Velázquez & Linares, 2014).

Figura 1.2: Distribución del ICV en la conurbación de la ciudad de Neuquén (2010)

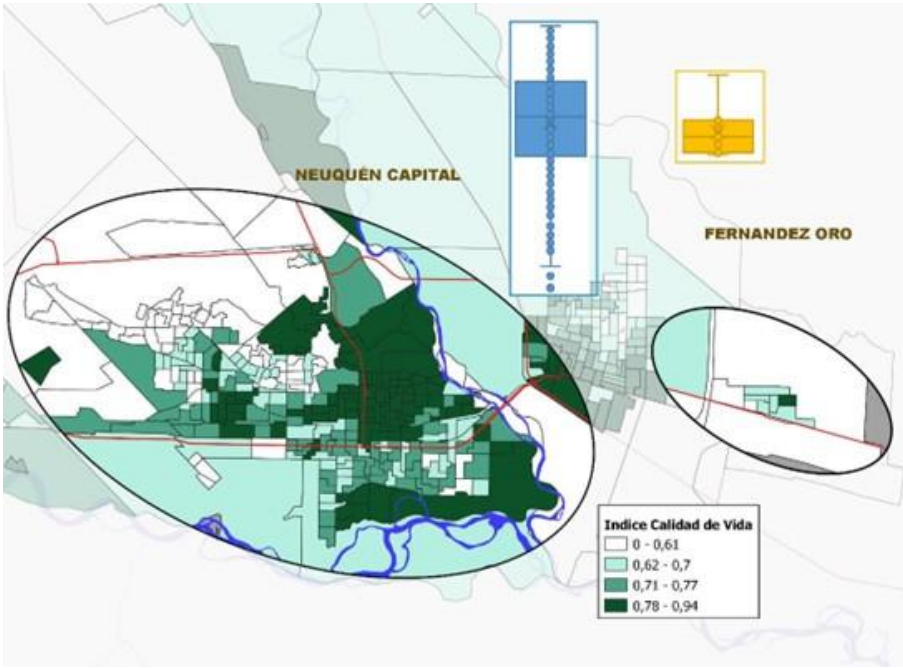


Fuente: elaboración propia en base a INDEC (2010)

Una segunda constatación que se desprende de la cartografía elaborada es aquella que vincula a la desigualdad con la complejidad de la estructura urbana. Las ciudades de menor peso relativo (y, por ende, menos desiguales) tienen a la centralidad como único principio vertebrador: los distritos centrales son más accesibles y tienen una mejor dotación de servicios, ambos aspectos traducibles en un mayor valor del suelo. Alrededor de esa área central, coincidente con los trazados fundacionales, advertimos un paulatino descenso del ICV en dirección a la periferia. El caso de General Fernández Oro, a tan solo quince kilómetros de la localidad primada es ejemplar en este sentido. Distinguimos en este municipio una estructuración en forma concéntrica que replica la modelización propuesta por la sociología urbana norteamericana, aunque invirtiendo los supuestos sobre los que se sostenía: la calidad de vida alcanza su máximo en un radio que coincide con las manzanas que rodean a la estación ferroviaria, donde se emplaza el área fundacional y se concentra el grueso de la oferta de servicios (Figura 1.3). Alrededor de esta unidad espacial advertimos un anillo que

presenta puntajes intermedios y que fue resultado de una primera expansión de la mancha urbana en dirección a la periferia. Por último, resulta evidente una franja de barrios que no solo tienen las coloraciones más tenues en cuanto al ICV, sino que, además, por su tamaño, constituyen distritos de baja densidad en los que la frontera entre lo urbano y lo rural pareciera desdibujarse.

Figura 1.3: Distribución espacial del ICV a nivel de radio censal (2010). Municipios de Neuquén y General Fernández Oro



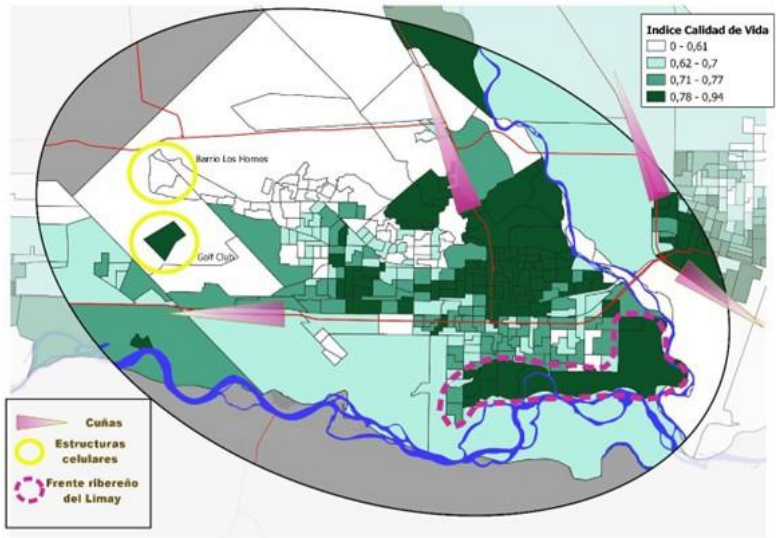
Fuente: elaboración propia en base a INDEC (2010)

La concentricidad, como sostiene Buzai (2003) en sus *Mapas Sociales Urbanos*, es uno de los elementos constitutivos del paisaje urbano latinoamericano y, más allá de las metamorfosis que han experimentado las ciudades del continente, no resulta un elemento residual en su fisonomía. De todos modos, y pese a la más que evidente pregnancia de la centralidad como principio ordenador, conforme las urbes ganan envergadura e importancia relativa emergen nuevas estructuras espaciales. Entre ellas es justo mencionar las de carácter sectorial, especialmente aquellas que emergen de una expansión las pautas

residenciales de la elite. Esta afirmación de carácter general puede ser calibrada echando un vistazo a la conurbación de Neuquén. En efecto, si posamos nuestra mirada en la capital provincial y, en menor medida, en Cipolletti, veríamos una serie de cuñas, valoradas en términos inmobiliarios y poseedoras de una elevada calidad de vida, que siguen la dirección de las principales vías de comunicación de la conurbación (las rutas nacionales 22 y 151, así como las provinciales 7 y 65) (Figura 1.4). Algo similar podría decirse en relación al frente ribereño del Limay, donde la concentración de inversión pública en materia de infraestructura y la instrumentación de una agresiva estrategia de *marketing* urbano, ha sido la piedra de toque en el desarrollo de un corredor en el que se visualiza un incipiente proceso de elitización o, lo que es igual, una creciente homogeneidad social "por arriba" (Figura 1.4).

A los elementos concéntricos y sectoriales, debemos sumar estructuras celulares que redondean, siempre para la ciudad de Neuquén, una morfología a todas luces compleja. Algunas apreciaciones de Janoschka puede que nos brinden pistas sobre un proceso de astillado que ha sido la marca de agua de la urbanización latinoamericana en las últimas tres décadas. De acuerdo a este autor, referencia ineludible en lo que a estudios urbanos críticos se refiere, uno de los principales legados de la restructuración neoliberal fue disparar un proceso de privatización que multiplicó las islas urbanas, algunas de ellas ligadas a la producción (los parques industriales cerrados o los distritos tecnológicos) y otras al consumo (*Shopping Centers* y grandes superficies comerciales). A los fines del presente capítulo, nos interesa destacar dos tipos ideales que hacen eje en lo estrictamente residencial: las islas de la pobreza y de la riqueza, ambas presentes en la conurbación de Neuquén al momento de la instantánea que obtuvimos en 2010. Entre las primeras, es importante apuntar la autoproducción de hábitat, en contextos de mercantilización del suelo y del retiro del estado en materia habitacional, con puntajes muy bajos en materia de calidad de vida y de localización periférica; mientras que, entre las últimas, debemos tomar nota de urbanizaciones cerradas, un puñado de clubes de campo y una miríada de barrios privados, en los que el ICV alcanza sus valores máximos (Figura 1.4).

Figura 1.4: Distribución espacial del ICV y estructura urbana (2010). Municipio de Neuquén



Fuente: elaboración propia en base a INDEC (2010)

La conjunción de ambos fenómenos nos permite hablar de un proceso de fragmentación, en el que se aprecia una excesiva distancia social en pequeñas distancias geográficas (Perren & Pérez, 2019). Poner la lupa en el sector noroccidental de la aglomeración de Neuquén puede que nos brinde pistas sobre la tónica que asumió la urbanización estudiada en las dos últimas décadas. En este cuadrante, advertimos, en un radio de un puñado de centenares de metros, dos unidades espaciales que muestran valores extremos en materia de calidad de vida (Figura 1.4). El primero de ellos es uno de los clubes de campo de mayor tradición en la región patagónica, un tipo de urbanización de baja densidad, con distinta clase de *ammenities* y con un campo de golf a disposición de los residentes (Rio Negro, 23-11-2008). El otro, en cambio, es un hábitat autoconstruido en el que a los faltantes en lo referido a servicios públicos se combina con la proximidad a la explotación de hidrocarburos (Gallardo et al., 2020). Esta configuración que tiene mucho de fractal, siguiendo los términos de Soja (2000), es una muestra palpable de la menor importancia relativa que tuvo la polarización como principio organizador de la estructura urbana neuquina.

1.4.1. Distribución espacial de los migrantes chilenos y bolivianos

Luego de ensayar esta mirada cenital sobre las desigualdades socioespaciales, estamos en condiciones de aproximarnos a la forma en que los migrantes chilenos y bolivianos se distribuyeron en la conurbación de Neuquén. Usaremos para ello el Cociente de Localización (LQ). Este indicador nos alerta sobre cuán grande es la proporción de un determinado grupo en una determinada área de la ciudad con respecto a la proporción del mismo grupo en toda la ciudad. Un LQ menor a la unidad nos pone en aviso de que la proporción de un determinado grupo en una determinada área es menor a la proporción de ese mismo colectivo en la ciudad (realidad de subrepresentación); mientras que uno por encima de aquella cifra evidencia lo contrario: la proporción de dicho grupo en un sector es mayor a la proporción del grupo en el conjunto urbano (realidad de sobrerrepresentación relativa) (Arbaci, 2008). Por tratarse de una medida de concentración, el LQ se ajusta a la perfección a los objetivos que nos planteamos en este trabajo. Y lo es por una razón muy sencilla: al permitir ordenar todas las áreas en función de la proporción de miembros del grupo que habitan en ellas, el LQ nos posibilita tomar nota de posibles agrupamientos espaciales. En el renglón de las ventajas también debemos remarcar un segundo aspecto: el LQ no es sensible a las diferencias de población y vuelve posible la comparación de la distribución en el espacio de grupos muy dispares en términos demográficos.

Antes de aprovechar el potencial que alberga esta herramienta, reseñemos algunas características de la población de origen chileno. Basta con aportar un dato para dar cuenta de su enorme peso al interior de los migrantes limítrofes: el 80% de los mismos había nacido del otro lado de los Andes (INDEC, 2013). Las razones que explican la prolongada presencia trasandina en la región se vinculan a algunos rasgos económicos que atravesaron a las provincias de la Araucanía chilena durante buena parte del siglo XX. Se trataba de áreas "predominantemente rurales y con zonas de minifundio y estructuras agrarias que han sido incapaces de generar empleos para su creciente

población activa" (Orsatti, 1982). Esta dinámica expulsora, en compañía de la cercanía espacial, de los abundantes pasos fronterizos y de las redes sociales hilvanadas en la región, ayudan a entender por qué, hacia comienzos del siglo XXI, los trasandinos representaban cerca del 7% de la población. De todos modos, y pese a constituir el principal colectivo migratorio, no podemos dejar de mencionar un claro proceso de envejecimiento por ausencia de recambio y, por lo mismo, una caída tendencial de su participación relativa (Perren & Lamfre, 2018) y (Soria, et al., 2021).

En cuanto a su distribución espacial, los migrantes llegados del otro lado de los Andes mostraban un patrón claramente segregado. Su presencia era escasa en las unidades espaciales que mostraban un elevado ICV. Esto vale para las áreas centrales de cada una de las localidades que conforman la conurbación, pero también para esas estructuras lineales seguían la dirección de las principales vías de comunicación y que funcionaban como una expansión de las pautas residenciales de la elite (Figura 1.5). Advertimos también una realidad de subrepresentación en aquellos sectores de alto valor paisajístico que, desde comienzos del siglo XXI, han sido objeto de un proceso de mercantilización. De ahí que el LQ presente valores inferiores a la unidad en el frente ribereño y en las antiguas colonias agrícolas que comenzaron a albergar urbanizaciones cerradas, ya sea barrios privados o clubes de campo (Bizai et al., 2022). En resumidas cuentas, y solo echando mano de un análisis visual básico, podríamos decir que los mejores desempeños en materia bienestar no parecieran coincidir con los territorios donde se concentraba la población de origen chileno.

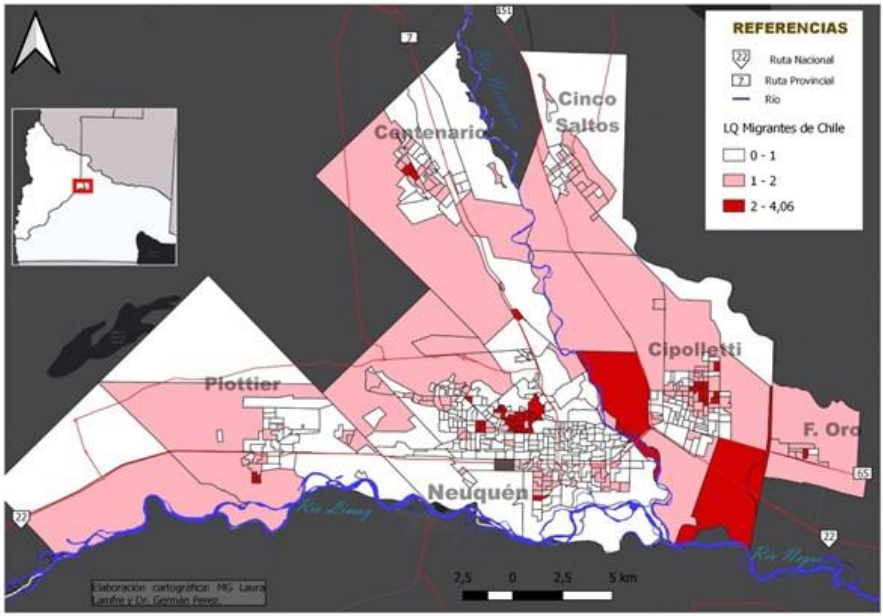
Si posáramos nuestra mirada en los radios censales que exhibían un ICV bajo, veríamos una realidad completamente diferente. En efecto, la presencia relativa de los nacidos del otro lado de los Andes no hace más que aumentar cuando nos detenemos en aquellos asentamientos que, en la década de 1980, funcionaron como fronteras urbanas y que, en 2010, mostraban déficits en la provisión de servicios públicos. Los casos se repiten a lo largo y a lo ancho de la conurbación: Villa Ceferino e Islas Malvinas, en el cercano occidente de Neuquén, pero también el noreste

de Cipolletti, el oeste de Centenario y el sur de Plottier, en el área denominada "Chacay". Algo similar ocurre si concentramos nuestra atención en aquellos espacios intersticiales que se desarrollaron en ámbitos rurales y que -ante un severo desajuste entre oferta y demanda habitacional- fueron urbanizados de manera informal y con predominio de prácticas autoconstructivas. Esta tipología adquiere relevancia en el caso de Cipolletti por el peso que la fruticultura ha tenido en su estructura productiva. Solo a modo de ejemplo, podemos destacar sectores de "Costa Norte" y "Costa Sur", en el extenso frente fluvial que Cipolletti posee sobre el rio Neuquén, o bien "Puente 83", una calle ciega desplegada sobre un canal que hace las veces de límites entre los municipios de Cipolletti y Fernández Oro (Figura 1.5). En el mismo casillero podríamos ubicar al área conocida como "Nueva España", entre Neuquén y Centenario, un radio censal localizado en el borde mismo del valle fluvial que se encuentra expuesto a severos riesgos ambientales, especialmente los derivados del desprendimiento de material en ocasión de grandes precipitaciones.

Para comprender este patrón de asentamiento debemos hacer foco en la inserción ocupacional de la población de origen chileno. A diferencia de los migrantes "en general", con mayor presencia en la economía de servicios, este grupo mostró -desde muy temprano- una fuerte incidencia en los trabajos manuales. En los tiempos de auge de la actividad frutícola, coincidentes con las décadas centrales del siglo XX, se emplearon en oficios desplegados en los bordes rurales de la ciudad (Perren, 2011). Luego, ante la amenaza de conflicto con Chile, inició un proceso de reemplazo de la mano de obra de ese origen por migrantes del norte del país (Benencia, 2003). De todos modos, y más allá de las transformaciones que experimentó este flujo migratorio, no podemos dejar de mencionar cierta inercia en lo que a pautas residenciales se refiere: el LQ oscila entre 1 y 2 en los radios censales de carácter rural o que, en algún momento, estuvieron conectados con la dinámica productiva de la región, especialmente aquellos ubicados entre Cipolletti y las vecinas localidades de Cinco Saltos y General Fernández Oro (Figura 1.5).

En las décadas siguientes, cuando la democracia urbana altovalletana cedió paso a la conurbación de Neuquén, las labores ligadas al sector primario perdieron terreno frente a los empleos citadinos, especialmente a los que correspondían al mundo de la construcción y al servicio doméstico, dos nichos claramente etnizados (Muñoz Villagran, 2005). Como se trataba de empleos precarios, en gran medida informales, no resulta extraño que presencia transandina haya sido reducida en las áreas de alto ICV, donde el valor del suelo urbano y de los alquileres eran más elevados que en el resto de la conurbación. Y, como este grupo migratorio se encontraba sobrerrepresentado en los segmentos más vulnerables del mercado laboral, nos topamos con LQ por encima de la unidad en aquellos asentamientos que se abrieron paso en la periferia durante los años ochenta. Cabe recordar que, en este periodo, se produjo el último jalón de la migración chilena, ya no bajo el modelo de movilidad individual y estacional, sino a partir del traslado de familias completas (Perren, 2011, 2013 y 2017). El caso de "Villa Ceferino" e "Islas Malvinas", en el cercano oeste de la capital provincial, es paradigmático en ese sentido: por mucho tiempo, en función de la fuerte presencia de población de origen trasandina, fueron denominados "barrios de chilenos" (Soria et al., 2021).

Figura 1.5: Coeficiente de localización de los migrantes de origen chileno. Neuquén, 2010



Fuente: Elaboración propia

Detengamos nuestra mirada en los migrantes de origen boliviano. A diferencia de los trasandinos, el peso demográfico de los llegados desde el país del Altiplano es mucho menos significativo. Las 2.685 personas que formaban parte de ese contingente representaban, en 2010, apenas un 0,65% del total. Con todo, ese número alcanzaba para que los bolivianos constituyeran por su envergadura el segundo colectivo proveniente de países limítrofes, a varios cuerpos de distancia de los uruguayos, paraguayos y brasileños. Puede que una simple comparación nos ayude a entender su incidencia dentro del migrantes llegados de países vecinos: los bolivianos triplicaban a los migrantes llegados desde Paraguay, quintuplicaban a quienes habían arribado de Uruguay y multiplicaban por quince la población proveniente de Brasil. Las declaraciones que un referente de la Pastoral de Migraciones del Obispado de Neuquén hiciera a la prensa local nos suministra un excelente cuadro de situación: "mientras en la década del 90 los inmigrantes de Chile comenzaron a

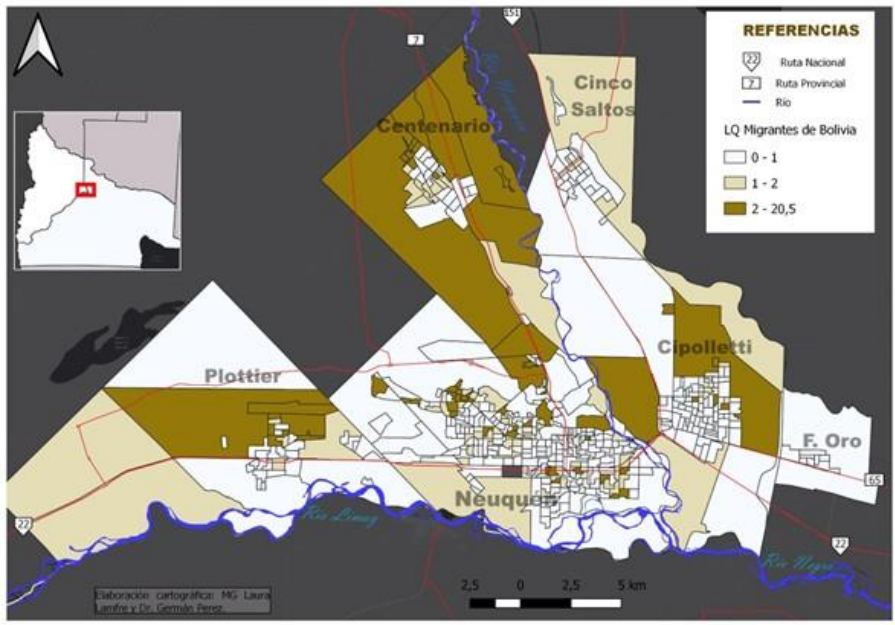
disminuir, en ese mismo período es cuando comenzó la llegada masiva de vecinos de Bolivia" (Río Negro, General Roca, 4.8.09).

La reconstrucción de la historia de este flujo migratorio nos conduce a la década de 1960. Si bien existen antecedentes de bolivianos trabajando en la cosecha de manzanas en los cincuenta, mayormente llegados desde Mendoza, el primer contingente arribó a la zona al calor de la construcción de las grandes obras hidroeléctricas. El "*Assuan* argentino" o la "obra del siglo", como la prensa inmortalizó al complejo Chocón-Cerros Colorados, convocó a albañiles de origen boliviano, muchos de los cuales provenían del área metropolitana de Buenos Aires. Terminados los embalses, los bolivianos siguieron ligados a la construcción, pero ya de forma independiente, con miniempresas y hasta con emprendimientos de envergadura (Río Negro, General Roca, 2.01.2010). La segunda fase del proceso migratorio se dio en los noventa al calor de la aplicación del recetario neoliberal, cuando el sueño de la "escalera boliviana" parecía hacerse añicos en los mayores escenarios urbanos de la Argentina. En ese contexto, y para el conjunto del Alto Valle del rio Negro y los valles inferiores de los ríos Neuquén y Limay, se registró la llegada de población de origen que se dedicó a la horticultura y, en menor medida, al comercio minorista. El éxito económico de este grupo hizo que, en la década siguiente, se activaran las cadenas migratorias, aumentara el porcentaje de arribados directamente desde Bolivia (especialmente de Cochabamba), se equilibrara la relación de masculinidad por el traslado de familias completas y, resultado de todo ello, aumentase el peso de los bolivianos en la estructura demográfica de la conurbación neuquina (Bankirer, 2005).

Como sucedió en el caso de los migrantes trasandinos, la inserción ocupacional de los bolivianos nos brinda algunas pistas para entender su localización en la ciudad (Figura 1.6). Que los migrantes "tempranos" se insertaran en el mundo de la construcción ayuda a entender por qué tienen presencia en los mismos radios censales que la población de origen chileno. El caso de la ciudad de Neuquén puede que nos permita saturar esta hipótesis: el LQ supera por mucho la unidad en el "cercano oeste"

(Villa Ceferino e Islas Malvinas), en el sur de la ciudad (Don Bosco y Limay). Algo similar se visualiza en las localidades que siguen en orden de importancia: la cartografía adquiere una tonalidad más oscura en el norte de Cipolletti y en el oeste de Centenario. De todos modos, y más allá de cierto parecido en sus patrones residenciales, existe una inocultable diferencia: por su mayor tamaño, los sectores donde se localizaba la población de origen chileno adquirieron cierta envergadura; mientras que, en el caso de los bolivianos, visualizamos su concentración en determinados radios, algo explicable por su menor número y por el despliegue de redes sociales basadas en la cercanía espacial.

Figura 1.6: Distribución espacial de los migrantes de origen boliviano. Neuquén, 2010



Fuente: Elaboración propia

La orientación rural de la segunda fase del flujo migratorio nos ayuda a entender la presencia de bolivianos en aquellas unidades espaciales que conservaban un perfil ligado al sector primario: el LQ alcanza los valores más elevados en el anillo hortícola que se desarrolla alrededor de las ciudades de Centenario y Plottier. Es interesante ver cómo la mayor concentración de población llegada del Altiplano no se da en las áreas

centrales del sistema frutícola, donde los migrantes transandinos presentaban una mayor presencia relativa, sino en áreas más alejadas donde los valores del alquiler de la tierra hicieron posible la producción de alimentos a pequeña escala. En el mismo sentido, algunas de las características que definimos para el *puzzle* urbano nos ayudan a entender la baja concentración de familias de origen boliviano en las colonias agrícolas que rodean a la ciudad primada. Por tratarse de espacios sometidos a la presión del *real estate* local fueron objeto de un proceso de valorización que empujó hacia arriba los arrendamientos, dificultando el acceso al suelo agrícola a unidades productivas de reducida dimensión y escasamente capitalizadas.

La interfaz entre inserción ocupacional y disposición en el tablero urbano también puede examinarse en un tercer sentido en el caso de los migrantes de origen boliviano. Su desempeño en el sector terciario, al frente de puestos en ferias o de pequeños locales, explica su presencia en determinadas unidades censales en las que se concentraban las actividades comerciales de la conurbación. Solo basta con echar un vistazo al Figura 1.6 para saturar este supuesto: en caso de Neuquén, el LQ adquiere valores elevados en radios censales localizados el corazón comercial de la ciudad, pero también en los barrios que rodean el macrocentro y que hicieron las veces de área de madurez, haciendo propias los términos de Griffin y Ford (1981). En el resto de las localidades estudiadas advertimos una realidad de sobrerrepresentación en las áreas de servicio, espacialmente las ubicadas en la primera expansión de sus manchas urbanas (por caso: "cercano oeste" de Centenario y norte de Plottier y Cipolletti). Esta localización en forma de racimo en territorios con una elevada calidad de vida es una de las singularidades de este grupo migratorio y uno de los principales contrastes con respecto a la población llegada del otro lado de los Andes.

Finalmente, en caso de incorporar la variable temporal obtendríamos pistas adicionales para entender las pautas residenciales de las familias de origen boliviano. A diferencia de los migrantes transandinos cuyo arribo masivo se registró en los ochenta, el flujo proveniente del altiplano tuvo su auge en las últimas dos décadas. Esto explica su mayor presencia

relativa en las áreas de reciente ocupación: los radios censales con LQ elevado se localizan en el noroeste de Neuquén, el norte de Cipolletti y Plottier, así como en el oeste de Centenario, es decir, en las direcciones hacia donde se expandieron las ciudades más dinámicas de la conurbación en el periodo estudiado (Figura 1.6). En estos frentes de expansión, donde la densidad disminuye y el tamaño de las unidades espaciales se incrementa, se detecta "la rutinaria ausencia de protección contra los riesgos y peligros ambientales", usando las palabras de Auyero y Burbano para explorar el Gran Buenos Aires (2012, p.14).

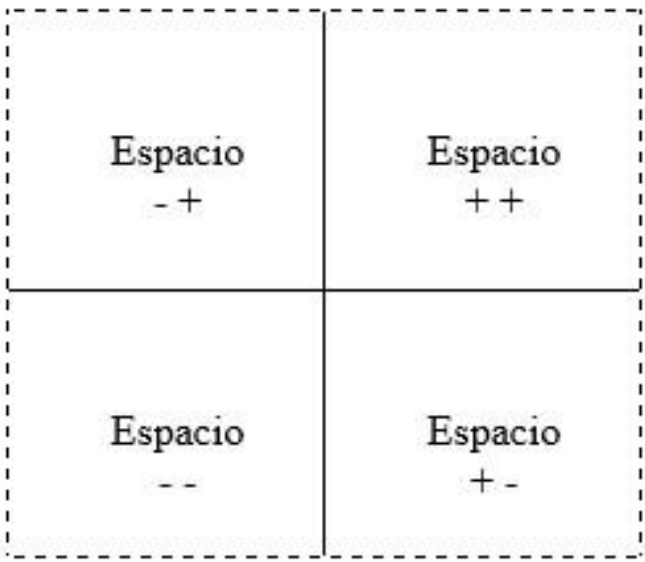
1.4.2. Calidad de vida y migraciones: un ejercicio de correlación

El análisis de la distribución del ICV y del porcentaje de población por origen migratorio proporcionaron interesantes elementos de análisis, en especial aquellos relacionados con su disposición en el espacio y su grado de separación en el tablero urbano. La cuestión ahora es determinar la semejanza del comportamiento de las variables consideradas o, lo que es igual, en qué medida los valores que asumen las variables en las diferentes unidades espaciales varían conjuntamente, y en qué sentido (Marcos & Mera, 2009-2010). Para obtener un valor cuantitativo que indique la manera en que los valores de las diferentes unidades espaciales varían conjuntamente, tanto en la intensidad de la relación como en su sentido, utilizaremos el coeficiente de correlación *r* de Pearson, que surge de la covarianza o variabilidad conjunta de las variables. Su principal ventaja radica en que se trata de una metodología ampliamente utilizada y, por ese motivo, sus resultados probaron ser exitosos para análisis espaciales como el que aquí presentamos (Buzai, 2003; Buzai & Baxendale, 2004, Marcos & Mera, 2009-2010).

En términos prácticos, el valor de *r* puede variar entre 1 y -1. El límite superior nos habla de una relación de muy alta intensidad en un sentido positivo; mientras que el inferior de dos variables fuertemente vinculadas, pero en un sentido inverso. Cuando *r* tiene un valor cercano a 0 significa que no hay correlación entre ambos conjuntos de datos. Como complemento visual del análisis bivariado usaremos gráficos de dispersión (*scatter diagram*) cuya aplicación da como resultado un eje

ortogonal y una serie de puntos que coinciden con cada una de las unidades espaciales analizadas (sus coordenadas están dadas por los valores en esa área de la ciudad de las variables escogidas) (Buzai & Baxendale, 2006). Como los datos de cada variable se transforman en puntajes estándar, los ejes toman en lugar central del gráfico y quedan a la vista cuatro cuadrantes. El cuadrante inferior izquierdo concentra las unidades espaciales con bajos valores en ambas variables, el cuadrante superior izquierdo aquellas que exhiben bajos valores en *x* y altos en *y*, el cuadrante superior derecho alberga los valores altos en ambas variables, y el cuadrante inferior derecho presenta valores altos en x y bajos en y (Figura 1.7). En pocas palabras, este grafico nos permite visualizar cuan alejados están los valores de la media de cada una de las variables, representadas por los ejes de las abscisas y ordenadas ($\bar{y}$=0 y $\bar{x}$=0).

Figura 1.7: Espacio de relaciones bivariadas entre variables estandarizadas

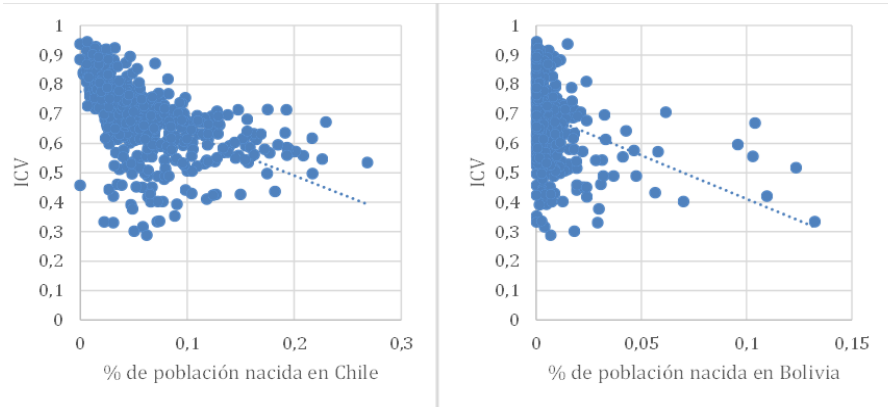


Fuente: Buzai y Baxendale (2006)

Veamos ahora como podemos utilizar estos instrumentos para aproximarnos a las relaciones existentes entre calidad de vida y condición migratoria en la conurbación de Neuquén al comenzar la segunda década del siglo XXI. Lo primero que se evidencia de la lectura de los *scatter*

diagrams es la correlación negativa existente entre el ICV y el LQ presentado por la población trasandina. Un coeficiente r de -0,51 es la muestra más palpable de ello (Gráfico 1.1). Eso significa que ambas variables se comportaban de un modo similar en el espacio urbano: a menor puntaje de ICV, mayor era la proporción de migrantes llegados del otro lado de los andes. En términos gráficos, lo que observamos es una recta de regresión de moderada inclinación y una nube de puntos bastante adherida a ella. Aunque cuando se trate de un ejercicio estadístico, que no implica una relación de causalidad, el análisis de correlación nos brinda elementos para reforzar una hipótesis que venimos barajando: en parte por su origen rural y en parte por su inserción en la base de la estructura ocupacional, los migrantes transandinos se instalaron en aquellas áreas de la ciudad que se abrieron paso en la marea urbanizadora de los ochenta y los noventa, donde los servicios eran una cuenta pendiente y las condiciones del hábitat eran deficientes.

Gráfico 1.1: Correlación entre ICV y condición migratoria



Fuente: Elaboración propia

Algo diferente es la relación que puede establecerse entre calidad de vida y el LQ exhibido por los migrantes llegados del Altiplano. Resulta apreciable una correlación negativa entre ambas variables, aunque es bastante menos significativa que en el caso de los chilenos. Un coeficiente *r* de -0,34 nos indica que, a medida que aumenta el ICV, la participación de la población de origen boliviano pierde intensidad. Su

presencia relativa era fuerte en los frentes de expansión de la conurbación, especialmente aquellos que nacieron de la ocupación informal de tierras fiscales localizadas en la meseta. También era significativa la concentración de migrantes bolivianos en las áreas centrales de la conurbación, en algunos nodos de servicios ubicados en distintos barrios y en aquellos radios censales de carácter rural. Es precisamente esta relativa equidistribución aquello que hace que ese coeficiente sea mucho más bajo que el ostentado por el resto de los grupos migratorios estudiados. De ahí que su comportamiento residencial sea bastante menos segregado que el que exhibieron trasandinos y migrantes interprovinciales, ambos concentrados en determinados espacios de la ciudad.

1.5. Algunas consideraciones finales

La distribución espacial de la calidad de vida en la conurbación del Alto Valle de Río Negro y Neuquén ha mostrado que la forma en la que se organizan de los grupos sociales en el territorio no es homogénea. En particular, descubrimos que las ciudades más grandes son las que presentan estructuras más complejas y una mayor dispersión del indicador de calidad de vida. En ellas se puede identificar que existen grupos sociales que cuentan con ventajas relativas por residir en torno al centro, en zonas de rápido acceso a las vías de comunicación o por encontrarse en áreas de alto valor paisajístico como el frente ribereño.

En el análisis de la distribución espacial de los diferentes grupos migrantes, podemos mencionar algunas diferencias en relación a su localización en la conurbación. En particular, los migrantes chilenos se han asentado en mayor proporción en las periferias de las plantas urbanas de fines de siglo XX, consolidando un patrón de localización de migraciones realizadas en las décadas pasadas. Los migrantes bolivianos, que han mostrado un importante crecimiento en la primera década del presente siglo, se localizaron principalmente en áreas rurales (propicias para su actividad hortícola) y en zonas hacia donde se comienza a expandir la mancha urbana en las distintas localidades.

El presente análisis, nos permitió vincular la condición migratoria con la calidad de vida, encontrando, tanto al observar la cartografía como a partir del indicador de correlación, que ambos grupos migratorios se encuentran sobrerrepresentados en aquellas áreas de las ciudades que presentan valores bajos del ICV. Teniendo en cuenta la estructura multidimensional de nuestro ICV, este resultado muestra la importancia de continuar profundizando en enfoques interseccionales, que permitan indagar en las diferentes capas que contribuyen a (re)producir las desigualdades en grupos sociales vulnerables.

Lista de referencias bibliográficas

Annerstedt, M., Östergren, P. O., Björk, J., Grahn, P., Skärbäck, E., & Währborg, G. (2012). "Green qualities in the neighbourhood and mental health – results from a longitudinal cohort study in Southern Sweden". En: *Public Health*, 12 (337).

Arbaci, S. (2008). (Re) viewing ethnic residential segregation in Southern European cities: Housing and urban regimes as mechanisms of marginalisation. *Housing Studies*, 23(4), 589-613.

Auyero, J. Y Burbano De Lara, A. (2012). Peligro en los márgenes urbanos. *Ethnography*, 13(4), 532-557.

Bankirer, M. (2005): "Trayectorias migratorias e inserción laboral de los migrantes bolivianos a la ciudad de Neuquén", Actas de las *VII Jornadas Nacionales de Estudios de Población*, AEPA, Tandil.

Bauman, Z (2011). *Daños colaterales: desigualdades sociales en la era global*. Fondo de Cultura Económica.

Benencia, R. (2003). La migración limítrofe. En F. Devoto (Ed.), *La historia de la inmigración en la Argentina* (pp. 345-385). Sudamericana

Bizai, J., Perren, J., & Pérez, G. (2023). Urbanizaciones cerradas en la Patagonia norte. Una mirada desde la ciudad de Neuquén (1981-2018). *Estudios del ISHiR, 13*(35).

Buzai, G. (2003). *Mapas Sociales Urbanos*. Buenos Aires, Del Lugar Editorial.

Buzai, G. Y Baxendale, C. (2004): "Distribución espacial socioeducativa y localización de escuelas polimodales en la ciudad de Luján. Una aproximación exploratoria bivariada", *Huellas*, 9, pp. 66-86.

Buzai, G. Y Baxendale, C. (2006): *Análisis socioespacial con sistema de información geográfica*, Buenos Aires, Lugar Editorial - GEPAMA.

Dubet, F. (2020). *La época de las pasiones tristes. De cómo este mundo desigual lleva a la frustración y el resentimiento, y desalienta la lucha por una sociedad mejor*. Buenos Aires: Siglo XXI

Gallardo, C., Perren, J. Y Lamfre, L. (2018). Analizando las desigualdades sociales en Neuquén. Caso de estudio: Asentamiento los hornos. Trabajo presentado en *I Congreso Nacional en Ciencias Sociales: "Las ciencias sociales a los 100 años de la Reforma Universitaria*", Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba.

Gasparini, L. (2022). *Desiguales: Una guía para pensar la desigualdad económica*. Edhasa.

Griffin, E. Y Ford, L. (1980): "A model Of Latin American City Structure", *Geographical Review*, 70, 4, pp. 397-442.

INDEC (2013). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, procesado con Redatam + SP.

Jelin, E., Motta R. Y Costa S. (2020). *Repensar las desigualdades. Cómo se producen y entrelazan las asimetrías globales (y qué hace la gente con eso)*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Kessler, G. (2014). *Controversias sobre la desigualdad. Argentina, 2003-2013*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Leslie, E., & Cerin, E. (2008). "Are perceptions of the local environment related to neighbourhood satisfaction and mental health in adults?". En: *Preventive Medicine*, 47(3), 273–278.

Leva, G. (2005). *Indicadores de calidad de vida urbana*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes-Hábitat Metrópolis.

Lucero, P., Mikkelsen, C., Sabuda, F., Ares, S., Aveni, S. M., Ondartz, A. E. (2007). "Calidad de vida y espacio: una mirada geográfica desde el territorio local". *Hologramática*, 7(4), 99-125.

Marcos, M. Y Mera, G. (2009-2010): "Pobreza Estructural y migración limítrofe: aportes para pensar su articulación espacial en la aglomeración Gran Buenos Aires", *Estudios Socioterritoriales*, 8, pp. 157-175.

Muñoz Villagrán, J. (2005): *Los chilenos en Neuquén-Argentina… idas y venidas*, Neuquén, EDUCO.

Organización Mundial De La Salud. (2008). *Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud – Informe final*. Disponible en: http://www.who.int/social_determinants/thecommission/finalreport/es/. [Consultado: 1/9/2015]

Orsatti, A. (1982). "Las migraciones internacionales en Argentina", *Seminario Técnico sobre las Migraciones Laborales*, Informe parcial N° 6, Buenos Aires, OEA/IDES.

Perren, J. (2011). "Segregación Residencial Socioeconómica en una ciudad de la Patagonia. Una aproximación al caso de Neuquén (1991)", *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía*, Nº10, pp. 65-101.

Perren, J. (2013). "Salieron de la sartén para caer en las brasas". Inserción laboral, segregación residencial y pautas matrimoniales de los chilenos en Neuquén durante la década de 1980". *Trabajo y Sociedad*, 21, 415-436.

Perren, J. (2017). Polanyi en la Patagonia. Las desigualdades sociales en los tiempos de la gran transformación neoliberal (Neuquén, 1991-2001). En C. Hammerschmidt y L. Pollastri (Eds.), *Patagonia Plural. Identidades híbridas e intersecciones epistemológicas de una región transfronteriza* (pp. 221-236). Fines del Mundo. Estudios Culturales del Cono Sur.

Perren, J. Y Lamfre, L (2018): "Calidad de vida en tiempos de posconvertibilidad. Una mirada desde la Patagonia (Neuquén, 2001-2010)", *Boletín Geográfico*, 109, pp. 183-228.

Perren, J., Lamfre, L. Y Perez, G. (2016). “Diferenciación socio-espacial en las ciudades intermedias argentinas. Una aproximación a la conurbación de Neuquén en el cambio de siglo”. En: *Revista de Estudios Sociales Contemporáneos* 13, 73-95.

Perrén, J., & Pérez, G. (2019). La segregación urbana desde el tiempo y el espacio. Una aproximación en una ciudad patagónica (Neuquén, 1904-2010). *Revista Paginas*, 12(28). https://doi.org/10.35305/rp.v12i28.383

Potwarka, L. R., Kaczynski, A. T., & Flack, A. L. (2008). “Places to Play: Association of Park Space and Facilities with Healthy Weight Status among Children”. En: *Journal of Community Health*, 33(5), 344–350.

Richardson, E. A., Pearce, J., Mitchell, R., & Kingham, S. (2013). “Role of physical activity in the relationship between urban green space and health”. En: Public Health, 127(4), 318–324.

Sabatini, F., Cáceres, G., Cerdá, J. (2001). “Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción”. En: EURE, 27 (82), 21-42.

Sabuda, F. (2008). “Diferenciación sociocultural de los hogares. Aportes para el análisis territorial de la vulnerabilidad educativa en el Partido de General Pueyrredón”. En: LUCERO, P (Dir.), *Territorio y Calidad de Vida: una mirada desde la geografía local*. Mar del Plata: EUDEM, 141-176.

Segura, R (2020) *El espacio urbano y la (re)producción de las desigualdades sociales: Desacoples entre distribución del ingreso y patrones de urbanización en ciudades latinoamericanas*; Siglo XXI.

Soja, E. (2000). *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions*, Oxford. Blackwell.

Soria, E., Perren, J. Y Lamfre, L. (2021) Hábitat popular en tiempos de neoliberalismo. Aproximación socio-demográfica a una urbanización informal en la ciudad de Neuquén. *Fuegia* Vol.IV (1), 40-58.

Vapnarsky, C, Y Pantelides, E. (1987). *La formación de un área metropolitana en la Patagonia. Población y asentamientos en el Alto Valle*. Buenos Aires: Centro de Estudios Urbanos y Regionales.

Vapnarsky, C. (1982). Un área metropolitana singular: el Alto Valle de Río Negro y Neuquén. En: CIFCA/CLACSO. MEDIO AMBIENTE Y URBANIZACIÓN. Bs. As. pp. 149-172.

Velázquez, G. (2001). *Geografía, calidad de vida y fragmentación em la Argentina de los noventa*. Tandil: CIG-UNCPBA.

Velázquez, G. (2003). *Factores de diferenciación de la calidad de vida en la Argentina, Jornadas Argentina de Estudios sobre la Población*. Buenos Aires: AEPA-INDEC.

Velázquez, G. (2004). "Calidad de vida en la Argentina. Elementos para una diferenciación socio-espacial". Otero, H. (Dir.). *El mosaico argentino. Modelos y representaciones del espacio y de la población, siglos XIX-XX*. Buenos Aires, Siglo XXI.

Velázquez, G., Linares, S. (2014). "Calidad de vida y escala urbana en la Argentina. Análisis comparativo, 1991-2010". En: *Caderno prudentino de geografía*, 36.

Velázquez, G., Mikkelsen, C. A., Linares, S., & Celemín, J. P. (2014). *Calidad de vida en Argentina: Ranking del bienestar por departamentos*

CAPÍTULO 2

DESIGUALDADES EN EL ACCESO AL HÁBITAT URBANO EN DOS CIUDADES INTERMEDIAS PATAGÓNICAS

Paula Ferrari y Roxana Velásquez

"Más allá de las diferencias regionales de la Argentina, las dificultades de acceso a un hábitat digno son generalizadas porque son producto directo de una forma específica de desarrollo que entiende que la tierra y la vivienda son solo pura mercancía y que nuestros pueblos y ciudades no son otra cosa que la sumatoria simple de propietarios individuales"
Resse (2022, p. 27)

2.1. Introducción

En muchas ciudades latinoamericanas actualmente persisten tensiones y contradicciones vinculadas a las particularidades en que el modo de acumulación capitalista se ha impuesto en la mayoría de los territorios y los pueblos del continente; manifestadas en luchas nacidas de distintas concepciones sobre la propiedad, el trabajo y la vida. Las injusticias sociales, ambientales, económicas, políticas y, por ende, en su conjunto territoriales, nacen precisamente de la imposición de la lógica del mercado allí donde "la reproducción social de la vida no está puesta en función de la ganancia sino de la vida misma" (Composto & Navarro, 2014, p. 15). Esto se puede observar en numerosas ciudades alrededor del mundo, y particularmente en América Latina, donde los asentamientos informales son constitutivos del proceso de construcción de ciudad (Fernández Wagner, 2008). La lucha por la tierra y una vivienda digna se inscriben en este contexto. Analizar situaciones problemáticas de este tenor implica reconocer no sólo la complejidad sociopolítica y territorial de la cual son parte constitutiva, sino además entender la toma de tierras y la producción de precariedad urbana como una de las tantas maneras en que se materializan las respuestas populares ante los obstáculos que impiden el acceso a un hábitat digno. Éste constituye un factor decisivo en la integración a la ciudad y en el derecho a la ciudadanía (Canestraro, 2016). Sin embargo, las experiencias en nuestra región demuestran que para algunos sectores sociales es más bien un elemento de exclusión.

Al hablar de precariedad urbana hacemos referencia a las diferentes dinámicas asumidas en relación a la ocupación y producción de suelo urbano no planificado en latinoamérica y que han adoptado distintas denominaciones según el país: asentamientos informales, villas miseria, favelas, cantegriles, callampas, barriadas, barrios populares, ciudades perdidas o pueblos piratas (Aboy, 2017). En rasgos generales estas formas de producción de ciudad se encuentran ligadas a procesos iniciados desde la segunda mitad del siglo XX, como consecuencia de las políticas de industrialización llevadas adelante para esa época en la mayoría de los países de la región y los consiguientes procesos migratorios internos rural-urbanos y de concentración urbana. En muchos casos esta concentración de población en las urbes no siempre ni en todas las épocas estuvo acompañada por políticas tendientes al mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes. El Estado no se ha constituido en un actor que vehiculiza los mecanismos necesarios de acceso al hábitat urbano y, por lo tanto, no todos los sectores sociales tuvieron -ni tienen actualmente- garantizado este derecho.

Las ciudades patagónicas que analizamos en este trabajo presentan particularidades específicas en relación a esta realidad regional, tanto en lo concerniente a sus contextos históricos de surgimiento y consolidación, como a las dinámicas propias de cada espacio urbano[4]. En las ciudades intermedias en expansión -como las que abordamos en el trabajo- y, también en aquellas de gran tamaño se observa que el aumento de la dimensión urbana (física y demográfica) muchas veces se acompaña de una mayor fragmentación y dispersión de su territorio. La cantidad de espacios intersticiales vacíos aumenta y paralelamente surgen grandes reservas de suelo en la periferia. Este proceso se traduce en un mayor incremento relativo de la mancha urbana en comparación con el aumento demográfico, fenómeno no sólo que acentúa las desigualdades, sino que empeora las condiciones de vida de sectores social y económicamente más vulnerados, que residen en su mayoría en las zonas urbanas periféricas o de borde (Bournazou, 2014).

[4] Aspectos que desarrollaremos en los apartados que siguen

En este sentido, Bournazou (2014) afirma que en la ciudad actual la segregación espacial, entendida como composición social diferenciada del territorio, forma parte de su naturaleza. Sea por las modalidades de su expansión física o por la diversidad y heterogeneidad entre sus habitantes, el autor sostiene que cierto tipo de segregación parece inevitable. El agrupamiento y la separación física entre individuos de un mismo rasgo social, independientemente del tipo de rasgo, representan en sí un fenómeno que podría caracterizarse como algo esperado. Las diferencias y la heterogeneidad son características de lo urbano. Sin embargo, estas prácticas en cierta medida naturalizadas o en ocasiones consideradas constitutivas del hacer y producir suelo y vivienda, y como tales determinantes de segregación, no deberían obturar la responsabilidad estatal de garantizar el derecho de acceso a condiciones igualitarias del hábitat (Ferrari, 2021).

Así mismo, no todos los espacios con altas concentraciones relativas de un grupo social particular se asocian con situaciones problemáticas. Los problemas empiezan cuando alguno de ellos se vuelve exclusivo o excluyente del resto de la estructura urbana, y se acompañan con realidades críticas para sus habitantes, su entorno próximo y la ciudad en su conjunto. Estos espacios no se distinguen del resto simplemente por sus rasgos diferentes, sino que se caracterizan por la discriminación, jerarquización, desigualdad y asimetría (Lefebvre, 2003).

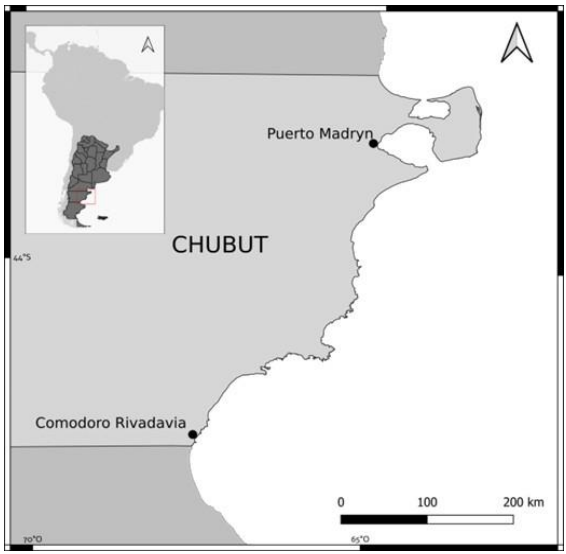
Por otro lado, el derecho a la ciudad abarca una serie de variables territoriales que rebasan la unidad de la vivienda, como son la movilidad, accesibilidad, equipamiento educativo, de salud, recreación y espacio público (Ramírez Kuri, 2014). El acceso a algunos de estos bienes y servicios urbanos se constituye en un problema cotidiano para muchas familias, y "su ausencia y lucha por obtenerlos o suplirlos forman parte relevante de las distintas narrativas de la vida en la periferia" (Segura, 2015, p. 72).

El presente trabajo tiene como objetivo analizar las desigualdades socioespaciales producidas a partir de los procesos de expansión urbana en dos ciudades patagónicas de la provincia de Chubut. Dentro del amplio espectro de problemáticas en relación a las desigualdades

sociourbanas, ponemos especial atención en las desigualdades de acceso al hábitat urbano, y cómo estas se materializan territorialmente. Para ello nos propusimos abordar un análisis comparativo entre Puerto Madryn y Comodoro Rivadavia.

Si bien ambas ciudades presentan diferencias en cuanto a su dimensión demográfica[5], comparten características urbanas en relación a su función-escala, dado que corresponden a ciudades intermedias en expansión. También comparten lógicas en relación a los procesos de expansión del suelo y la vivienda prevalecientes durante los últimos años. Ambas, ciudades costeras, Puerto Madryn, con una primacía de ciudad portuaria, industrial y turística; Comodoro Rivadavia, emblemática ciudad petrolera y de actividades portuarias e industriales relacionadas (ver Figura 2.1).

Figura 2.1: Localización de Comodoro Rivadavia y Puerto Madryn



Fuente: elaboración propia

5 Según el INDEC la estimación de población al 2022 para el departamento Escalante es de 243.481 habitantes, y para el departamento Biedma de 123.366. Si bien aquí se citan datos estimativos de población por departamento, los centros urbanos principales son Comodoro Rivadavia (departamento Escalante) y Puerto Madryn (Departamento Biedma) respectivamente y son los que concentran la mayor población.
https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-24-119

Al referirnos al uso de la expresión "ciudad intermedia" no sólo consideramos la dimensión cuantitativa de dicha definición, es decir, como aquel centro urbano que concentra entre 50.000 y 1 millón de habitantes[6], sino también -y principalmente- las variables cualitativas que operan en su definición. Considerar solamente el tamaño demográfico introduce ciertos sesgos, más aún en los casos que analizamos donde el tamaño poblacional relativo entre Puerto Madryn y Comodoro Rivadavia presenta diferencias significativas. Una ciudad intermedia lo es también por el papel y rol que juega en su territorio inmediato, la influencia y relación que ejerce y mantiene en éste y los flujos y relaciones que genera hacia el exterior, considerando los puentes de conexión entre el ámbito rural y urbano, sus nexos con las grandes urbes y la funcionalidad como sistemas de ciudades en el ámbito de la región patagónica. No obstante, como afirman Vázquez et. al. (2020) en las últimas dos décadas las ciudades intermedias son las que han mostrado un mayor dinamismo demográfico, en comparación con otros centros urbanos de mayor y menor jerarquía.

En la primera parte del trabajo presentamos los procesos de configuración histórica de ambas ciudades, abordando dos casos de estudio, que las autoras venimos trabajando en el marco de nuestras investigaciones, vinculados a dos barrios populares, expresiones del modo en que las desigualdades en relación al acceso al hábitat se han materializado en cada espacio urbano: el Barrio Stella Maris en Comodoro Rivadavia y el Barrio Nueva Chubut en Puerto Madryn. Por último, exponemos los resultados del análisis comparativo entre ambas ciudades.

2.2. Configuración urbana de Madryn: desigualdades en perspectiva histórica

Las problemáticas relacionadas con el acceso al hábitat en Puerto Madryn comenzaron a hacerse más evidentes como consecuencia de un proceso de expansión demográfica significativo registrado entre los años 1970 y 2010. En dicho período la ciudad multiplicó su población por

[6] Este rango es considerado en Argentina, encontrando variaciones según el país y la región.

trece, pasando de 6.100 habitantes a 81.995 habitantes en 40 años (INDEC, 2010). Si consideramos los datos de población según el INDEC para el año 2022, con una estimación de población aproximada de 123.000 habitantes, observamos que en el periodo de 12 años que van desde el 2010 a la fecha se registra una tendencia de crecimiento equivalente al 50% de la población registrada en el último censo.

Si bien este crecimiento demográfico se tradujo en un crecimiento urbano, al extenderse la urbanización hacia áreas de vacancia - que en muchos casos no se encuentran aptas para la instalación humana-, el mismo fue un factor decisivo que impulsó importantes transformaciones en la estructura urbana. No obstante, no fue el determinante de las desigualdades y exclusiones que generaron esas transformaciones, sino la predominancia de prácticas excluyentes de acceso al suelo y la vivienda presentes a lo largo del proceso histórico de urbanización de Puerto Madryn.

A la importancia del crecimiento demográfico de los últimos 50 años, se le agregan otros procesos que desempeñaron -y desempeñan en la actualidad- un rol destacado en la comprensión del fenómeno de la producción de desigualdades urbanas diversas, manifestadas en procesos de toma de tierras, conformación de asentamientos informales, desigualdades en el acceso a bienes y servicios urbanos, segregación socio-urbana y acentuación de la precariedad del hábitat en algunos sectores de la ciudad. Uno de ellos es el rol del Estado en relación a las demandas de suelo y vivienda, y el otro, el rol que tiene el sector privado (inmobiliario y constructor) en el mercado de suelo y vivienda. La producción de informalidad urbana y de desigualdad en relación al hábitat se explica a partir de los mecanismos restrictivos de acceso a la tierra y la vivienda, que acompañan a los procesos de expansión urbana.

Ahora bien, para poder comprender acabadamente estas problemáticas es necesario que realicemos un análisis en retrospectiva y vayamos al proceso de conformación del primer poblamiento de la ciudad, dado que es allí cuando se originan ciertos condicionamientos en el proceso de expansión y crecimiento urbano. El primer asentamiento estable de

Madryn se origina a partir de la llegada del ferrocarril en 1886[7]. Este hecho impuso ciertos condicionantes que estructuraron el crecimiento de la ciudad por aquellos años y que, inclusive, condicionaron las formas que adquirió la posterior urbanización de la ciudad.

La compañía inglesa Central Railway of Chubut Co. (Ltd), quien tenía la concesión ferroviaria adquirió gran cantidad de tierras entre Trelew[8] y Puerto Madryn, incluyendo tierras contiguas a los pueblos. Esta empresa se constituyó en la primera operadora inmobiliaria del pueblo llevando adelante el primer trazado moderno de la ciudad. Así, hacia las primeras décadas del siglo XX en Puerto Madryn, el sector privado no sólo planificó la expansión urbana, decidiendo la venta de lotes y la donación de espacios para usos públicos (escuelas, plazas, edificios públicos en general); sino que además gestionaba la forma de acceso a la tierra, dado que establecía el precio de la misma y las facilidades de pago (Kaminker, 2016).

Por otro lado, el puerto le ha dado una impronta destacada a la ciudad. Por aquellos años de constitución del asentamiento estable, el Golfo Nuevo, en cuyas costas hoy se emplaza Puerto Madryn, se presentaba como un sitio de la costa atlántica argentina donde era posible un puerto natural de aguas profundas y calmas. Este hecho no sólo facilitó el desembarco de los galeses en sus costas, sino que también fue determinante -más de cien años después- en la decisión de instalar en la ciudad la Planta de Aluminio Argentino Sociedad Anónima (ALUAR). El puerto se fue consolidando como consecuencia de la cercanía a otros espacios productivos en las últimas dos décadas del siglo XIX. Las actividades productivas integradas al mercado internacional en la zona datan de estos años. Estas han sido la cría extensiva ovina, la producción agrícola ganadera del Valle Inferior del Río Chubut y, durante un corto período de tiempo, la explotación de las salinas en la Península de Valdés, pero sobre todo los servicios vinculados al comercio de éstos a

7 Cabe mencionar que el desembarco de los colonos galeses fue en 1865, pero el mismo no determinó un asentamiento estable, dado que ante la necesidad de agua y suelos fértiles para el cultivo los colonos emigraron hacia la zona del valle del Río Chubut.

8 Localidad que se encuentra a 65 km de Madryn sobre el Valle Inferior del Río Chubut.

través de su puerto que conectaba el ferrocarril que llegaba de Trelew desde 1889 (Kaminker, 2016).

Desde los primeros años de su fundación fueron la iniciativa privada y la rentabilidad de la venta de tierras los factores que impulsaron la lenta expansión urbana. La llegada del ferrocarril, por un lado, posibilitó un asentamiento estable en Puerto Madryn y, por otro, que las condiciones de los contratos de concesión y las propiedades otorgadas a la empresa ferroviaria sentaran las bases para el control privado del mercado de tierras urbanas y rurales cercanas al pueblo. Como señala Kaminker "el hecho paradigmático fue que la empresa que loteaba planificaba la forma que tendría la ciudad y su trama en 1906" (2016, p. 45). Como se observa, tanto el ferrocarril como el puerto con sus lógicas de funcionamiento en el territorio por aquellos primeros años marcaron un rumbo en las prácticas de producción del suelo.

Recién a fines de la década de 1960, y previo al momento de explosión demográfica de la ciudad, los herederos y herederas de Julio San Miguel, constituyen San Miguel S. A.[9]. Esta sociedad anónima fue, y sigue siendo desde entonces uno de los agentes principales del crecimiento inmobiliario. Más allá de la identidad ferroviaria que forma parte del pasado del pueblo madrynense, su origen asociado a este proyecto determinó que fueran intereses privados quienes definieran el trazado de una parte considerable del pueblo. Los dueños de la tierra -en primer término, la empresa que gestionaba el ferrocarril, después pequeños ganaderos que devendrían en terratenientes de la región- se constituyeron en los agentes centrales de la expansión de la ciudad. Esta concentración de la propiedad de la tierra sería uno de los elementos constitutivos que dejó como legado el Madryn portuario y ferroviario al contemporáneo Madryn industrial y turístico.

9 Por aquellos años San Miguel estanciero y terrateniente, adquiere 13.000 hectáreas contiguas a Puerto Madryn y crea la "Estancia Madryn". Se establecía en la escritura una pequeña reserva de tierras para el ensanche del pueblo de Puerto Madryn, que sería suficiente tan sólo hasta mediados de los años sesenta.

Hasta aquí se identificaron dos elementos constitutivos y condicionantes del crecimiento de la ciudad o que, en buena medida, dieron origen al primer poblado estable a orillas del golfo: el puerto y la construcción del ferrocarril, con todo lo que implicó esta última en términos de quién diseñaría la ciudad o los niveles de concentración de la propiedad de la tierra. Un tercer elemento estructurante en la historia urbana de Puerto Madryn fue el paisaje natural, limitante y atractivo a la hora de comprender cómo y hacia qué espacios se expandió el crecimiento. La playa o la costa, el clima árido, la ausencia de agua potable de fácil acceso y la topografía de las tierras jugaron un rol central a la hora de comprender el derrotero de la ciudad (Kaminker, 2016).

Ahora bien, desde comienzos de 1970 las políticas de asentamiento por actividades productivas generaron flujos migratorios significativos de diverso origen. En esa misma década la instalación de ALUAR modificó sustancialmente la ciudad a partir de una serie de obras de infraestructura, entre ellas el armado de un puerto industrial de aguas profundas, así como la construcción de viviendas y escuelas para trabajadores y sus familias. Para 1980 Puerto Madryn había cambiado no sólo su configuración poblacional, sino también su trama urbana (Kaminker & Ortiz Camargo, 2016). Además, por aquellos años, la industria pesquera comenzó a adquirir importancia económica y a consolidarse como actividad. Ya en los años ’90, el crecimiento del turismo y los servicios se constituyeron en los motores económicos de la continuidad del marcado crecimiento productivo y demográfico de la ciudad (Kaminker, 2016). En este crecimiento sostenido, tanto en términos demográficos como urbanos, han predominado prácticas excluyentes de acceso al suelo y la vivienda para ciertos sectores sociales; prácticas que, como mencionamos anteriormente, encuentran su origen desde la fundación de la ciudad.

La mayor parte de las actividades económicas de la ciudad estaban vinculadas en forma directa con la necesidad del puerto como nexo con el mercado internacional. Como se vio las actividades que más impacto económico y demográfico generaron en la ciudad entre 1970 y 2010 están fuertemente ligadas al mercado internacional, lo cual generó momentos de gran expansión y otros de gran vulnerabilidad, ligados a subas y bajas

en los precios internacionales de las tres mercancías principales: aluminio, pesca y pórfido. A su vez, la otra actividad económica de gran relevancia en la ciudad es el turismo, sensible a las crisis económicas nacionales e internacionales.

En referencia a la construcción de espacio residencial se identifican dos períodos bien diferenciados (Kaminker & Laztra, 2015). Uno que va desde 1970 hasta mediados de 1980, donde el acceso al suelo y la vivienda estuvo favorecida por el Estado, las empresas públicas y la empresa ALUAR; y otro que va desde finales de 1980 a la actualidad, donde el mercado inmobiliario y el sector de la construcción han pasado de tener un rol central en la producción de hábitat urbano, desplazando al Estado como facilitador y garante de las demandas habitacionales de los sectores más desfavorecidos en cuanto a las oportunidades de acceso al mismo. Su intervención se ha limitado -a través de diversos programas provinciales y nacionales- a la inversión en servicios y equipamiento público, posibilitando que el mercado inmobiliario desempeñe un rol primordial en este contexto, favoreciendo la valorización de la tierra para uso residencial, comercial e industrial, directamente vinculado con el interés de acumulación a partir de la renta del suelo urbano. Todos ellos se constituyen en aspectos de relevancia que ejercen presión sobre el mercado del suelo e introducen dificultades tanto en la planificación de la ciudad como en la posibilidad de acceso al suelo urbano por parte de determinados sectores sociales; y -consecuentemente- favorecen la proliferación de procesos de toma de tierras y la consiguiente formación de asentamientos informales en diversos sectores de la ciudad.

Como señalan Vázquez et al. (2020) en el período 1990 al 2015 se da la mayor expansión urbana, en un escenario más complejo principalmente por la aparición de una multiplicidad de actores privados: ya no sólo San Miguel S.A. y ALUAR, sino que aparecieron Solana de la Patagonia, Almirall, El Doradillo S.A., y decenas de inmobiliarias o desarrolladoras. El vínculo con el Estado y la capacidad de estos actores de modificar, flexibilizar o utilizar la normativa a necesidad fue una característica importante de las prácticas del sector inmobiliario. La planta urbana o suburbana de la ciudad se extendió en más de 3.500 hectáreas, es decir, a

más del doble de extensión que en el año 1990. Observamos de esta manera como en Puerto Madryn se generó una estructura urbana en la cual las formas locales de diferenciación social operaron en conjunto con la expansión del mercado inmobiliario, tornando profundamente restrictivo el acceso a la ciudad (Kaminker & Ortiz Camargo, 2016).

Si bien existen distintos barrios cuyas historias están asociadas a tomas de tierra que no habrían tenido un carácter conflictivo, donde muchas veces el propio Estado municipal facilitó regularizar la titulación, hay un espacio paradigmático cuyas tomas sucesivas recorren casi toda la historia de la ciudad: Loma Blanca. Éste se configuró como un espacio de entrada y salida constante de población, una suerte de primer asentamiento informal de la ciudad previo a 1970. A diferencia de lo que sugerían distintos actores locales que identifican en las tomas de tierra de las últimas décadas un fenómeno extraño y novedoso para Puerto Madryn, los asentamientos informales son una constante que se repite históricamente.

Vemos como la informalidad urbana y la toma de tierras han estado presentes en la historia de la ciudad desde hace aproximadamente cien años (Kaminker, 2019), no obstante, su problematización pública y sus respectivas estrategias de intervención, desde la década del 70, han ido desde desalojos, reubicaciones, hasta extendidos procesos de regularización. En las últimas décadas, se han evidenciado grandes tomas de tierras en el noroeste de la ciudad (Ferrari, 2018) autogestionadas principalmente por las propias familias; sumándose en determinados sectores el rol del Estado como el principal agente de generación de informalidad urbana, a partir de la entrega de lotes sin servicios para luego intervenir con programas y políticas públicas (Kaminker & Velásquez, 2015).

2.3. Nueva Chubut: desde las primeras tomas a barrio, desigualdades que persisten

En este contexto de transformación urbana han aparecido en el sector noroeste de la ciudad - hacia el año 2003 aproximadamente- diversos asentamientos de tipo informal que expresan la lógica de segregación residencial característica de la ciudad desde el año 1970 en adelante. Si

bien en las tomas intervinieron familias de origen extranjero, un alto porcentaje de las mismas son de nacionalidad argentina y muchas ya residían en la ciudad de Puerto Madryn. Según relevamientos realizados por la Dirección de Tierras y la Secretaría de Desarrollo Urbano de Puerto Madryn, el área de expansión no planificada localizada al noroeste de la ciudad (alejada del centro y de la costa) está conformada por un conjunto de asentamientos informales autodenominados por sus propios habitantes. Ellos son los asentamientos Nahuel Pan, Kosovo, Nueva Chubut, Nueva Esperanza, La Lomita, 27 de Octubre, Alta Tensión, La Arboleda y el asentamiento Nueva Madryn.

El Código de Planeamiento Urbano vigente define a esta área de expansión no planificada como distrito residencial R6, zona destinada a la localización preferente de la vivienda, con el fin de garantizar y preservar las buenas condiciones de habitabilidad, admitiendo usos conexos a la residencia. Esta zona de la ciudad -que corresponde a tierras pertenecientes al Estado Municipal- se fue densificando rápidamente con la presencia de asentamientos informales debido a la disponibilidad de tierras de bajo valor inmobiliario. Este hecho se debe principalmente a la existencia de piletas de aireación del sistema cloacal de la ciudad -a menos de 500 metros del área inicial de las tomas-, la cercanía al parque agropecuario, al parque industrial liviano, pesado y pesquero, sumando a la proximidad de la planta de aluminio ALUAR (Ferrari & Bozzano, 2016). Asimismo, por hallarse próximos a las bardas y mesetas, los terrenos son susceptibles a los deslizamientos y a la erosión pluvial en momentos de lluvias intensas. Todos estos aspectos contribuyen a que el sector sea poco valorado para los emprendimientos habitacionales privados y/o estatales y, a su vez, favorecen a que el sector adquiera las condiciones propicias para los procesos de toma de tierras, por no poseer valor desde la acumulación de la renta capitalista.

Si bien muchas familias instalaron sus viviendas al pie de la barda, en sectores mayormente planos donde la meseta que rodea la ciudad comienza a descender hacia la planicie costera, existen ocupaciones en sectores de inestabilidad del sustrato, dado que se trata de una zona de quebradas y hondonadas, con una topografía accidentada. En momentos

de lluvias intensas algunas de las calles del sector suelen presentar grietas -producto de la pendiente pronunciada- que dificultan el acceso peatonal y vehicular. Asimismo, existen dos manzanas en el sector oeste, denominadas por los vecinos como "la hoya", que por su localización contigua a un cañadón de escurrimiento natural, recibe el flujo de agua y barro cuando se producen lluvias intensas. Con el propósito de evitar esta situación algunas familias rellenaron el terreno con material extraído del lugar, antes de comenzar la construcción de sus viviendas. Lo anterior es un claro ejemplo de cómo en ciertas ocasiones las ocupaciones se producen en lugares que presentan dificultades técnicas para ser destinados a usos urbanos, en las cuales, los pobladores deben asumir las consecuencias, como ser, los riesgos de deslizamiento o de inundaciones (Jaramillo, 2008).

Cuando se efectuaron las primeras tomas de tierras en el sector se evidenciaron conflictos y resistencias durante el proceso, principalmente entre el Estado y las familias asentadas, manifestándose en diversos desalojos forzados. En ciertas ocasiones el Estado intentó relocalizar a algunas familias, aunque el posicionamiento inicial y predominante durante el comienzo de las tomas fue la criminalización del conflicto habitacional. Por el otro lado, se da una resistencia constante al desalojo por parte de las familias. La lucha por permanecer allí responde al grado de apropiación del espacio y al esfuerzo colectivo por mejorar sus condiciones de vida y habitacionales (Ferrari, 2018).

A partir de las obras del Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) iniciadas en el año 2015, el sector comenzó a integrarse a la trama urbana, dando lugar al Barrio Nueva Chubut[10], el cual se encuentra constituido por los asentamientos iniciales mencionados anteriormente, más un sector de nuevas ocupaciones de tierra originadas en los años 2017 y 2018. Las mismas corresponden a los asentamientos Malvinas Argentinas, Norberto Napolitano, Nahuel Huapi, Los Pinitos, Vista al Mar y la extensión del asentamiento Nahuel Pan (ver Figura 2.2).

[10] El nombre fue dado en consideración al primer asentamiento denominado por sus primeros habitantes.

Figura 2.2: Barrio Nueva Chubut con asentamientos constitutivos y ocupaciones de borde

Fuente: Instituto Provincial de la Vivienda y Desarrollo Urbano, Provincia del Chubut.

Respecto a la organización territorial del sector, se registran dos intervenciones principales: la de la comunidad y la del Estado. Las tomas iniciales se realizaron gracias a la voluntad, persistencia y organización de un grupo de familias que fueron ocupando la tierra, colaborando entre sí en el proceso de autoconstrucción de sus viviendas, monitoreando y advirtiéndose sobre las probables usurpaciones por parte de otras familias y colaborando en el acceso a las tomas de electricidad y agua (Ferrari, 2019). En una entrevista con la referente del barrio, ella expresa: "acá tomamos la tierra, casi siempre se juntan grupos por familias y van midiendo y tirando líneas para armar el manzano"[11].

A partir del año 2011, en coincidencia con el cambio en la gestión del gobierno municipal, cambia la caracterización de los medios locales y del Estado respecto a la situación de los asentamientos en la ciudad. Deja de hacerse hincapié en la inmigración extranjera limítrofe e interna como la principal causa de la conformación de los asentamientos informales en la

[11] Isabel Morrison, argentina, entrevista realizada el 23/06/2017

ciudad y se da mayor importancia a la desigualdad en la distribución de la tierra como la causante del déficit habitacional. Es importante señalar que, si bien el Estado intervino en el proceso de algunas de las tomas, lo hizo de una manera intermitente y una vez efectuadas las mismas.

Como señalamos, inicialmente la ocupación del sector se fue organizando entre las propias familias, que iban siguiendo el trazado de las calles aledañas del barrio contiguo, Pujol II. En algunos sectores de ocupación más reciente, como es el caso de los asentamientos Nueva Madryn, Malvinas Argentinas y Norberto Napolitano, hubo acompañamiento por parte del Estado Municipal durante el momento de las tomas, principalmente en lo concerniente a los sitios más aptos para instalarse por sus condiciones topográficas. Desde la efectivización de las tomas iniciales al día de hoy transcurrieron casi veinte años, período en el que el barrio evidenció un proceso de transformación gradual tanto en el plano material como en las dinámicas organizativas, gestadas por las necesidades y el compromiso de las familias asentadas, quienes fueron defendiendo y reclamando lo que consideraban necesario para su subsistencia. En relación a las problemáticas del sector, a la comunidad del Barrio Nueva Chubut la interpela la modalidad de resolución mediante la acción y el reclamo a través de las referentes[12]. El trabajo cotidiano y sostenido en procura de mejorar los bienes y servicios de uso común, posiciona a la comunidad en el lugar de decisión sobre su territorio y sus condiciones de reproducción de la vida cotidiana.

Las prácticas de los propios habitantes del sector constituyen motores para el reconocimiento y la concreción de derechos ciudadanos que no están garantizados, como es el derecho a un hábitat digno. Si bien se reconoce que estas prácticas no revierten las condiciones de desigualdad estructural que caracterizan a estos sectores, sí promueven la concreción de derechos relacionados con el acceso a la ciudad y visibilizan a esos espacios segregados y en vías de integración como espacios propios y

[12] Quienes ejercen las tareas de canalización de las demandas de las familias y los reclamos ante el Estado son mayoritariamente mujeres.

constitutivos de la ciudad como un todo, con sus diferencias y particularidades intrínsecas.

2.4. Configuraciones urbanas de Comodoro. Desigualdades en la ciudad petrolera

La ciudad de Comodoro Rivadavia fue fundada el 23 de febrero de 1901 y se encuentra localizada en el sureste de la provincia del Chubut sobre las costas del golfo San Jorge. Históricamente ha sido el centro urbano con mayor población de la Patagonia Central. El desarrollo económico que caracteriza a la ciudad desde sus inicios es la industria petrolera, que regula prácticamente la dinámica comercial, económica y residencial. Entre los datos demográficos, podemos mencionar que en 1970 Comodoro Rivadavia contaba con 75.570 habitantes para pasar a 177.038 en el censo de 2010, creciendo en los últimos 40 años más del 130 %. Cabe destacar que para el año 2021, la población estimada según datos del INDEC es de 238.946 habitantes para el departamento de Escalante.

En una perspectiva histórica, creemos necesario mencionar algunas cuestiones que han sido clave en el proceso de construcción de la ciudad. El modelo de explotación petrolera se consolida entre 1907 y 1930, cimentándose a partir de la acción de la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), pero también de empresas privadas como Diadema argentina (Royal Dutch Shell, en km 27), Astra (km 20) y Ferrocarrilera de petróleo en km 8. Este contexto convierte a la ciudad en una zona de atracción para mano de obra requerida por la actividad petrolera y de servicios derivados, con un importante impacto en la expansión urbana, profundizada tanto por la migración de personas de provincias del norte de nuestro país, como de Chile. Señalamos también eventos que se vinculan por un lado al aumento de la actividad económica por fuera de la industria petrolera y, por otro lado, a su condicionante en la expansión urbana. El primero de ellos es la ampliación del Puerto en 1928 y el otro hito relevante es la creación de la Gobernación Militar en 1944 (Raimondo, 2014).

Para 1955 se inicia una etapa de grandes transformaciones a partir de la provincialización del Territorio del Chubut. Posteriormente, entre

1958-1963 se produce un “Boom Petrolero” impulsando un crecimiento económico en la ciudad, pero también un crecimiento del espacio urbano no planificado. Este proceso nuevamente motivó la migración de personas en búsqueda de oportunidades laborales en la industria petrolera. Dicho período coincide con la presidencia de Arturo Frondizi, quien facilitó en su gestión a empresas extranjeras la explotación petrolera. Este escenario -de gran auge en el crecimiento económico- determinó en la espacialidad urbana un cambio y ampliación del ejido importante, pasando a ser la toma de tierras una de las principales formas de acceso al suelo.

La desigualdad también se vio marcada en la expansión de la ciudad, mediada fundamentalmente por las relaciones laborales y sus jerarquías. Estas se reprodujeron en el espacio barrial, imponiendo una lógica de favorecimiento de zonas al personal jerárquico, y la concentración de los operarios en zonas menos rentables. El modo de acceso legal al suelo urbano fue desigual, ya que aquellos que estaban empleados por alguna empresa vieron facilitado el acceso a la vivienda (Bachiller, 2016). Es claro hasta acá, que la dependencia, casi absoluta, a la actividad petrolera condicionó históricamente el desarrollo económico, social y urbano; y aún hoy sigue influyendo notoriamente en el desarrollo en general de la ciudad. De esta manera, se expone a la sociedad a fluctuaciones y momentos de vulnerabilidad cuando se presenta una crisis por el precio del barril de petróleo. Si miramos la última mitad del siglo XX, la ciudad se ve atravesada por un profundo proceso de reestructuración de su perfil productivo y con intenciones de buscar nuevos horizontes en la industria. Este escenario local, sumado al nacional habilitó la privatización de la compañía estatal, decisión que desencadenó en el corte definitivo con el modelo de estado benefactor (Raimondo, 2014).

Sobre el crecimiento de la ciudad, podemos mencionar que su expansión es dispersa y responde a las actividades productivas orientadas a la explotación de recursos naturales (Usach & Freddo, 2016). Esta dispersión se profundiza a partir de la fragmentación social y espacial propia de la expansión desigual que se dio en la ciudad desde su origen con los campamentos petroleros, conformando pequeños núcleos

poblacionales que posteriormente pasarían a formar parte de los barrios actuales. En este sentido, la ciudad y su expansión fueron adecuándose a las demandas productivas y económicas, pero también a las limitaciones que presenta sus características topográficas. Entonces, decimos que la ciudad se constituye fragmentada en lo social por la brecha que se amplía desde lo salarial respecto a la actividad petrolera y los altos costos en la canasta familiar, el precio del suelo y el costo de vida superior a otras zonas del país. Pero también observamos que existe una fragmentación de tipo espacial ya que la ciudad cuenta con uno de los ejidos urbanos más extensos del país. En esto podemos diferenciar que los altos costos del suelo expulsan a zonas menos favorecidas mediante loteo social, o mayormente por toma a gran parte de la población que no cuenta con la capacidad para alquilar, comprar vivienda y/o construir; agrupando aquellos con capacidad rentable de acceder a vivienda en la ciudad próxima Rada Tilly, o barrios de tipo cerrado que pertenecen en su mayoría a sindicatos como petroleros o camioneros.

2.5. Reproducción de la desigualdad en el acceso al hábitat

En la ciudad, el acceso al hábitat ha resultado históricamente una demanda permanente, que afecta mayormente a las familias que se encuentran por fuera de la industria petrolera, donde los sueldos claramente quedan desfasados. La planificación del espacio urbano ha ido por detrás de la demanda real del acceso al suelo, por lo que en los diferentes "boom petroleros" -pero no exclusivamente por ellos-, la estrategia principal de acceder es a partir de la toma de tierras. En este sentido, la informalidad urbana cobra relevancia en el espacio urbano, caracterizándose estos sectores por no contar con una planificación anticipada por parte del municipio local, con ausencia de infraestructura y servicios básicos. Como consecuencia, estos contextos producen urbanidad con problemas ambientales, de hábitat y calidad de vida degradada, conformando un paisaje de segregación urbana ambiental.

Desde una lectura de los procesos territoriales, entendemos que la desigualdad en el acceso al suelo y la vivienda se dan a partir de escenarios históricos que condicionan y dan cuenta de la ciudad actual, influenciados fuertemente por el modelo de producción económica

petrolera, generando patrones territoriales a nivel de urbanización y movilidad local. Entonces, podemos decir que el movimiento socio-económico de la ciudad está condicionado por su forma de producción petrolera, por lo que en consecuencia las tomas de tierra se tornan masivas o recurrentes en etapas de alza del precio del barril de petróleo, sumado a la deficiente planificación por parte del municipio, y con el reducido sueldo que puede llegar a tener un empleado promedio en relación al costo de vida en la ciudad (y al valor del suelo a nivel local), que se adapta exclusivamente a los ingresos elevados de los trabajadores petroleros, ampliando las desigualdades. Respecto al mercado de alquiler Bachiller (2016) sostiene que el valor de estos se modifica acorde al precio del petróleo y que la gran mayoría de las propiedades en alquiler son cooptadas por empresas vinculadas a la explotación petrolera. Usach y Freddo (2016) agregan que el mercado inmobiliario sostiene relación estrecha con la renta petrolera, al punto de condicionar el acceso a la tierra y la vivienda en la ciudad, en especial si consideramos que los ingresos de gran parte de la población local tienen un ritmo de crecimiento más lento, por lo que el crecimiento de la actividad económica no disminuye la brecha entre ricos y pobres en Comodoro Rivadavia.

El acceso al hábitat en la ciudad desde sus orígenes se caracterizó por la toma de tierras. Ante la poca o nula atención al ordenamiento territorial, la expansión de la ciudad se fue dando por la autoconstrucción de las viviendas. Entre algunas de las políticas públicas se pueden mencionar que en la década de los 80, el estado nacional comienza a destinar presupuesto para la construcción de complejos habitacionales dependientes del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) que desarrolló complejos habitacionales en la zona sur de la ciudad. Las 1311 viviendas del Barrio Isidro Quiroga y las 1008 del Barrio 30 de Octubre son producto de estos planes (Vázquez et al., 2020). En el plano provincial, el Instituto Provincial de la Vivienda y Desarrollo Urbano (IPVyDU) intervino en planes de viviendas para sindicatos y -principalmente - mediante planes habitacionales para sectores medios con capacidad de pago por tratarse de empleados estatales.

Entre las políticas de acceso al suelo, el municipio local realizó la entrega de lotes en la zona denominada Fracción XIV, en el año 2010 y comienzos del año 2011. El origen de este loteo, respondía a la emergencia habitacional que experimentaba la ciudad en ese momento. Con la continuidad de flujos migratorios internos y de países limítrofes en busca de oportunidades laborales y vivienda, estos lotes serían utilizados para relocalizar a familias de asentamientos de los barrios Abel Amaya y 30 de Octubre. Luego se emplazó próximo a éste otro loteo, denominado Fracción XV, que viene a sumar lotes sociales para su entrega, entre ambos suman 800 lotes aproximadamente. Un dato no menor, que aporta mediante entrevista en 2020 un actor clave[13] es que estos loteos son los últimos que realizó el municipio. Hasta la fecha no han vuelto a realizar loteos sociales en zona sur, y la mensura a esta zona llegó entre 2019/2020 y se renombró a la zona como acceso sur. Así mismo, menciona que cuentan, en el área de tierras del municipio, con un padrón de 270 familias evaluadas (sólo en su unidad, de un total de cuatro) y en condiciones de acceder a un lote social; pero no hay disponibilidad y se encuentran a la espera; están trabajando sólo en recuperación. Esto es, si la familia que fue adjudicada con el lote no construye en el período de dos años, que por ordenanza se estima que avancen en la obra de la casa, se les saca el lote y se adjudica a otra familia que está en ese padrón en espera. En el último relevamiento que realizó la Secretaría de Hábitat de la Municipalidad para el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), sumaron estos sectores (Fracción XIV y XV) que, si bien surgieron como un loteo social, se tomó en cuenta que luego de 11 años de su consolidación, a la fecha continúa siendo una zona que no cuenta con servicios básicos (agua y cloacas). Queda expuesto que en la ciudad se siguen sosteniendo problemas habitacionales, y paralelamente se reproducen situaciones críticas de conflictos socioeconómicos, urbanísticos y ambientales.

El municipio local, con el fin de atender la problemática de la informalidad urbana producida históricamente, encontró en el

13 Empleada municipal del Área de Tierras.

PROMEBA una salida para la atención de alguno de los asentamientos de la ciudad. Este programa, se desarrolló en varios de los barrios más antiguos de la ciudad, que hasta ese momento continuaban con dificultades en el acceso a la infraestructura comunitaria y servicios básicos. Desde el año 2001, año de ejecución del primer proyecto y, hasta el año 2019, mediante el PROMEBA se invirtió un total de $ 84.381.761,28, distribuidos en 6 proyectos que se dieron lugar en los barrios Quirno Costa, Máximo Abásolo, San Cayetano, Moure, Pietrobelli y Balcón del Paraíso, alcanzando a 25.810 personas. En esta misma línea y de manera complementaria, se ejecutó el Programa de Mejoramiento de Barrios Chubut (PROMEBACH) y Programa Mejor Vivir (PROMEVI). Estos últimos funcionan de manera complementaria con las obras del PROMEBA, ya que sus objetivos son trabajar intra-lote, a diferencia del PROMEBA y del PROMEBACH que se constituyen en programas con fondos provinciales que trabajan con componentes similares, pero generando una mayor flexibilidad en los criterios de elegibilidad, y trabajando en mejoras de atención a la precariedad extra-lote.

Según datos del RENABAP del año 2017 en Comodoro Rivadavia se identificaron 32 asentamientos informales, siendo 24 de la zona sur y 8 de la zona norte, distribuidos en un total de 14 barrios[14]. En el año 2021, tras un relevamiento de actualización que incluyó equipos técnicos, administrativos y profesionales; se identificó que en la ciudad existen 35 sectores de informalidad urbana. Esto involucra aproximadamente a unas 5 mil familias. En estos sectores se evidencia un alto grado de vulnerabilidad social, la mayoría de las familias viven bajo niveles de indigencia y pobreza, sumado a que no acceden a la provisión de servicios básicos, generando insalubridad, contaminación urbana y ambiental. En este escenario, se enmarcan las dinámicas de segregación a partir de la expansión hacia zonas de la periferia. Asimismo, se logró relevar que a nivel habitacional la mayoría de las viviendas están construidas con materiales de baja calidad y que, teniendo presente el clima regional, repercute notoriamente en la calidad de vida de las

[14] Dirección Municipal de Hábitat.

familias que viven en estas condiciones. En cuanto a la estructura material de las viviendas, se observa que la gran mayoría no cuenta con un techo seguro, ni revestimiento interno y externo, como tampoco letrinas o baños de material. Otra problemática que se evidencia en los sectores de asentamientos linderos a los cerros en la zona alta de la ciudad es la accesibilidad y transitabilidad, ya que la topografía local condiciona en todas sus formas la capacidad de acceder a servicios, movilidad, y los servicios de emergencia, policía, bomberos, ambulancias, transporte público y recolección de residuos. Lo anterior hace de estos barrios zonas de alta vulnerabilidad social y espacial. En este sentido, acordamos con Bachiller (2018) cuando enuncia que el Estado en sus distintos niveles (municipal, provincial y nacional) es un agente fundamental en la producción y reproducción de las desigualdades urbanas.

2.6. Caso de estudio en Comodoro: Barrio Stella Maris

El ejido de la ciudad, en sus inicios tenía zonas centrales, pero también zonas llamadas "campamentos" que se caracterizaban por ser el espacio de producción de las empresas petroleras y que eran habitados por gran parte del personal que trabajaba en los pozos. De allí que se vinculan de manera fluida la vida laboral y productiva con la social. Cuando esta dinámica se convierte en un permanente, los campamentos pasan a identificarse como barrios y se crea esa mixtura entre barrios consolidados y pozos petroleros compartiendo espacio urbano. En este caso, el barrio Stella Maris (Figura 2.3) originariamente formaba parte de lo que se conocía como Campamento Sud y el pozo más cercano era el Nº 99. La ocupación fue dándose de manera espontánea y a medida que tomaba mayor escala barrial aparecen las sociedades de fomento y luego las uniones vecinales.

Figura 2.3: Ubicación geográfica del Barrio Stella Maris

Fuente: Dirección de investigación territorial.
Municipio de Comodoro Rivadavia.

El barrio cuenta con una superficie de 619.800 m2 y se encuentra ubicado en la zona costera sur de la ciudad, como se observa en la Figura 2.3. Según el censo 2010, cuenta con 1371 habitantes, pero las últimas estimaciones realizadas por la Dirección de Investigación Territorial dependiente de la gestión Municipal, los habitantes ascenderían en 2017 a 1891. En relación a las viviendas en el último censo de 2010 se registraron 442, pero las estimaciones al 2020 ascenderían a 922[15]. Esto demuestra un crecimiento destacado en los últimos 10 años, duplicando el número de viviendas en el barrio. Entre los datos que recabamos sobre las características de habitabilidad del barrio, referida a la calidad de vida y satisfacción de las necesidades de sus habitantes en un sentido amplio; se entiende principalmente, a la vivienda, pero también se considera el medio urbano circundante. Un conjunto de elementos materiales y simbólicos, que encontramos en la estructura de la vivienda, los servicios básicos, el espacio público, el saneamiento. Es decir, elementos que permiten condiciones apropiadas de existencia, así como el desarrollo de los potenciales humanos, económicos y productivos de una comunidad.

15 Dirección de Investigación Territorial.

El barrio cuenta con equipamiento comunitario como la Unión Vecinal, que data de 1964 y se encuentra en funcionamiento a partir de un grupo de vecinos con intenciones de organizarse. Es importante remarcar que estas asociaciones son vitales para la vida de los barrios en la región, contando con un rol fundamental en la vida social y comunitaria. Estas asociaciones tienen una agenda de atención a las necesidades del barrio y sus vecinos, como también una política de asistencia propia, que a veces va alineada con los gobiernos municipales/provinciales y nacionales.

En cuanto a la infraestructura, gran parte de las zonas del barrio cuentan con energía eléctrica, agua corriente, red cloacal, gas, alumbrado público, recolección de residuos y pavimento. Esto último en menor medida, sólo un 33% del barrio cuenta con ello. La movilidad y conexión con la centralidad de la ciudad, es mediante el transporte público de pasajeros, pero únicamente a través de la línea 4. Cabe destacar, que el transporte tiene una frecuencia restringida. Por lo que el uso del mismo se encuentra limitado para los vecinos y vecinas que requieren de dicho servicio.

La zona donde se localiza este barrio tiene una marcada e histórica problemática ambiental. La contaminación de su costa y playa, afectada por el vertido de aguas residuales sin previo tratamiento y el volcado de residuos sólidos de manera directa al mar, encontrándose en una situación crítica y de riesgo sanitario. Cabe destacar, que el barrio tiene proximidad con diferentes industrias e incluso un frigorífico que evacúa y descarga sus efluentes al mar, y como dato relevante el basural municipal también se ubicó durante muchos años próximo al barrio. Este último tema es de relevancia social y académica, ya que se puede acceder a varios trabajos que se especializan en la contaminación ambiental.

Con respecto a las zonas de asentamientos con las que cuenta el barrio, según los datos del Municipio local (2020) se confirma la existencia de tres sectores. El asentamiento “Extensión Stella Maris”, cuenta con el dominio de la tierra fiscal y se encuentra ubicado sobre un cerro. Está conformado por 38 familias aproximadamente. El sector identificado como “Extensión Stella Maris II” cuenta con el dominio de

la tierra mixta fiscal/privada (titular El Tehuelche S.A.CI.CI.). El acceso a servicios como el agua es por medio de mangueras y pozo ciego. La calefacción la resuelven, al igual que el sector anterior, con leña, electricidad precaria o gas envasado. La cantidad de familias que lo conforman son 60 aproximadamente. Por último, se identifica un tercer sector denominado sólo "Stella Maris" que se encuentra en un dominio de tierra fiscal-municipal, y asentado sobre una zona de riesgo por marejadas y derrumbes. Cuentan con la conexión de agua por medio de mangueras, y la calefacción también con leña, electricidad o gas envasado como los otros dos sectores. El tendido eléctrico es comunitario y también es de conexión irregular. Este último sector está conformado por 22 familias aproximadamente. Las características de estos sectores son similares en toda la ciudad, lo que diferencia a este barrio es la notoria y marcada contaminación ambiental que padece hace años y la poca atención estatal que esto ha tenido. El proceso de expansión y consolidación que encontramos en el Barrio Stella Maris, no es ajeno a los otros barrios populares de la ciudad. Es un ejemplo más de la fragmentación social y espacial, donde los sectores medios-bajos sólo pueden acceder a la vivienda mediante tomas o loteos sociales en iguales condiciones de irregularidad y precariedad.

Las desigualdades urbanas se encuentran atravesadas también por otras problemáticas estructurales cómo: desempleo, empleo informal, violencia, abuso sexual infantil, violencia de género, hacinamiento y alimentación restringida. La escuela resulta ser espejo de esto, y los actores clave entrevistados lo expresaron. Una docente de la escuela primaria Nº 169 comenta sobre las condiciones de habitabilidad y la realidad que atraviesan esas niñeces, a lo que refiere "viven en una casilla, súper precaria, hacinados, duermen cuatro hermanos en un mismo colchón"[16]. A esto se suma el problema de falta de alimentos que se pueden observan también en el ámbito áulico "a la tarde tuvimos que adelantar la merienda porque los chicos no se concentran, todo el tiempo están esperando el ruido de la portera con el carro porque tienen

16 Docente de nivel primario, entrevista realizada febrero 2022.

¡hambre!, y cuando uno les consulta que desayunaron a la mañana: nada". Otro de los temas mencionados es lo frecuente que son los incendios debido las conexiones precarias y la forma de calefaccionarse con leña o artefactos eléctricos. Contar con servicios de manera irregular, el estado deficiente de algunos electrodomésticos o la explosión de garrafas produce innumerables accidentes que lamentablemente padecen las familias que habitan en los asentamientos.

Para alcanzar una ciudad más justa y sostenible es importante tener presente que se requiere del acceso y garantía de derechos. Entendemos que la problemática del acceso a un hábitat digno es multidimensional, por lo que el acceso a una vivienda o al suelo urbano no es garantía de calidad de vida, otros factores como condiciones que favorezcan la integración a la vida urbana, equipamiento social, infraestructura y servicios, entre otros, forman parte de lo complejo que resulta atender el déficit habitacional.

Los sectores populares y con menores ingresos suelen ser los más afectados, afrontando limitaciones estructurales para acceder de manera formal a un espacio habitable digno, encontrándose en el medio del mercado inmobiliario con sus mecanismos especulativos que lejos está de incluir opciones a estos sectores; y por otro lado, el Estado con sus políticas, normas y programas públicos. Es importante también mencionar que las desigualdades socio urbanas no son un problema exclusivo de la pobreza.

A modo de cierre, mucho de los factores aquí mencionados han permitido que se reproduzcan las condiciones de desigualdad territorial, dejando abiertas innumerables puertas para seguir reflexionando.

2.7. Reflexiones comparativas en torno a las desigualdades urbanas

El análisis comparativo que nos propusimos realizar respecto a la producción de desigualdades en los procesos de expansión urbana nos demuestra algunos aspectos en común y varias diferencias significativas entre ambas ciudades. Respecto a estas últimas, y específicamente relacionadas con el PROMEBA, observamos que los

proyectos ejecutados demuestran diferencias sustanciales. Vemos cómo en la ciudad de Comodoro Rivadavia se utilizó esta política pública para intervenir en los barrios más antiguos, con un total de 6 proyectos ejecutados, siendo el último en el año 2019. En cambio, en Puerto Madryn el programa ha actuado como un instrumento de producción de suelo urbano, más que de atención a la informalidad (Kaminker & Velásquez, 2015). En esta ciudad los primeros proyectos ejecutados se concretaron en sectores de toma de tierras, para luego intervenir con el programa. No obstante, el principal mecanismo utilizado en la mayoría de los proyectos ha sido -mediante la Dirección Municipal de Tierras y el Instituto Provincial de la Vivienda - la asignación previa de tierras urbanas vacantes a familias de sectores populares, para luego intervenir con el programa, con un total de 9 proyectos ejecutados al año 2021. Algo muy notorio es que, si bien la diferencia en cuanto a cantidad de proyectos no es tan significativa entre ambas ciudades, sí lo es el monto de financiamiento asignado en la totalidad de los proyectos para cada ciudad; concentrando Puerto Madryn cinco veces más del financiamiento asignado por el programa, a pesar de tener un menor tamaño urbano y poblacional que Comodoro Rivadavia.

Otras de las diferencias principales en relación a estos procesos están dadas como consecuencia de las actividades económicas que históricamente han impactado en cada territorio y que -paralelamente- han dinamizado cada proceso de urbanización. En el caso de Comodoro, por esencia la actividad petrolera y en el de Madryn, la actividad industrial, pesquera y turística. Lo anterior da cuenta de una matriz productiva diversa en el caso de Madryn, en contraposición con Comodoro donde la actividad económica central ha estado en la producción petrolera y sus actividades derivadas. En relación a esto es importante señalar el impulso que las actividades industriales han tenido en la región patagónica mediante las políticas de promoción industrial implementadas a partir de la década de 1960. Los primeros instrumentos de promoción en el desarrollo de la industria aparecen en 1956 con el decreto Ley Nº 10.991/56 que eximía de recargos aduaneros a las importaciones de materias y mercancías extranjeras al sur del paralelo 42º, y favorecía la comercialización en todo el territorio nacional de

productos elaborados con materias primas importadas. Ya en 1969 el Gobierno nacional autoriza a las provincias a promover la creación de parques industriales, por lo tanto, el gobierno de la provincia de Chubut autoriza mediante la sanción de la Ley 826/71, al poder ejecutivo para programar la instalación de parques industriales en áreas diferentes y así lograr un desarrollo armónico. La instalación de las industrias en los años sesenta y setenta y la generación de gran cantidad de puestos de trabajo en forma directa o indirecta vinculado con ello, produjeron un crecimiento demográfico exponencial en Chubut con una migración importante de personas de diverso origen, desde chubutenses del interior provincial -en especial de la zona rural golpeada por el estancamiento y declinación posterior de la economía lanar desde los años cincuenta, la desertificación y la presión demográfica sobre sus tierras de baja productividad y el crecimiento de la gran propiedad terrateniente (Pérez Álvarez, 2010)- hasta migrantes de otras provincias del país y de países limítrofes.

Por otro lado, vemos que el incremento de la producción de espacio urbano informal y precario, así como la acentuación de las desigualdades urbanas, en ambas ciudades se da en momentos distintos. En el caso de Comodoro está asociado al primer boom petrolero iniciando la década de 1960 y en Madryn, a partir de la instalación de ALUAR en 1971. En este sentido, y a pesar de este desfasaje temporal del incremento de la informalidad y las desigualdades, podemos mencionar que el Estado ha sido el principal agente de generación de informalidad urbana en ambas ciudades, a partir de la entrega de lotes sin servicios, para luego intervenir con el PROMEBA en el caso de Puerto Madryn, y en Comodoro Rivadavia una mixtura de PROMEBA y proyectos de reurbanización. Este último municipio cuenta con un mayor soporte de recursos económicos y de profesional técnico, que hizo posible una intervención más diversificada. Gran parte de los proyectos de reurbanización ejecutados se han gestionado a través de la Dirección General de Hábitat Municipal, contando con financiamiento propio.

Haciendo foco en los aspectos en común observamos como rasgo principal al proceso de expansión urbana y demográfica sostenido y

acelerado que tanto Puerto Madryn como Comodoro Rivadavia han experimentado en las últimas cuatro décadas, si bien con particularidades propias en cada caso. En ambas ciudades la expansión de la urbanización ha estado mayoritariamente centrada -tanto en lo concerniente a la expansión planificada como a la espontánea- en la extensión del espacio residencial sin contemplar la instalación de servicios básicos esenciales, aún teniendo cada ciudad una ordenanza que lo prohíbe. Este hecho implicó la intervención estatal posterior mediante algunos programas de mejoramiento de barrios y proyectos sociourbanos. Estos procesos además estuvieron acompañados por prácticas que han fomentado la exclusión y la desigualdad en los procesos de expansión urbana y que actualmente configuran dos ciudades con marcados rasgos de segregación socio-territorial. Vemos entonces como la aceleración de la expansión y la predominancia de lógicas excluyentes de acceso al hábitat urbano son dos rasgos comunes en estas ciudades costeras patagónicas, que permiten hilvanar las problemáticas analizadas.

Otro de los fenómenos que se registra en ambos centros urbanos analizados radica en la alta dependencia de los valores del mercado inmobiliario a determinadas actividades productivas. En lo que respecta a Comodoro Rivadavia, principalmente el mercado de alquileres, y también el mercado de suelo y vivienda están condicionados fuertemente por las alzas y bajas en la actividad petrolera. En el caso de la ciudad de Madryn, esta situación se registra en relación a la actividad turística y sus temporadas altas. Durante el verano por el atractivo de sol y playa y en el invierno con la temporada de avistaje de ballenas y fauna marina; dos momentos donde los valores de los alquileres -principalmente temporarios- aumentan, condicionando y limitando las prácticas de alquileres permanentes[17].

Respecto a los casos estudiados, podemos mencionar que el Barrio Stella Maris es uno de los más antiguos de Comodoro Rivadavia, presentando una alta exposición a daños ambientales. Sin embargo, las

[17] Es más rentable el modo de alquiler temporario en momentos de alta estación turística, hecho que limita y restringe el modo de alquiler fijo.

familias de sectores medios-bajos que allí se asientan buscan resolver sus necesidades habitacionales ante la falta de respuesta por parte del estado. Si bien ha tenido intervenciones diversas a partir de políticas públicas de asistencia directa y/o planes sociales o habitacionales, la realidad es que a la fecha los problemas ambientales son graves, y a esto se suma la falta de infraestructura y servicios básicos, y las dificultades en materia de movilidad urbana y accesibilidad al resto de la ciudad. En lo que respecta al Barrio Nueva Chubut en Puerto Madryn, allí los sectores de borde o periféricos -donde se observa un tejido residencial más abierto y precario, con ciertos vacíos urbanos que interrumpen la trama y la presencia de nuevos asentamientos en expansión- han sido los últimos en ser beneficiados por el PROMEBA y en algunos casos aún no cuentan con los servicios e infraestructura ejecutados. Los resultados hallados en ambas áreas de estudio referidos a dos barrios populares de ciudades intermedias en expansión de la Patagonia Argentina, dan cuenta que la integración sociourbana lejos está aún de efectivizarse en forma plena, mostrando indicios más consolidados desde el plano material a partir de las obras de infraestructura que se iniciaron con el PROMEBA; y paralelamente, muestran como otros elementos del andamiaje simbólico, como ser las experiencias y sentidos de la integración a la ciudad, la movilidad urbana y la accesibilidad al transporte y comunicación, suelen quedar relegados de las intervenciones territoriales, acentuando la precariedad estructural que caracteriza a estos espacios segregados (Ferrari, 2021).

Lista de referencias bibliográficas

Aboy, R. (2017) “Villas miseria, favelas y asentamientos: nuevas rutas en historia urbana”. *Revista urbana*, 9(1), 1-14. Brasil.

Bachiller, S. (2016) “Petróleo, dificultades de acceso al suelo urbano”. *Identidades*, dossier 3, año 6, 71-87.

Bachiller, S. (2018) “Petróleo, planificación urbana y exclusión residencial en Comodoro Rivadavia”. *Identidades*, Dossier 14, año 8, p. 119-137.

Bournazou, E. (2014). Bienes públicos, segregación espacial y ciudadanía. En P. Ramírez Kuri (Coord.) *Las disputas por la ciudad. Espacio social y espacio público en contextos urbanos de Latinoamérica y Europa*, (pp. 605-631). México D.F.: UNAM / Instituto de Investigaciones Sociales.

Canestraro, M.L. (2016) Sobre el derecho a la ciudad y el acceso al suelo urbano. Reflexiones a partir de intervenciones estatales recientes (Mar del Plata, 2012-2015). *Estudios socioterritoriales. Revista de geografía*. N° 20, 57-74. Julio-diciembre.

Composto, C y Navarro M.L. (2014) *Territorios en disputa. Despojo capitalista, luchas en defensa de los bienes comunes naturales y alternativas emancipadoras para América Latina*. -1ª ed.- México D. F.: Bajo Tierra Ediciones.

Fernández Wagner, R. (2008) *Democracia y ciudad. Procesos y políticas urbanas en las ciudades argentinas (1983-2008)*. UNGS. Los Polvorines, Buenos Aires. Biblioteca Nacional, Colección "25 años, 25 libros"

Ferrari, P. y Bozzano H. (2016) Aplicación del método Territorii en dos asentamientos espontáneos de Puerto Madryn, Argentina. *Revista papeles de geografía*, N° 62, 137-151, Murcia, España.

Ferrari, P. (2018) Un lugar para vivir: la toma de tierras en el asentamiento Nueva Madryn, Patagonia Argentina. *Geografiaemquestão, Revista de la Asociación de Geógrafos Brasileros*, 11 (2), 23-40.

Ferrari, P. (2019) Experiencias y resultados de investigación participativa territorial: la mesa de trabajo del barrio Nueva Chubut. *Revista de geografía de la Universidad del Estado de Río de Janeiro*, Geo UERJ, 35, jul-dez, 1-17.

Ferrari, P. (2021) Integración sociourbana en Patagonia Argentina: producción material y experiencias" *Íconos. Revista de ciencias sociales*, XXV (70), mayo-agosto 2021, 171-191.

Lefebvre, H. (2003) *The urban revolution*. Minneapolis: University of Minnesota Press

Jaramillo, G. S. (2008) Reflexiones sobre la informalidad fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina. *Territorios*, Nº 18-19, 11-53, enero-diciembre 2008, Colombia.

Kaminker, S.A. y Laztra, C. (2015) Asentamientos informales. Inmigración y política local. Experiencia urbana y segregación residencial en Puerto Madryn, Chubut. En: Bachiller, S. (Editor) *Toma de tierras y dificultades de acceso al suelo urbano en la Patagonia Central* (pp. 259-286). Río Gallegos: Universidad Nacional de la Patagonia Austral. Miño y Dávila editores.

Kaminker, S.A y Velásquez R. (2015). Programa de mejoramiento de barrios en la Patagonia Central: regularización de la informalidad urbana en Puerto Madryn, Chubut. *Cuaderno urbano. Espacio, cultura, sociedad* - 18 (18), 89-109.

Kaminker, S.A. y Ortiz-Camargo D.P. (2016). Puerto Madryn: de pueblo a ciudad intermedia. La dinámica poblacional local a través de cinco retratos censales (1970-2010). *Papeles de población.* 22(89), 223-254. Julio-septiembre.

Kaminker, S.A. (2016) *Segregación residencial en Puerto Madryn. Chubut (1991-2010). Formas y efectos de una urbanización acelerada en una ciudad intermedia de la Patagonia Central* (tesis de Doctorado en Sociología). Universidad Nacional de General San Martín, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Kaminker, S.A. (2019) El Puerto Madryn olvidado: los prolegómenos del crecimiento urbano (1865-1970). *Estudios Socioterritoriales, Revista de Geografía*, Nº 25 enero-junio. Centro de Investigaciones Geográficas (CIG), Instituto de Geografía, Historia y Ciencias Sociales (IGEHCS), Facultad de Ciencias Humanas (FCH), UNCPBA/CONICET, Tandil, Argentina, 1-18.

Pérez Álvarez, G. (2010). *Cambios en la estructura económica social y conflictos sociales en el noreste del Chubut 1990-2005* (Tesis Doctoral). Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, disponible en: www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.369.pdf.

Raimondo, A.M (2014). *Aportes de la educación ambiental a la reducción de la vulnerabilidad educativa del barrio Stella Maris. (Chubut, Argentina). Diseño, desarrollo y evaluación de un programa estratégico mediante investigación-acción participativa* (Tesis de Doctorado en Educación Ambiental). Facultad de Ciencias de la Educación. Departamento de Didáctica de las Ciencias Experimentales, Universidad de Granada.

Ramirez Kuri, P. Coord. (2014). "Las disputas por la ciudad. Espacio social y espacio público en contextos urbanos de Latinoamérica y Europa". México D.F.: UNAM / Instituto de Investigaciones Sociales.

Resse, E. (2022). Desigualdad socioterritorial, mercados inmobiliarios y políticas públicas. *Inclusive*. *La revista del INADI*. N.°5, Año 3, 26-31.

Segura, R. (2015). *Vivir afuera. Antropología de la experiencia urbana*. San Martín: Universidad Nacional de General San Martín / USAM Edita.

Usach, N. y Freddo, B. (2016). Dispersión y fragmentación socioespacial en el crecimiento reciente de una ciudad petrolera de la Patagonia Argentina. *Papeles de población*, N° 90, 254-301.

Vazquez, L, Kaminker, S.A. y Hiller. R. (2020). Políticas nacionales en el plano local: el caso del PRO.CRE.AR en la Provincia de Chubut. *Revista perspectivas de políticas públicas.* 9(18), 345-371.

CAPÍTULO 3

DISPUTAS EN TORNO A PROYECTOS DE REGENERACIÓN URBANA: EL CASO DEL FRENTE FLUVIAL DEL RÍO LIMAY EN EL ÁREA METROPOLITANA DE NEUQUÉN, ARGENTINA (2006-2008)

Micaela Lopez y Silvia Roca

3.1. Introducción

En el mundo globalizado, lo local es la célula que articula la economía mundial (Ciccolella, 2007). Las regiones representan una combinación única, singular e interdependiente de procesos internos (instituciones, prácticas y sociedades íntimamente involucradas en el funcionamiento y el resultado de procesos locales) y externos (procesos de la globalización) que crean dinámicas translocales y transregionales (Nogué & Albert, 2004). En consecuencia, surge un sistema de competencias interterritoriales, en el que cada territorio depende de su propia capacidad para aprovechar sus recursos, o en palabras de Cicolella, su fertilidad territorial (Cicolella, 2007). Esta nueva forma de territorialización multiplica los contrastes espaciales a diferentes escalas. Mientras el territorio social y económico se vuelve más homogéneo a gran escala, se intensifica la microdiferencia a pequeña escala (Méndez Gutiérrez del Valle, 2007).

En un momento histórico en el que se manifiestan procesos de homogeneización espacial (Blanco, 2007; Méndez Gutiérrez del Valle, 2007) la revalorización de los lugares permite la diferenciación y competencia territorial. El aprovechamiento de las ventajas de los lugares implica singularización y exhibición de aquellos elementos significativos que hacen a la divergencia y a la oportunidad de atraer capital. Ante esa necesidad, las ciudades adoptan estrategias de marketing y publicidad tendientes a crear sus propias marcas en lógica empresarial (Vela, 2012; Vera et al., 2015). Diversas estrategias públicas de modernización, como la museificación, el neomonumentalismo y la celebración de mega eventos de masas tienen como objetivo modificar la imagen urbana e

integrar la lógica del mercado en el sector público (Nogué & Albert, 2004; Hernández Ramírez, 2011).

Ahora, si bien las dinámicas del capitalismo global transforman estructuras territoriales con una capacidad de acción acelerada (Ciccolella, 2007), el impacto cultural de lo global en lo local puede tener dos consecuencias contrapuestas (Nogué & Albert, 2004). Por un lado, cuando los procesos globales son vistos como amenaza para la cultura se produce un abierto rechazo a favor de la preservación de las diferencias culturales. Otras veces, en cambio, lo global se presenta como oportunidad para crear nuevos sentidos de y para lo local. En el mismo sentido, Santos & Silveira (1996) y Nogué & Albert (2004) señalan que, a pesar de la creciente homogeneidad internacional, existen espacios de resistencia que expresan sentimientos de identidad.

Puntualmente el Área Metropolitana de Neuquén (AMN), ubicada en la provincia de Neuquén (Argentina), está asentada sobre los valles de la confluencia de los ríos Limay y Neuquén. Durante las últimas dos décadas los Estados municipales junto con el Estado provincial han impulsado un proyecto metropolitano denominado "Área Recreativa Costera Metropolitana". La modernización y jerarquización de la ribera de los ríos, así como la dotación regional de actividades turísticas, culturales y deportivas ha dado lugar a la creación de espacios verdes costeros con diversas características ecológicas, recreativas y de gestión (Lopez & Gentili, 2020; Lopez & Gentili, 2021; Lopez & Gentili, 2022). A pesar de la existencia de consenso social e institucional multiescalar en relación a la tematización del paisaje del frente fluvial del río Limay (Lopez & Gentili, 2021; Lopez & Gentili, 2022), a lo largo de estas dos décadas diversos actores colectivos se han organizado y movilizado en oposición a los proyectos de regeneración costera. En este sentido, el objetivo del trabajo fue la reconstrucción de dichos procesos desde la perspectiva de diversos actores, cuyas visiones dan cuenta de la interacción de intereses en conflicto en la conformación de un frente fluvial urbano en el AMN. A través del análisis de una experiencia de activismo se pretende conocer los procesos enmarcadores (McAdam, MCCarthy & Zald, 1999; Fraga, 2013) del conflicto en torno al frente

fluvial del río Limay, es decir, comprender el conjunto de marcos interpretativos o de significación que construye un discurso compartido y posibilita a los actores a definir la situación conflictiva y a legitimar la acción colectiva.

3.2. Posicionamiento teórico conceptual

En el presente apartado se define el posicionamiento teórico - conceptual. Este marco posibilita el posterior análisis de los procesos de regeneración del frente fluvial del río Limay en el AMN.

3.2.1. Regeneración urbana en torno a frentes marítimos – fluviales

Un contexto de creciente economía de servicios y de explotación del turismo y post - turismo incentiva a urbes sin tradición turística a asociarse a estos procesos (Vera et al., 2015). En este sentido, el territorio marítimo-fluvial se ha consolidado internacionalmente en un espacio estratégico para el turismo y el marketing urbano como consecuencia de su potencial paisajístico (Galimberti, 2020). Lo anterior se traduce en la generación de espacios públicos emergentes llamados frentes marítimo-fluviales (Talesnik & Gutiérrez, 2002; Dyson & Yocom, 2015; Fernandes et al., 2018; Martí-Ciriquián & García-Mayor, 2018; Dal Cin et al., 2021; Lan, et al., 2021).

El término de frentes marítimo - fluviales alude tanto a la regeneración de áreas portuarias en declive, así como a áreas litorales abandonadas y/o degradadas como resultado de procesos relacionados con la urbanización e industrialización (Monclús Fraga, 2016). En función de la importancia internacional que adoptaron algunos proyectos urbanos de renovación de corredores fluviales, diversos autores han incorporado el término específico de frente fluvial (riverfront, según su terminología en inglés) para referir a tales intervenciones (Follman, 2015; Galimberti, 2015; Monclús Fraga, 2016; Durán Vian et al., 2018; Durán Vian et al., 2021).

El mejoramiento de los frentes marítimos fluviales se posiciona como punto de partida para la implementación de planes urbanos innovadores. La intervención sobre el litoral propicia cambios en el conjunto de la

ciudad, su estructura y dinámica (Garriz & Schroeder, 2016). Las estrategias de mejoramiento pueden abarcar una serie de procesos para la reproyección de los espacios costeros (Bruttomesso, 2004). La recomposición implica la integración de los frentes de agua al tejido urbano. La recuperación consiste en la reestructuración y restauración de elementos, infraestructuras y funciones preexistentes. La última, que constituye la tipología de intervención central, es la de recalificación del espacio. Conlleva la reconsideración y revalorización de la costa, asignándole un nuevo valor que en ocasiones implica el relanzamiento de la imagen de toda la ciudad.

3.2.2. La acción territorial, los conflictos de proximidad y el videoactivismo

El territorio marítimo - fluvial, es un espacio geográfico que integra un conjunto de intencionalidades políticas, sociales, productivas y culturales que se concretan en virtud de la capacidad de acción de diversos actores territoriales. Los planes de recalificación de los territorios implican un proceso multiactoral de construcción y organización que los dotan de significado y orientación. Según su forma de organización, a los actores se los puede clasificar en públicos, privados y colectivos. Los primeros agrupan a sujetos que integran la estructura política administrativa del Estado. Los segundos reúnen a individuos, empresas y corporaciones de capital privado. Por último, la acción colectiva involucra a la sociedad civil que representan intereses que no pueden actuar por ellos mismos, como la educación, la salud, el ambiente, entre otros (Sili, 2018).

En general los proyectos urbanos de regeneración se ven impulsados por alianzas entre actores públicos y privados (Aizcorbe et al., 2013). Pero la participación de la sociedad civil también tiene un papel fundamental en dichas transformaciones (Garriz & Scroheder, 2016). Cuando las intervenciones no dan respuesta a necesidades o deseos colectivos se desencadenan conflictos. Merlinsky (2007) y Azuela y Mussetta (2008) denominan a estos como conflictos de proximidad en tanto la comunidad afectada por las obras que modifican su entorno próximo se organiza y moviliza. Los actores colectivos se manifiestan

dando lugar a la valoración de otros aspectos asociados al patrimonio biocultural (Martínez Alier, 2009; Aizcorbe et al., 2013). La acción colectiva contribuye, entonces, a procesos políticos de apropiación del espacio público y arraigo al territorio (Azuela & Musseta, 2008; Aizcorbe et al., 2013).

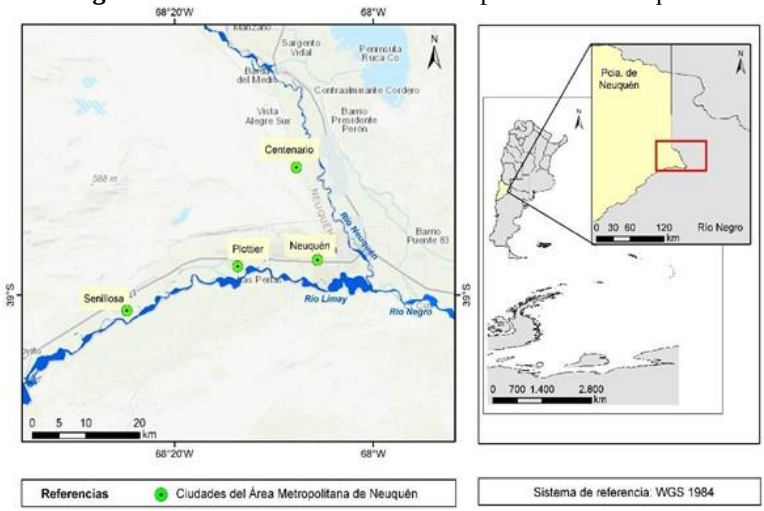
Los movimientos sociales encuentran en las redes sociales una de sus principales estrategias de construcción colectiva (Nunes de Sousa, 2019). El uso de las tecnologías audiovisuales y digitales ha permitido la utilización y creación de imágenes para la transformación social. Si bien el videoactivismo contemporáneo se remonta a la década de 1990, su punto de inflexión fue en el año 2005 con el origen de YouTube (Dodaro, 2009; Vila Alabao, 2012; Askanius, 2013, Nos Aldás & Farné, 2015). La plataforma permitió desde entonces a los actores colectivos difundir sus luchas de manera sencilla y gratuita. El videoactivismo en general, y el de movilización en particular, tiene un doble objetivo. Por un lado, difundir sus acciones territoriales a través de recursos discursivos y gráficos, dando a conocer las problemáticas y luchas que representan. Por el otro, construir una unidad colectiva mediante narrativas que movilicen a los espectadores a ejercer su ciudadanía (Vila Alabao, 2012; Askanius, 2013; Nos Aldás & Farné, 2015).

3.3. Metodología

3.3.1. Área de estudio

El AMN se encuentra en la Norpatagonia argentina, es la cabecera del departamento Confluencia y capital de la provincia de Neuquén (Figura 3.1). Se ubica en la región biogeográfica de Monte de Llanuras y Mesetas (Morello, 1995), caracterizada por un clima árido y semiárido, y vientos del Oeste y Sudoeste constantes y de intensidad moderada a fuerte (Cogliati & Mazzeo, 1999). En consecuencia, la matriz ecológica está dominada por vegetación xerófila y arbustiva, con una cobertura de suelo que raramente supera el 40% (Morello, 1995; Zuleta & Reichmann, 2013). La superficie mesética se encuentra representada por la comunidad climáxica de jarillal (Larrea), dominada por jarilla hembra (Larrea divaricata) (Castro et al., 2013).

Figura 3.1: Ubicación del Área Metropolitana de Neuquén



Fuente: elaboración propia

No obstante, la localidad está asentada sobre los valles de la confluencia de los ríos Limay (Qmed = 650 m3.s-1) y Neuquén (Qmed = 308 m3. s-1). Son cursos fluviales aluviales de carácter permanente, que nacen en la cordillera de los Andes y cuyas aguas llegan al área de estudio reguladas por múltiples lagos naturales y embalses. Los corredores fluviales representan islas biogeográficas conformadas por parches alargados de vegetación azonal (Lopez et al., 2019). El bosque ripario contiene una gran cantidad de especies asociadas a la geomorfología fluvial y especies arbóreas exóticas introducidas durante el siglo XX (Datri & Maddio, 2010). Predominan las especies de la familia salicáceas, específicamente de los géneros Populus y Salix.

Históricamente, en la región los cursos de agua representaron ejes estructurantes del territorio. En sus inicios, posibilitaron la consolidación de una matriz productiva frutícola y posteriormente la producción energética a raíz de la construcción de represas hidroeléctricas. En el año 1996 el Estado municipal de la ciudad de Neuquén impulsó un proyecto multipropósito de gran envergadura denominado “Paseo de la Costa” con objetivos de dar respuesta simultánea a los problemas de degradación del bosque y control de las inundaciones, así como crear un nuevo polo de desarrollo urbano (Converti & De Marco, 2007; Boggi & López, 2019).

En virtud de su éxito se promovió a nivel metropolitano el plan de creación de un "Área Recreativa Costera Metropolitana - Río Limay". En la actualidad el frente fluvial continúa en concreción, cuenta con espacios verdes de múltiples características (Lopez & Gentili, 2021) y se ha consolidado como un relevante espacio turístico, recreativo, comercial y residencial de Neuquén.

3.3.2. Materiales y métodos

Para dar respuesta al objetivo propuesto se realizó el análisis de un caso de videoactivismo en torno a la urbanización conflictiva del AMN en relación al avance de proyectos sobre la costa del río Limay y la especulación inmobiliaria sobre tierras productivas. El documental audiovisual seleccionado, disponible en la plataforma de YouTube, da cuenta de las movilizaciones sociales asociadas a las primeras intervenciones sobre el bosque ribereño en el período 2006-2008.

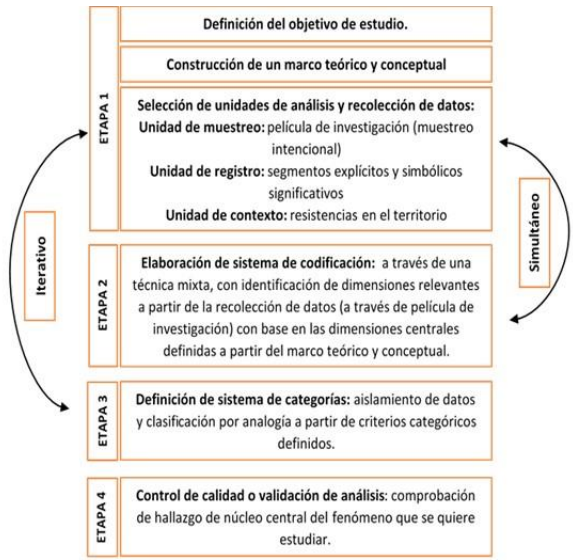
La reconstrucción de los conflictos de proximidad en torno al proceso de renovación del frente fluvial del río Limay a través del abordaje del documental audiovisual se desarrolló en dos etapas. En la primera de ellas se analizaron en su contexto histórico-social los planes, programas y proyectos urbanos con incidencia sobre dicho frente de agua. En tal sentido se llevó a cabo una revisión de marcos normativos e institucionales mediante el método propuesto por Hernández Sampieri et al. (2014) para la recolección de datos no obstrusivos a través de la revisión de documentos y registros en archivos públicos. La misma abarcó informes oficiales sobre políticas asociadas a proyectos de renovación urbana a escala regional y local, así como la indagación de los marcos normativos a través de los digestos virtuales de las ciudades de interés. También se relevaron documentos periodísticos publicados en la prensa escrita digital entre los años 1999 y la actualidad referidos a la temática.

La segunda etapa abordó las estrategias narrativas y los discursos sociales plasmados en el documental audiovisual mediante la metodología de análisis de contenido. La misma, es una técnica de carácter descriptiva que tiene como objetivo conocer el sentido y características de un fenómeno a partir del análisis de un material

documental, tal sea este un texto, una imagen, una grabación, entre otros (Andreú Abela, 2001; López Neguero, 2002). Combina la observación y producción de datos y su interpretación, a través de una lectura metódica que permite captar, dentro de un contexto, tanto los datos expresos como el contenido latente que el autor pretende transmitir (Andreú Abela, 2001). Puntualmente el material documental audiovisual permite la aproximación con gran nivel de detalle a un recorte de la realidad a través tanto de la interpretación de imágenes como sonidos (Lorda et al., 2018). Esta herramienta, como unidad portadora de información (Andreú Abela, 2001), no sólo posibilita conocer los sujetos que son objetos de investigación, sino también la postura de quien investiga (Lorda et al., 2018).

Como técnica, el análisis de contenido si bien es de naturaleza flexible, revolucionaria y reflexiva (López Neguero, 2002), sigue una metodología con una serie de etapas que permite conocer al objeto de interés mediante un protocolo de investigación (Andreú Abela, 2001; Guix Oliver, 2008). La misma se resume en la Figura 3.2.

Figura 3.2: Procedimiento metodológico
para el análisis de contenido de un documento audiovisual



Fuente: Elaboración propia, adaptación de metodologías propuestas por Andreú Abela (2001) y Guix Oliver (2008).

3.4. El documental “De bardas, ríos y murallas”

El documental “De Bardas, Ríos y Murallas” fue producido y dirigido por los realizadores independientes Juan Carlos y Daniel Pereyra. Filmado durante 15 meses y publicado en el año 2008, cuenta con una duración de 53 minutos y se encuentra disponible en la plataforma YouTube (Pereyra, 2014). La finalidad de los productores fue abordar una problemática ambiental compleja en torno al hábitat, la distribución del espacio, la provisión de servicios básicos y el desarrollo urbano desigual y no planificado de las ciudades de Neuquén y Plottier. Con la participación de diversos actores sociales (Tabla 3.1) el documental tuvo por objetivo final promover el debate sobre el desarrollo de ciudades sustentables donde los megaproyectos de modernización urbana no invisibilizan la precariedad de algunos sectores de la sociedad (Diario La Mañana de Neuquén, 2008).

Tabla 3.1: Los y las protagonistas del documental “De bardas, ríos y murallas”

Protagonista	Rol
Leonardo Datri	Docente e integrante de agrupación Río Para Todos
Silvia Leanza	Profesora e integrante de agrupación Eco Sur – Patagonia
Andrés Peressini	Profesor de Geografía
Diego Figar	Productor chacarero
Lidia Figar	Docente jubilada y productora chacarera
Omar Giusti	Vecino de zona rural
Fernando Terzaghi	Estudiante de biología
Fernando Paramo	Arquitecto e integrante de agrupación Río Para Todos
Matias Alac	Deportista e integrante de agrupación KanuSur
Cecilia Komacek	Integrante de agrupación Río Para Todos
César Gass	Presidente de CORDINEU S.E.
Jóvenes de barrio San Lorenzo	Grupo de rap San Lorenzo City
Voz en off	Expresión de los directores

Fuente: elaboración propia

3.4.1. Aproximación contextual al documental audiovisual

Existe una relación histórica y dialéctica entre los cursos de agua y los habitantes neuquinos. En sus inicios, la gestión de los recursos hídricos potenció la valoración productiva de las tierras y culminó con la orientación de la región hacia la producción de frutos de pepita. No obstante, los servicios ecosistémicos de provisión no fueron los únicos percibidos y aprovechados por la sociedad en la región. Desde la década

de 1940 ya existían clubes privados de aprovechamiento recreativo sobre las costas del río Limay. A su vez, la población también se reunía de manera espontánea y masiva sobre otros sectores costeros principalmente en la época estival. El uso público y legalmente formalizado de servicios ecosistémicos culturales del río Limay tuvo su inicio en el año 1958. Dicho año se municipalizó la ciudad de Neuquén, y el intendente electo creó el primer balneario municipal (ord. mun. 28 de 1958).

Posteriormente, en el año 1981, el primer código de planeamiento urbano (ord. mun. 1631 de 1981), incorporó al área ribereña dentro de la zona "urbanización parque". El área se destinó a espacios abiertos, verdes, parquizados, para recuperación del paisaje y uso recreativo, pasivo y activo, a escala regional urbana y local y de acceso público. A su vez, a raíz del incremento demográfico exponencial (Perrén, 2010), con una tasa de crecimiento media anual mayor al 72% en la década de 1970 (Capua, 2004), surgieron otras áreas costeras de concentración masiva. Debido al incremento de la población, y con ello de la demanda de servicios y espacio público, se crearon dos balnearios municipales más, que conservaron los lineamientos de diseño y gestión del primer balneario municipal.

El crecimiento poblacional no fue acompañado de políticas públicas en materia de vivienda y habitabilidad. Esto resultó en una expansión caótica y desorganizada de la trama urbana (Perrén & Pérez, 2020). En tales circunstancias, en el año 1995 se declaró la emergencia habitacional y ambiental de la ciudad. La respuesta del Estado municipal fue elaborar un Plan Urbano Ambiental (PUA). Entre enero y octubre de 1997 equipos técnicos a través de talleres participativos multiactorales identificaron 9 problemáticas urbano ambientales críticas. La temática ambiental que más votos obtuvo fue la de espacios verdes y recreativos. La estrategia propuesta en esta línea planteó el aprovechamiento de los valores paisajísticos de las áreas naturales (bardas, ríos y arroyos). El PUA fue aprobado en diciembre de 1997 mediante la ordenanza municipal N° 8059 de 1997, y en 1998 se sancionó el Código de Planeamiento y Gestión Urbano Ambiental (ord. mun. 8201/98).

Simultáneamente, en el año 1996 el Estado municipal impulsó un proyecto multipropósito sobre las costas del río Limay. Entre los años 1999 y 2006 el Estado municipal dio forma a la idea del paseo costero. El intendente electo, Horacio Quiroga, sostuvo que Neuquén había crecido de espaldas al río y que crear el Paseo de la Costa sería la obra icónica que lograría cambiar la ciudad. Su idea rectora fue hacer que Neuquén mirara al río mediante la construcción inicial de un parque costero llamado Paseo de la Costa en la Isla 132. No obstante, prontamente el proyecto se amplió y constituyó lo que actualmente se conoce como "Zona de Gestión Especial Paseo de la Costa", incorporada al PUA mediante ord. mun. 10010 en el año 2004. Si bien define múltiples usos del suelo, los corredores colindantes al río se constituyen como espacios verdes públicos. Hacia octubre de 2002 comenzaron las obras en la isla 132 y en el año 2006 se inauguró la primera etapa del Paseo de la Costa.

3.4.2. Análisis de contenido del documental audiovisual

La fase descrita en el párrafo anterior se caracterizó por la interrelación de diversos actores multi-escalares (locales, regionales y nacionales) de carácter público, privado y colectivo. Durante esa etapa surgieron voces disidentes que se organizaron y movilizaron en función de los procesos de intervención del bosque ribereño y del avance de barrios cerrados sobre el área costera. El video documental exhibe las múltiples actividades realizadas por la comunidad organizada durante ese período (Figura 3.3). Pero, además, expone las preocupaciones y propuestas de los y las protagonistas. En virtud del análisis de contenido y del proceso de codificación, se identificaron cinco categorías abordadas por la acción colectiva: i) el río como identidad neuquina; ii) el progreso y la modernidad; iii) la especulación inmobiliaria y la mercantilización de la naturaleza; iv) la valoración ecosistémica del bosque ribereño; v) el espacio público y el ejercicio de la ciudadanía.

Figura 3.3: Actividades organizadas por actores colectivos en torno al frente fluvial del río Limay

Fuente: documental "De Bardas, Ríos y Murallas" (2008)

Según Guy et al. (2004) las sociedades se identifican con elementos territoriales, lugares y paisajes. Estos últimos no sólo son una realidad física, sino que en torno a ellos las comunidades tejen un sentido de pertenencia. Es decir, se constituyen como signos de identidad (Nogué, 2006). Puntualmente en el caso del frente fluvial del río Limay, el docente y representante de la agrupación Río Para Todos, Datri, reconoce en el bosque ripario un sitio histórico en tanto dio lugar primero a la agricultura y luego a la fruticultura del AMN. A lo anterior, Alac agrega que "la identidad tiene que ver con nuestros ríos, con el cuidado de la naturaleza, con respetar el medioambiente para respetarlo para las futuras generaciones". Ambos protagonistas consideran que el proyecto Paseo de la Costa atenta contra dicha identidad neuquina.

De Mattos (2006) señala que las ciudades en vías de la globalización son promocionadas a través de imágenes emblemáticas. En consecuencia, la modernidad construye nuevos paisajes asociados a intervenciones propias de la cosmética urbana. Una de las tesis más difundidas en torno al impacto de la modernización sobre la cultura indica una desintegración de las identidades derivadas de la desvinculación de la comunidad con un espacio particular (Giménez, 1995). En su discurso, los y las protagonistas dan lugar a una dicotomía entre la identidad y el progreso. Alac señala que "nosotros no estamos en contra del progreso, pero el progreso tiene que respetar y conservar la identidad de nosotros los neuquinos". En ese sentido, Komacek señala que "durante años y años cuando nadie lo tenía en cuenta como una oportunidad a esto, a nadie se le ocurría decir esta isla es mía, esta otra es para vos. Era un lugar donde la gente incluso se encarga de conservar y de cuidarlo. De espacio y libertad". Por su parte, Paramo añade en este sentido "no estamos en contra del desarrollo y el progreso, pero nosotros decimos como grupo, Neuquén tiene que definir su identidad (…) ¿Necesitamos de grupos económicos que vengan a definirnos un modelo urbano de desarrollo para una isla 132 que está definido como un espacio natural, que es pública, que se quiere enajenar?"

Por su parte, Datri comenta que "lo que fue pensado por los pioneros de principio de siglo como tierras consagradas a la producción y al desarrollo agrícola de esta región del país y de la Patagonia, hoy algunas décadas más tarde lo vemos reconvertidos en zonas, primero que nada, de especulación inmobiliaria". El proyecto del Paseo de la Costa no era acorde a algunas ordenanzas municipales preexistentes en la ciudad de Neuquén. En principio, derogó y violó lineamientos del PUA, que según Datri, se constituía como un código de planeamiento urbano ejemplar a nivel nacional al incorporar conceptos de preservación ambiental y de desarrollo sustentable a la ciudad. Pero además dejó sin efecto a la ord. mun. N° 8417/98 que tenía por objetivo crear un Parque Residencial — Agrario con el fin de promover actividades destinada a usos residenciales, productivos primarios intensivos a escala familiar y artesanal, y recreativos. Respecto a eso, Leonardo Datri expresa que "en su artículo

primero la 10010 echa atrás aquel viejo proyecto, ese sueño de que la ciudad conviva con el espacio productivo".

El fenómeno de privatización de tierras costeras no sólo ocurrió en Neuquén capital, sino que Plottier presenció un fenómeno similar. Respecto a ello, Andrés Peressini explica que "lo que llama la atención es que nuestros concejales en forma rápida, 35 días, sin tener en cuenta la carta orgánica, el código de planeamiento urbano y la carta ambiental, y a través de una norma de excepción cambie el uso del suelo a 430 hectáreas y dentro de las cuales nació Plottier". En consecuencia, los y las chacareros/as también se manifestaron a través del documental audiovisual. El productor Figar identifica un cambio de paradigma en la región, "lo que pasa que acá en Neuquén y alrededores, Plottier y Centenario también, se está dando este fenómeno, de que es negocio vender una chacra para hacer un loteo, porque vale mucho". Pero a la pérdida de tierras productivas, la chacarera Figar suma que "se pierde también lo que es la conciencia del trabajo rural. (...) Y eso es algo muy especial, los que hemos nacido y nos hemos criado en la chacra, es algo muy especial". Poéticamente, los directores del documental llaman a la reflexión a través de imágenes (Figura 3.4) y de la siguiente frase: "imagínense una ciudad donde el espacio rural no se representa como un atraso y la urbanización se vincule con la modernidad".

Figura 3.4. Fotografías presentadas en el documental para exhibir el pasado y futuro de las tierras productivas del AMN.

Fuente: documental "De Bardas, Ríos y Murallas"

A través de sus relatos, los actores colectivos retratan lo que autores como Arranz Lozano y Bosque Maurel (2000), Nogué & Albert (2004), Ciccolella (2007) y Castells (2016) definieron al territorio como bien de consumo. La sociedad post-industrial impulsó la cultura dominante del consumismo de masas, no sólo de bienes primarios, sino también de los, en etapas anteriores, considerados secundarios como por ejemplo la sanidad, la enseñanza, el tiempo libre, el ocio y la recreación. El representante de la organización Río Para Todos, Paramo, explica que "los que concibieron este proyecto es el mismo grupo que desarrolló el emprendimiento de Puerto Madero y lamentablemente han volcado a la propuesta que están comercializando hoy en Neuquén un proyecto de características urbanas". Los directores del documental amplían lo anterior, reconociendo la transformación del paisaje natural en un paisaje de consumo: "la ciudad la diseñan unos pocos y por sus cabezas circulan ideas de rentabilidad y negocios inmobiliarios (...) Los grupos de poder que en la sociedad ven un mercado y en los miembros de esa sociedad potenciales consumidores, avanzan en su proyecto de convertir a la sociedad en un espacio de negocios (...) Edificios para actividades comerciales, gastronomía y hotelería, será el nuevo paisaje ribereño, transformando un paraíso natural en un paraíso inmobiliario"

Leanza señala que junto con el proyecto de renovación costera también se introdujeron ordenanzas municipales que habilitaron la construcción de barrios cerrados. Para Nogué y Albert (2004) el paisaje, tematizado y mercantilizado se concibe como una expresión de una ideología que refleja una determinada forma de organizar el territorio y contribuye a naturalizar y normalizar las relaciones sociales desiguales. La representante de la agrupación EcoSur - Patagonia indica que el área de tierra productiva se recalifica para la construcción de esos barrios "estilo country, estilo parque, o como quieran llamarlo, se buscan áreas que sean paisajísticamente, personalmente las llamo, verdes, al estilo americano, norteamericano o al estilo inglés". A su vez, los protagonistas apuntan que en torno al frente fluvial del río Limay se generó lo que Irrazával Irrazábal (2012) denomina un imaginario verde urbano. Esto es, una ciudad moderna reciente con espacios periféricos impulsados por el capital privado, donde la naturaleza es el principal referente de

producción simbólica (Figura 3.5) asociada a la pureza, los espacios sanos y las relaciones sociales armónicas (Girola, 2004; Irrazával Irrazával, 2012). Respecto a ello, Peressini reconoce que "ellos se apropian de los mejores lugares, los lugares más frescos, donde se da el gran desarrollo de los ecosistemas costeros (...) Ellos se apropian de esos lugares y de las aguas del río Limay y a nosotros nos van separando del río hacia lo que es la barda que son lugares un poquito más inhóspitos". Datri señala que "este es el nuevo espacio del valle, esto es producto del paseo de la costa, de este gran emprendimiento que hoy por hoy es un boom inmobiliario (...) pero que realmente está lejos de construir una ciudad integrada, o sea, una urbanización para todos".

Figura 3.5: Diversas imágenes del video-documental asociadas a la naturaleza como referente de producción simbólica.

Fuente: documental "De Bardas, Ríos y Murallas" (2008)

Pero, además, algunos/as protagonistas aluden a que los proyectos avanzan degradando o anulando servicios ecosistémicos que representan bienes comunes (Figura 3.6). Datri explica que para implementar el Plan Maestro del Paseo de la Costa "se tuvo que desafectar como ya vimos áreas de producción, pero también se tiene que desafectar este escenario natural". En línea con las alteraciones de las condiciones naturales del ecosistema, Matias Alac señala que "las escolleras esas [en la Isla 132] lo que han hecho es cambiar el curso del río y con no sé qué posibles consecuencias" y Fernando Paramo agrega que "una propuesta que contiene por ejemplo 1400 estacionamiento, lugares para estacionamiento, ya determina esto un efecto de calor, determina condiciones ambientales totalmente negativa para la ribera. No estamos

haciendo una contribución en relación al problema actual del calentamiento global".

Figura 3.6: Fotografías contrastantes del territorio fluvial en espacios de intervención sujetas al proyecto de Zona de Gestión Especial Paseo de la Costa.

Fuente: documental "De Bardas, Ríos y Murallas" (2008)

La "ciudad espectáculo" (Hernández Ramírez, 2011) justifica y fomenta proyectos en formas de islas urbanas convirtiendo al espacio e incluso a los recursos naturales en lugares excluyentes. Dichos proyectos de carácter fragmentario potencian el incremento de la plusvalía urbana, la segregación social y el miedo al otro (Hernández Ramírez, 2011; Hiernaux, 2014). En esta línea, Peressini advierte que "los que tienen poder adquisitivo están encerrados y tienen su seguridad, porque tienen la seguridad en la puerta, nosotros no podemos ingresar a ese lugar, pero ellos sí pueden transitar por nuestras calles y nuestras veredas". Para Laenza "la violencia también se genera a partir de esta confrontación de lo que se tiene y de lo que se carece. Entonces, son los barrios cerrados, los barrios de elite, son formas de violencia simbólica". Los directores del documental resumen lo anterior en "Ofertas tentadoras para eliminar chacras, el abandono, la desolación van ganando terreno y allí aparece el proyecto urbanizador, vendiendo tranquilidad, verde, espacios abiertos y seguridad, siempre seguridad. La inseguridad está afuera, nosotros somos la amenaza (…) Un mundo separado del mundo".

Los productores narran que "se desparraman los barrios, con otra cara, otros rostros, otros sueños, otros miedos, casillas, tomas, causan miedo a

los que se encierran. La ciudad crece pujante en algunos sectores, pero la ciudad no es el centro, ni las mansiones, ni los barrios cerrados, protegidos con los alambrados o los altos paredones". La exclusión en la sociedad del consumo se manifiesta en una creciente marginalización de lugares y personas, lo que produce distintas maneras de vivir una misma ciudad (Figura 3.7), (García Ballesteros, 1998); (Hernández Ramíerez, 2011). A la ciudad globalizada latinoamericana se contrapone la ciudad de los pobres, resultado de una estructura social desigual (De Mattos, 2006). Respecto a ello, Paramo explica que "no estamos resolviendo los problemas de fondo y conceptualmente en este tipo de casos se debería preparar nuestro entorno, nuestro medio, para soportar un proyecto de la escala que se está planteando". En ese sentido, los directores agregan "la ciudad se configura veloz, apremiante en el centro. El dinero corroe la planificación urbana. Torres se levantan en pocos años. Levantemos y después se verá. La provisión de agua y el fluido eléctrico, eran para otra ciudad. Los servicios cloacales y ya se verá".

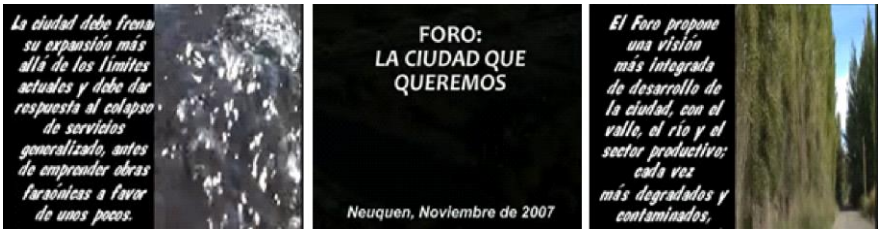
Figura 3.7: Imágenes utilizadas por los directos
para plasmar la segregación social.

Fuente: documental "De Bardas, Ríos y Murallas" (2008)

Luego de comunicar sus preocupaciones y posicionamientos, los y las protagonistas convocaron a los emisores a acompañarlos en sus movilizaciones. Komacek señala que "acá no es solamente una cuestión de un grupo o de empezar a ponerse en contra de todo, acá es una cuestión de sentarse, de construir, de trabajar, para que la gente pueda además ser oída". Los productores sintetizan que "la ciudad

debe frenar su expansión más allá de los límites actuales y debe dar respuesta al colapso de servicios generalizados, antes de emprender obras faraónicas a favor de unos pocos". Finalmente cierran el video documental exponiendo el resultado de la acción colectiva (Figura 3.8) en tanto "las voces circulan, palmo a palmo se defiende el río, las aguas, las islas, los balnearios, las costas, las chacras, y todo lo que costó y tiene derecho a existir. Se forman grupos, se conforman voluntades y anhelos de una ciudad distinta, para todos, amplia, integrada, donde el espacio sea para todos y todas".

Figura 3.8: Extracto de la conclusión elaborada en el Foro La Ciudad que Queremos



Fuente: Documental "De Bardas, Ríos y Murallas" (2008)

3.5. Reflexiones finales

Como se puede constatar, las gestiones en torno a la construcción de lo urbano en la que participan diversos actores sociales e institucionales pondrán en tensión los proyectos de ciudad. En el caso abordado se evidencia la inquietud de actores colectivos en torno a la gestión del frente fluvial del río Limay; que imitan a otras urbes para dejar de ser ciudades de espaldas al río y pasar a la consolidación de distintos sectores del territorio fluvial.

Esas disputas han quedado documentadas en registros audiovisuales. Las mismas revelan la divergencia de intereses en torno al uso, conservación y protección del patrimonio biocultural y el derecho a la ciudad. Desde una percepción de identidad del río pasando por una preocupación por la valorización de las contribuciones ecológicas del bosque ribereño, problemas que establecen los actores colectivos hacia los modelos de crecimiento urbano propuesto y muchas veces impuestos;

negocios inmobiliarios, barrios cerrados y mercantilización de la naturaleza.

Las percepciones que los actores construyen sobre acontecimientos pasados constituyen parte constitutiva de la historia colectiva, y en ocasiones, inciden en el proceso de planificación urbana. En este sentido, las herramientas de la web, entre ellas el videoactivismo, permiten reconstruir y comprender procesos territoriales pasados y actuales. En el caso puntual del frente fluvial del río Limay, como respuesta a las voces disidentes, el Estado municipal propuso crear una reserva ecológica en un área de 70 hectáreas sobre la confluencia de los ríos Limay y Neuquén conocida como Península Hiroki. El proyecto, bajo la denominación de Reserva Urbana Bosques Ribereños, fue impulsado por la Subsecretaría de Gestión Ambiental de la Municipalidad de Neuquén en el año 2007. Sus objetivos eran, por un lado, preservar y revalorizar el ecosistema ribereño, y por el otro, el desarrollo de actividades recreativas, turísticas y educativas. El proyecto fue elevado al Concejo Deliberante, pero la propuesta no prosperó. En su lugar, en el año 2014 se creó un parque agreste sobre la Península Hiroki, pero no se definió como área de protección especial. Finalmente, en el año 2020 dicho sector se incorporó dentro del Sistema Municipal de Áreas Protegidas bajo la denominación de Parque Ribereño de la Confluencia, junto con otros dos sectores ribereños, uno asentado sobre el río Limay (Parque Ribereño Perlas del Limay) y otro sobre el río Neuquén (Parque Ribereño Río Neuquén).

La estrategia de aprovechamiento de los frentes fluviales emerge hacia finales del siglo XX, de la conciliación del área urbana y el espacio costero, como espacios verdes públicos, para el desarrollo de actividades de ocio y recreación además de las ligadas al turismo por su valor paisajístico. Estos proyectos de renovación posibilitan la valoración y la accesibilidad a humedales, espejos de agua y áreas de la ciudad que permanecían alejadas a usos por parte de la población y que se organizan en torno a la posibilidad de revitalización. Administradores públicos, políticos, ciudadanos, empresarios, entidades económicas, entre otros, se convierten en nuevos actores clave con distintos objetivos para el destino de estas áreas. Estos procesos cristalizan una diversidad de conflictos de

intereses en su realización, ya que existen diversas miradas contrapuestas y generalmente contradictorias entre sí. Pero, siguiendo a Ostrom (2000), pueden constituirse en procesos de incremento del capital social si su gestión responde a la acción colectiva, mediante el incentivo de arreglos institucionales multinivel que, por un lado, incorporen el conocimiento histórico territorial, y por el otro, integren las reglas de uso y visión compartida del territorio.

Lista de referencias bibliográficas

Aizcorbe, M., & Fernández, S. (2013). "Moros en la costa". Ambiente, actores locales y conflicto en torno a los megaproyectos de urbanización sobre la franja costera de los partidos de Avellaneda, Quilmes y Vicente López (2000-2011). En G. Merlinsky (Comp.), *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina* (pp. 173-198). Fundación CICCUS.

Andreú Abela, J. (2001). Las técnicas de análisis de contenido: una revisión actualizada. *Documento de Trabajo, 2001/03*. Centro de Estudios Andaluces. Recuperado de http://public.centrodeestudiosandaluces.es

Arranz Lozano, M., & Bosque Maurel, J. (2000). Consumo, ciudad y globalización. *Estudios Geográficos, 238*, 7-26.

Askanius, T. (2013). Online video activism and political mash-up genres. *JOMEC Journal: Journalism, Media and Cultural Studies, 4*, 1-17.

Azuela, A., & Mussetta, P. (2008). Algo más que ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México. México.

Blanco, J. (2007). La geografía de las redes. En M. V. Fernández Caso (Coord.), *Geografías y territorios en transformación*. Editorial Noveduc.

Boggi, R., & López, A. (2019, 12 de octubre). Cómo empezó Pechi, en el verano del 2000. *Diariamente Neuquén*. Recuperado de https://www.diariamenteneuquen.com.ar

Bruttomesso, R. (2004). Complejidad en la relación puerto-ciudad. *Ingeniería y Territorio, 67*, 22-31.

Capua, O. C. (2004). Condicionantes jurídicos y político-normativos en la organización y gestión del espacio neuquino. *Boletín Geográfico, 25*, 43-53.

Castells, M. (2016). Modelos de desarrollo en la era de la información: globalización, tecnología y empresa red. *Boletín Geográfico, 25*, 43-53.

Castro, L. L., Gandullo, R., Pérez, D. R., & Rovere, A. E. (2013). Comunidades vegetales y nivel de degradación del área natural protegida El Mangrullo (Neuquén). En D. R. Pérez, A. D. Rovere, & M. E. Rodríguez Araujo (Eds.), *Restauración ecológica en la Diagonal Árida de la Argentina* (pp. 74-85). Vázquez Mazzini Editores.

Ciccolella, P. J. (2007). Territorios del capitalismo global: una nueva agenda para la geografía actual. En M. V. Fernández Caso (Coord.), *Geografías y territorios en transformación*. Editorial Noveduc.

Cogliati, M. G., & Mazzeo, N. A. (1999). Climatología del viento en el Alto Valle de Río Negro. Recuperado de https://www.mendoza-conicet.gob.ar

Converti, R., & De Marco, F. (2007). Arquitectura. Urbanismo. Recuperado de https://arqa.com

Dal Cin, F., Hooimeijer, F., & Matos Silva, M. (2021). Planning the urban waterfront transformation, from infrastructures to public space design in a sea-level rise scenario: The European Union prize for contemporary architecture case. *Water*, *13*(2), 218. https://doi.org/10.3390/w13020218

Datri, L. A., & Maddio, R. (2010). Geometrías fluviales en la definición del paisaje de la colonia Valentina Sur (Neuquén) y Balsa Las Perlas (Río Negro). *Calidad de Vida- Universidad de Flores, 1*(5), 141-157.

De Mattos, C. A. (2006). Modernización capitalista y transformación metropolitana en América Latina: cinco tendencias constitutivas. En A. I. Geraiges De Lemos, M. Arroyo, & M. L. Silveira (Eds.), *América Latina: Cidade, campo e turismo*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Diario La Mañana de Neuquén. (2008). Se estrena hoy el documental "De bardas, ríos y murales". Recuperado el 15 de septiembre de 2022 de https://www.lmneuquen.com

Dodaro, C. (2009). El videoactivismo. Experiencias de resistencia cultural y política en la Argentina de los años noventa. *Palabra Clave, 12*(2), 235-244.

Durán Vian, F., Pons Izquierdo, J. J., & Serrano Martínez, M. (2021). River-city recreational interaction: A classification of urban riverfront parks and walks. *Urban Forestry & Urban Greening, 59*, 127042. https://doi.org/10.1016/j.ufug.2021.127042

Durán Vian, F., Serrano Martínez, M., & Pons Izquierdo, J. J. (2018). Citizen participation as a social shift tool in projects of urban fluvial space recovery: A case study in Spain. *Urban Forestry & Urban Greening, 31*, 252–260. https://doi.org/10.1016/j.ufug.2018.03.008

Dyson, K., & Yocom, K. (2015). Ecological design for urban waterfronts. *Urban Ecosystems, 18*(1), 189-208. https://doi.org/10.1007/s11252-014-0385-9

Fernandes, A., De Sousa, J. F., Brito, S. S., Neves, B., & Vicente, T. (2018). Preparing waterfront brownfields redevelopment for climate change: The Water City Project, Almada (Portugal). *Journal of Coastal Research, 85*, 1531–1535. https://doi.org/10.2112/si85-307.1

Follman, A. (2015). Urban mega-projects for a 'world-class' riverfront – The interplay of informality, flexibility and exceptionality along the Yamuna in Delhi, India. *Habitat International, 45*(3), 213-222. https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2014.02.007

Fraga, E. (2013). Práctica y discurso: los movimientos sociales como un doble fenómeno comunitario. *Intersticios: Revista Sociológica de Pensamiento Crítico, 7*(1), 47-56.

Galimberti, C. I. (2015). A orillas del río. La relación puerto-ciudad en la transformación urbana de Rosario. *Revista Transporte y Territorio, 12*, 87-109. https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/51001

Galimberti, C. I. (2020). Las ciudades y el agua. Nuevas relaciones entre cultura-naturaleza en los frentes costeros contemporáneos. *Investigación e Innovación en Arquitectura y Territorio, 9*(1), 33-58. https://doi.org/10.14198/i2.2021.9.1.03

García Ballesteros, A. (1998). Nuevos espacios del consumo y exclusión social. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense de Madrid, 18*, 47-63.

Garriz, E. J., & Schroeder, R. V. (2016). Reflexiones sobre los frentes de agua en el contexto de intervenciones urbanas. *Revista Huellas, 20*, 17-34. https://doi.org/10.19137/huellas-2016-2002

Giménez, G. (1995). Modernización, cultura e identidad social. *Espiral, 1*(2), 35-55.

Girola, M. (2004). Imaginarios urbanos en zonas verdes y zonas rojas de la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Cuadernos de Antropología Social, 20*, 93-111. ISSN 1850-275X.

Guix Oliver, J. (2008). El análisis de contenidos: ¿Qué nos están diciendo? *Revista Calidad Asistencia, 23*(1), 26-30.

Guy, D. M., Sauvaître, C., & Soufflet, F. (2004). Les paysages de l'identité (le cas du Piémont béarnais, á l'est de Pau). *Géocarrefour, 79*(2), 131-141.

Hernández Ramírez, J. (2011). Reseña: Sevilla, cuestión de clase. Una geografía social de la ciudad. *Díaz, I.*

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación*. McGraw Hill.

Hiernaux, D. (2014). Proyectos que dividen, ciudades que segregan. En M. Di Virgilo & M. Perelman (Coords.), *Ciudades latinoamericanas: desigualdad, segregación y tolerancia* (pp. 2583-276). CLACSO.

Irarrázaval Irarrázaval, F. (2012). El imaginario "verde" y el verde urbano como instrumento de consumo inmobiliario: configurando las condiciones ambientales del área metropolitana de Santiago. *Revista INVI, 27*(75), 73-103. https://doi.org/10.4067/S0718-83582012000200003

Lan, H., Lau, K. K.-L., Shi, Y., & Ren, C. (2021). Improved urban heat island mitigation using bioclimatic redevelopment along an urban waterfront at Victoria Dockside, Hong Kong. *Sustainable Cities and Society, 74*, 103172. https://doi.org/10.1016/j.scs.2021.103172

López, M., Datri, L., Miranda, E., Boyero, L., & Faggi, A. (2019). Álamos sensores de cambios en el paisaje fluvial del río Limay. *Revista de la Asociación Argentina de Ecología de Paisajes, 9*(1), 77-80.

López, M., & Gentili, J. (2020). Análisis normativo-institucional de los espacios verdes públicos ribereños en el Área Metropolitana de Neuquén (Argentina). *Entorno Geográfico, 20*, 42-67.

López, M., & Gentili, J. (2021). Caracterización de la gestión y la calidad de espacios verdes públicos del frente fluvial del río Limay (Área Metropolitana de Neuquén, Argentina). *Revista Geográfica Digital, 18*(36), 102-117.

López, M., & Gentili, J. (2022). Relación entre tipologías y percepciones de espacios verdes públicos del frente fluvial del río Limay (Área Metropolitana de Neuquén, Argentina). *Investigaciones Geográficas, 63*, 60-76.

López Neguero, F. (2002). El análisis de contenido como método de investigación. *XXI, Revista de Educación, 4*, 167-179.

Lorda, M. A., Granié, A. M., & Fontorbes, J. P. (2018). Emociones y acciones en la construcción de la agricultura familiar en Pigüé (Argentina). Estudio a partir de una película de investigación. Presentado en *XII Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales*. Bahía Blanca: Universidad del Sur.

Martí-Ciriquián, P., & García-Mayor, C. (2018). Frentes marítimo-fluviales en ciudades españolas: nuevos espacios urbanos. *Bitácora Urbano Territorial, 28*(3), 71-79. https://doi.org/10.15446/bitacora.v28n3.72186

Martínez Alier, J. (2009). Conflictos ecológicos por extracción de recursos y por producción de residuos. *Letras Verdes, 3*, 8-10.

McAdam, D., McCarthy, J., & Zald, M. (1999). *Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*. Istmo.

Méndez Gutiérrez del Valle, R. (2007). Globalización y organización espacial de la actividad económica. En J. Romero (Coord.), *Geografía Humana. Procesos, riesgos e incertidumbres en un mundo globalizado*. Editorial Ariel.

Merlinsky, M. G. (2007). Conflicto ambiental, organizaciones y territorio en el Área Metropolitana de Buenos Aires. En A. Solari Vicente & A. Cruz Santacroce (Comps.), *Sociedad Civil y Desarrollo Local*. Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo-Porrúa.

Monclús Fraga, J. (2016). Waterfronts y Riverfronts. Recuperación de frentes de agua fluviales como proyectos urbanos estratégicos. El proyecto de riberas del Ebro. *Planur-e: Territorio, Urbanismo, Paisaje, Sostenibilidad y Diseño Urbano, 7*, 1-19.
https://zaguan.unizar.es/record/58503

Morello, J. H. (1995). Grandes ecosistemas de Suramérica. En G. Gallopín (Comp.), *El futuro ecológico de un continente* (pp. 21-100). Fondo de Cultura Económica.

Nogué, J., & Albert, A. (2004). Cartografía de los cambios sociales y culturales. En J. Romero (Coord.), *Geografía Humana* (pp. 159–202). Editorial Ariel.

Nogué, J. (2006). Geografía política. En D. Hiernaux & A. Lindón (Coords.), *Tratado de Geografía Humana*. Editorial Anthropos.

Nos Aldás, E. N., & Farné, A. (2015). Videoactivismo digital como comunicación para el cambio social pacífico: estrategias narrativas y discursos sociales en United for Global Change. En F. Sierra & D. Montero (Comps.), *Videoactivismo y movimientos sociales. Teoría y praxis de las multitudes conectadas* (pp. 141-188). Gedisa.

Nunes De Sousa, A. L. (2019). Videoactivismo: revisión conceptual y práctica del fenómeno. *Revista Mídia e Cotidiano, 13*(3), 187-205.

Ostrom, E. (2000). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. Fondo de Cultura Económica.

Pereyra, J. (2014, 17 de octubre). *De Bardas, Ríos y Murallas* [Archivo de video]. YouTube. https://youtu.be/Mb42a0_eX0Y

Perrén, J. (2010). Estructura urbana, mercado laboral y migraciones. Una aproximación al fenómeno de la segregación en una ciudad de la Patagonia (Neuquén: 1960-1990). *Miradas en Movimiento, 4*.

Perrén, J., & Pérez, G. (2020). La segregación urbana desde el tiempo y el espacio. Una aproximación en una ciudad patagónica (Neuquén, 1904-2010). *Páginas, 12*(28), 1-33.

Santos, M., & Silveira, M. L. (1996). Globalización y Geografía: La compartimentación del espacio. En *Geografía aplicada y desarrollo*. Instituto Panamericano de Geografía e Historia.

Sili, M. (2018). La acción territorial: Una propuesta conceptual y metodológica para su análisis. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, 20*(1), 11-31. https://doi.org/10.22296/2317-1529.2018v20n1p11

Talesnik, D., & Gutiérrez, A. (2002). Transformaciones de frentes de agua: la forma urbana como producto estándar. *Revista EURE, 28*(84), 21-31. https://doi.org/10.4067/S0250-71612002008400002

Vela, J. (2012). Aproximaciones teóricas y conceptuales para una definición del estado del arte de la comunicación de los destinos turísticos. *Andamios, 9*(20), 211-236.

Vera, P., Roldán, D. P., & Pascual, C. M. (2015). La construcción escenográfica de la ciudad. Espacio público, turismo e itinerarios en Rosario (Argentina). *Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación, 130*, 199-219.

Vila Alabao, N. (2012). Videoactivismo 2.0: Revueltas, producción audiovisual y cultura libre. *Revista Toma Uno, 1*, 167-176.

Zuleta, G. A., & Reichmann, L. G. (2013). Indicadores ambientales en ecosistemas semiáridos degradados por prácticas petroleras en Norpatagonia: ¿Matrices de impacto o comunidades vegetales? En D. R.

Pérez, A. D. Rovere, & M. E. Rodríguez Araujo (Eds.), *Restauración ecológica en la Diagonal Árida de la Argentina* (pp. 152-180). Vázquez Mazzini Editores.

CAPÍTULO 4

RE-PENSAR, PLANIFICAR Y CONSTRUIR CIUDADES MÁS JUSTAS

María Victoria Rosell Vinassa y Sofía Sanucci Gimenez

4.1. Introducción

Las ciudades de Argentina se caracterizan por su crecimiento acelerado, presentándose cada vez menos compactas, más dispersas y heterogéneas, con una tendencia de ciudades como fragmentos rotos, explosiones, desbordes urbanos que se repiten. Esto se acompaña de un hipercrecimiento demográfico, dispersión de la mancha urbana, carencia de servicios (suburbanización e infraurbanización), degradación de la calidad urbana y fragmentación del territorio con pérdida de la biodiversidad.

Su crecimiento está marcado por explosiones migratorias y económicas generando desequilibrios tanto territoriales, ambientales como económicos, pero sobre todo un gran desequilibrio social; territorios socialmente fragmentados. Con ciudades muy heterogéneas, con una multiplicidad de agentes con distintas necesidades, intereses y realidades que conviven en un mismo territorio, pero separados, y bajo un mismo urbanismo que brinda respuestas homogéneas y simplifica la realidad sin representar un todo.

Un urbanismo que hoy acompaña al sector que lidera la transformación del territorio -el mercado- mediante la flexibilidad de la norma, las excepciones y los instrumentos financieros, con una repercusión en el incremento del valor del suelo y consecuentemente alejando cada vez más las posibilidades del resto de acceder. Un urbanismo que discrimina por acción y por omisión, donde la renta diferencial se ve reflejada en la inequidad espacial y donde no se contempla a aquellos que han quedado fuera del mercado del suelo.

Las ciudades se convierten así en territorios caracterizados por la exclusión social con grandes desigualdades entre provincias y

localidades, con faltas de servicios esenciales que no promueven el desarrollo humano en clave de equidad, justicia social y calidad de vida.

Si se piensa en el significado de ciudad como "una configuración territorial que permite distintas alternativas de encuentro, relación, conflicto y aislamiento entre un grupo muy amplio y diverso de personas" (Corti, 2015, p. 4), se podrá entender a las mismas como aquellos territorios donde las personas se desarrollan en soledad y en socialización, en lo individual y lo colectivo.

Dicho esto, es importante entonces ser conscientes de las realidades sociales y económicas que presentan nuestros territorios, no negarlas. Pero también resulta de gran importancia tomar conciencia de los procesos de transformación que están transitando nuestras ciudades -verticalización y expansión-, los cuales están intensificando las desigualdades. Por lo tanto, frente a esta realidad donde se presentan una multiplicidad de situaciones, es fundamental encontrar respuestas ad-hoc para cada situación, pero manteniendo la mirada integral sobre el territorio. Asimismo, es importante reflexionar y proponer nuevos modelos de desarrollo más sostenibles, que prioricen los objetivos y la gestión estratégica contemplando el contexto y entendiendo que el futuro es incierto.

El presente capítulo circunscribe el análisis de las cuestiones descritas anteriormente con foco en la provincia de Neuquén, presentando y describiendo el Programa de Integración Urbana el cual procura el acceso justo a la vivienda en la provincia de Neuquén, como aquel derecho esencial de las personas reconocido en nuestra Constitución Nacional con la incorporación de los instrumentos internacionales de derechos humanos en el artículo 75, inciso 22 y en el reconocimiento expreso del artículo 14 bis. El derecho a la vivienda fue asimismo reconocido como parte del derecho a un nivel de vida adecuado en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en los artículos 16 y 23 de la Convención sobre los Derechos del Niño, y en los artículos 9 y 28 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

El objetivo del Programa es promover la planificación de piezas urbanas desde la promoción de asociaciones virtuosas lideradas por el

sector público y que incorpore al sector privado y a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones. Piezas urbanas con mixtura de usos tanto residencial, comercial e institucional y que pongan en valor al espacio público como lugar de encuentro, que garantice la cohesión y mixtura social, tanto etaria, cultural y socioeconómica. Pero por sobre todo pensar en procesos de urbanización que promuevan el desarrollo, que sean sustentables y sostenibles.

Asimismo, se relacionará el programa con conceptos que hacen a las formas de gobernanza tales como derecho a la ciudad, capacidad del Estado, democracias participativas para luego finalizar en un programa en clave de integración y eficacia.

4.2. La ciudad en clave de derecho

A lo largo de la historia se utilizaron distintos conceptos para hacer referencia a las personas que habitan un territorio: población, sociedad, habitantes, ciudadanía. En el presente capítulo utilizaremos el concepto de ciudadanía, haciendo referencia a una categoría que permite analizar los problemas de inclusión – exclusión e igualdad – desigualdad de una sociedad y las ideas ya instaladas sobre esos problemas.

Ciudadanía no es solo una definición o categoría, sino que es una construcción (ya que la ciudadanía también se ejerce); la cual, parte de la idea de libertad, y de la posibilidad de elección que tienen las personas, que no dependen de una voluntad ajena, sino propia. La libertad mal entendida no permite luchar contra la desigualdad, generando así mayores injusticias. Del concepto de ciudadanía surge un principio básico: principio de igualdad y este es el punto de partida para entender las capacidades, las libertades, las oportunidades de las personas en los lugares que ellos y ellas habitan.

Hay definiciones que entienden al derecho a la ciudad como el derecho a vivir juntos, a que la ciudad sea “el escenario del encuentro para la construcción de la vida colectiva” (Lefevre, 1973, p. 102), un objeto social y al mismo tiempo espacial, colectivo y público, cultural y político; el espacio de las identidades, la participación, la decisión

colectiva; el espacio de la experiencia física, mental, espacial e imaginaria; el espacio de las relaciones ilimitadas.

El derecho a la ciudad considera especialmente a los grupos más débiles o vulnerables ya que el lugar de residencia determina en gran medida el cumplimiento de los derechos humanos o mejor dicho el no cumplimiento de los mismos, ya que esto impacta negativamente en la salud, educación, el crecimiento del empleo informal, etc. Hablamos de personas excluidas del sistema urbano, donde el territorio es sinónimo de desigualdades, de falta de oportunidades. El autor Amartya Sen sostiene que la igualdad proviene de las oportunidades que las personas tienen de ser o de hacer lo que consideran, es decir, de las capacidades (Nussbaum 2001; Sen, 1993).

Se deben re-pensar los lugares en los que viven las personas en clave de libertad, de ciudadanía y de soberanía territorial, es decir, la ciudadanía en su poder en el territorio y éste no como espacio de desigualdad como se mencionó anteriormente sino como aquel donde se desarrollan los procesos individuales que hacen a la ampliación de las libertades, que mojaran las habilidades, aptitudes y capacidades de las personas.

La transformación de las ciudades hacia un mayor bienestar de sus habitantes está relacionada a la transformación de las relaciones de las personas entre sí y de las personas con la tierra. Por eso la importancia de la intervención del Estado en el desarrollo urbano de los territorios, ya que dicho suelo urbano tiene la capacidad de convertirse en una oportunidad para cada uno, para el desarrollo humano de cada persona y lograr así su bienestar, de ser y hacer (Sen, 1993). El Estado tiene la facultad y la competencia de establecer reglas claras para lograr equilibrios socioeconómicos y construir espacios públicos, pensados como oportunidades de encuentro en el cual las personas intercambian ideas y perspectivas. El Estado tiene la obligación de romper con los patrones que hoy provocan las ciudades: fragmentación, degeneración, pobreza, malestar social e inquietud civil. Para volver a la ciudad como matriz social en clave de desarrollo humano. Este último pensado desde el enfoque de oportunidades, capacidades y necesidades. La ciudad es el

eje ordenador para consolidar el desarrollo económico, social y ambiental.

El Estado tiene la capacidad política de problematizar las demandas de los grupos vulnerables para tomar decisiones que los representen. El desarrollo sostenible de las ciudades, con un enfoque territorial y en clave de bienestar, de desarrollo humano, permite pensar a la ciudadanía con equidad e inclusión social para reducir las desigualdades sociales apostando a la integración y cohesión social y con innovación social donde las variables sociales, económicas y ambientales están contempladas.

4.3. Capacidad del estado

La capacidad del Estado se refiere a los medios que éste tiene para planificar y lograr metas. Marilee Grindle ha hecho aportes significativos a esta construcción. El autor define la construcción de capacidad como un conjunto de estrategias que permite incrementar la eficiencia, la efectividad y la capacidad de respuesta de los organismos de gobierno (Grindle, 2004). Asimismo, esta capacidad tiene que estar conectada con las necesidades de la gente para poder abordarla ya que la misma juega un papel muy importante en la mejora de las condiciones de vida de la población.

La capacidad del Estado surge como una necesidad de mejorar, reconstruir y fortalecer al Estado para un manejo eficaz, eficiente y sostenible de la "cosa pública". Esta ocupó un lugar prioritario en la década de los ochenta, en los procesos de democratización en América Latina, a partir de los cuales se concibió a la misma como un factor clave para garantizar la consolidación del Estado de derecho y para generar las condiciones necesarias de desarrollo y de progreso en áreas como la democracia y la igualdad social (O'Donnell, 1993).

Esta capacidad puede ser analizada por componentes, y en tal sentido el Sistema De Análisis de Capacidad Institucional (SADCI) permite "identificar el grado de capacidad institucional actual para llevar a cabo determinadas acciones; evaluar los obstáculos y debilidades a remover o eliminar y establecer las acciones y planes requeridos para ello… pero

puede al mismo tiempo utilizarse para conocer los déficits de capacidad institucional". (Oszlak & Orenallana, 2001, p. 2)

Respecto a éstos últimos, los déficits de capacidad institucional pueden ser producto de seis distintos factores:

Déficits relacionados con leyes, normas y en general, "reglas de juego".

El primer factor se refiere a todos los marcos legales y culturales que afectan la dotación de recursos. Se vinculan con las dificultades normativas, ya sea por leyes o decretos, por acciones, omisiones o vacíos.

También entran en esta categoría factores culturales o, genéricamente, pautas de interacción socialmente aceptadas, que actúan a veces como restricciones o condicionamientos para la ejecución de ciertas tareas. Suele reflejarse en la falta de normas que faciliten el sostén de la política pública.

Déficits relacionados con relaciones inter-institucionales.

El segundo factor hace referencia a la falta de articulación y de intersectorialidad entre los organismos que integran el sector público y que incide directamente en la producción de valor público. Los problemas que aborda el Poder Ejecutivo son de orden multicausal, por lo que el abordaje e implementación de políticas públicas debe ser interdisciplinario.

El Estado, entendido como el sector público, tiene la responsabilidad de generar articulaciones interinstitucionales a fin de generar políticas públicas en clave de desarrollo humano, de dar solución a problemas con multicausalidades y de producir valor público. Asimismo, debe articular con actores no estatales, es decir, ciudadanía, organizaciones de la sociedad civil y sector privado para co-construir soluciones.

Estas articulaciones permitirían realizar un cambio en las concepciones y en las modalidades de las políticas públicas dirigidas a construir bien común, justicia social y equidad, es decir, combatir las desigualdades sociales, ya que la multiplicidad de miradas permite pensar desde enfoques sectoriales y disciplinarios.

Déficits relacionados con la estructura interna y distribución de funciones.

Déficits relacionados con la capacidad financiera y física de las agencias.

Déficits relacionados con políticas de personal y sistemas de recompensas.

Los déficits 3, 4 y 5 han sido agrupados ya que hacen a la funcionalidad, ejecución del Programa específico, producto de la política pública. El presupuesto es una herramienta fundamental que colabora en la construcción de metas y objetivos como indicadores en la ejecución de la política pública que facilita.

El déficit 3 hace referencia a la estructura y funciones del organismo individual e intraorganizacional. En cuanto al 4, Oszlak y Orellana afirman: "su propósito es establecer la cantidad de recursos de que disponen las organizaciones o agencias ejecutoras y las necesidades de insumos adicionales específicos, expresados en términos físicos o financieros." (Oszlak & Orenallana, 2001, p. 9). Finalmente, el 5to déficit se relaciona con la motivación o disponibilidad del sistema.

Déficits relacionados con la capacidad individual de los participantes.

Este hace referencia a las habilidades de los equipos de trabajo para llevar a cabo la acción, a la capacidad de las personas encargadas de la implementación de las tareas, a través de un mecanismo de evaluación, para así, como dicen los autores: "establecer, tarea por tarea, no ya qué unidad sino quién dentro de cada una de ellas es (será o fue) responsable por los productos o resultados de la misma. Se trata de establecer su categoría jerárquica, su grado de conocimiento y si éste es suficiente, lo mismo que el nivel de información que maneja, su motivación y habilidades." (Oszlak & Orenallana, 2001, p. 9)

La capacidad del estado posee varios déficits, uno de ellos es el relacionado con las relaciones interinstitucionales.

4.4. Gobierno abierto y democracia participativa

Democracia significa "gobierno del pueblo" (del latín *democratia* y este del griego *demokratía*; siendo *demos* pueblo, y *kratia* gobierno). Es un mecanismo de gobierno participativo consolidado en el siglo XX como un modelo superior de organización política, que implica no sólo elecciones genuinas y libres, sino también el respeto por los derechos humanos.

En los últimos tiempos ha surgido el concepto de gobernabilidad democrática definida por el Informe de Desarrollo Humano 2022 como "un conjunto de principios y valores fundamentales que permiten que los pobres reciban poder a través de la participación y, al mismo tiempo, que se le proteja contra las acciones arbitrarias e irresponsables que les infligen en su vida los gobierno". (PNUD, 2022, p. 6).

Asimismo, el informe destaca algunas características para dicha gobernabilidad: un sistema representativo, un sistema electoral que garantice elecciones libres y justas, el sufragio universal, un sistema de controles basados en la división de poderes, una ciudadanía dinámica que participe activamente, medios de información libres. Los mecanismos de participación deben permitir a la ciudadanía expresar sus tensiones y realidades, fuera de los procesos electorales. "Gobiernos más abiertos a reconocer la importancia de aumentar capacidades estatales tienen por delante la tarea de promover mejores relaciones intergubernamentales (…) así como virtuosas intervenciones intersectoriales". (Repetto, 2010, p. 10)

Las formas de gobernanza han ido paulatinamente transformándose, y experimentando un cambio de paradigma en cómo ejercer la gestión pública de la mano de estrategias de transparencia, colaboración y participación ciudadana, con el fin de promover la innovación pública. Esto tiene su anclaje, a nuestro entender, en dos conceptos claves: coherencia e integralidad en las políticas públicas, para así mejorar la efectividad de las mismas. Coherencia, hace referencia a los objetivos e impacto buscado en el diseño de la política pública, mientras que Integralidad se refiere a que las prestaciones y servicios respondan a las necesidades de la ciudadanía.

Este cambio de paradigma, es un proceso de transformación del Estado, que permite ampliar sus capacidades, las cuales se encuentran limitadas naturalmente por la racionalidad en la toma de decisiones. Este proceso, que incluye la participación ciudadana, implica una apertura de todos los procesos de diseño y ejecución de las políticas públicas, siendo la voz de los ciudadanos, protagonistas en todo el desarrollo. Posee un anclaje fuerte en el interés común, en la búsqueda de consensos y alternativas. Se invierte el proceso de toma de decisiones, de arriba hacia abajo por uno de abajo hacia arriba (Healey, 1997).

Las políticas públicas de gobierno abierto se basan en tres principios fundamentales: a) la transparencia, es decir, el comunicar la gestión de gobierno con la ciudadanía siendo ésta protagonista y parte activa en el control social; b) la participación, promoviendo así el derecho a participar activamente en la formulación de políticas públicas, fortaleciendo lazos, encuentros, canales de comunicación; y c) la colaboración, que permite incorporar a la ciudadanía en la resolución conjunta de los diversos problemas que afectan a las poblaciones.

La innovación, de la mano de un gobierno abierto en clave de una democracia participativa, permite ampliar la capacidad institucional de los estados contrarrestando los déficits surgidos, y fortaleciendo el vínculo entre ciudadanos y las gestiones públicas respecto a la confianza y las comunicaciones; "gobierno abierto da cuenta de un conjunto de valores e ideales para reconfigurar un nuevo modelo de relaciones entre gobernantes y gobernados" (Ramírez –Alujas & Dassen, 2014, p. 30)

Como innovación se entiende, siguiendo el concepto de Subirats (2005), un "proceso donde se identifican y generan nuevos servicios que mejoran la calidad de vida de las personas y comunidades" (p.156); es la innovación institucional para el diseño de formas de gestión llevando como resultado una co-creación en la construcción de la política pública. Esto implica, como dijimos anteriormente, un cambio de paradigma en los pilares de organización del Estado ya que aporta mayor flexibilidad y apertura. Asimismo, agrega valor al incorporar como elemento catalizador en los esfuerzos por modernizar y mejorar las prestaciones y servicios públicos, así como también, contribuir al fortalecimiento de la

gobernanza y el buen gobierno (Ramírez -Alujas & Dassen, 2014) Así, este nuevo paradigma fortalece, ni más ni menos, la democracia a través de componentes participativos y deliberativos siendo los procesos de colaboración entre el Estado y la sociedad civil. Entendiendo que las democracias suelen debilitarse por varios factores, el autor Oscar Oszlak plantea que "cuando su debilidad se debe a la ausencia de una efectiva participación ciudadana, se caracteriza como despolitizada, dual, elitista o de baja intensidad" (Oslak, 2001, p. 6).

Por lo tanto, la participación ciudadana debe ser fomentada por el propio Estado, facilitando las metodologías necesarias para que tal fin sea posible, no se produce con la invitación solamente, sino que hay que organizarla y planificarla. Parte de lazos de confianza, que afiancen y deconstruyan aquellos modelos de gestión ya culturalmente aceptados para volver a construir nuevos. Entonces ¿Cuándo es el momento para hacer? Pues desde el punto de vista de este escrito, quizás sea cuando haya una vulneración de derechos tal que la restitución implique una multiplicidad de miradas diversas para la co-construcción de esa solución.

4.5. Programa de integración urbana

En la Provincia del Neuquén, las juventudes han sido protagonistas desde el 2015 de la construcción de las agendas públicas, estableciendo la demanda y materializando las distintas problemáticas, elevándolas al ámbito del orden de lo público e incorporándolas a las agendas gubernamentales. Las juventudes han podido así comenzar a exteriorizar el problema habitacional para poder así encontrar soluciones desde una mirada de sostenibilidad y sustentabilidad.

A partir del derecho a ser oído y a la participación ciudadanía, es que las juventudes han podido manifestar la necesidad de que el Estado evalúe las formas de garantizar el derecho a la vivienda. Surge así el proceso de co-construcción del Programa de Integración Urbana (PIU). Con el PIU se busca brindar una aproximación a la transformación eficiente y equitativa, la regeneración urbana, incorporando un patrón espacial compacto, buscando un equilibrio entre el espacio urbano y los ecosistemas naturales, abordando esta transformación desde una mirada

estratégica apostando a construir ciudad sobre la ciudad, más que al crecimiento urbano. Es un programa que promueve el completamiento de la ciudad existente; de los vacíos urbanos en áreas bien dotadas de servicios, equipamientos, transporte público y empleo, es decir, de concretar el crecimiento urbano allí donde el territorio cuenta con esta infraestructura. De esta manera se busca vincular el derecho a la vivienda con el derecho a la ciudad para lograr ciudades resilientes, equitativas e inclusivas.

El PIU propone que el Estado asuma un rol activo, como tercer agente, en la transformación urbana, con el objetivo de equilibrar los múltiples intereses, ubicando a las juventudes, niñeces y grupos vulnerables en el centro de la intervención, y como actores claves para la toma de decisiones. También busca: a) promover la asociación público-privada en el desarrollo urbano; b) repensar las densidades y generar economía local mediante desarrollos de usos mixtos; c) proponer fundamentos legales y bases institucionales para la gestión, como elemento estructurador, es decir, pasar de lo normativo a lo estratégico; d) garantizar equidad y justicia en el desarrollo urbano, mediante la participación activa de la comunidad local y la comunidad de intereses en los procesos de toma de decisión; e) brindar soluciones adaptadas y flexibles, entendiendo que los territorios son diversos; f) heterogeneizar la ciudad, generando territorios con mixtura y cohesión social.

Se busca fijar estándares urbanos; cualificar y cuantificar las características deseables del barrio, ciudad o entorno, con el objetivo de alcanzar la calidad urbana en cuestiones claves como la habitabilidad, actividad y movilidad.

Por otro lado, el rol del Estado será determinante, no sólo en cuanto a lograr la inclusión de aquellos que actualmente están excluidos, sino también en asumir la generación de vivienda pública en áreas dotadas de servicios, equipamientos, transporte público y empleo. La transformación deberá ser liderada mediante la gestión pública, promoviendo la diversidad social (socioeconómica, etaria, étnica, cultural y de capacidades diferentes), con el fin de alcanzar ciudades más integradas y cohesionadas socialmente.

4.5.1. Participación ciudadana en el diseño del programa

El programa busca ser un instrumento flexible, que marque lineamientos, principios y contenga una visión que permita lograr ciudades más compactas, inclusivas, justas, equitativas y sostenibles. Hay que destacar la importancia de alinear los objetivos urbanísticos con los intereses sociales. Por ello es de vital importancia la participación ciudadana tanto de la comunidad local del área a transformar (residentes, comerciantes) como la comunidad de interés (los visitantes del barrio), y que además "se conciba como un elemento esencial que contribuya a que el diseño del planeador encuentre elementos de juicio y de análisis más y mejor contrastados, permitiendo incorporar las necesidades y visiones heterogéneas de la población y facilitando el proceso de toma de decisiones" (Asher, 2004, p. 83). En suma, que la participación se conciba como un medio, un proceso, y no como un fin o un resultado.

El PIU parte de una firme decisión política en clave de transparencia, participación y colaboración de la ciudadanía para implementar mecanismos que promuevan el mayor involucramiento de las juventudes en la gestión de lo público, es este caso, en la construcción de las demandas para el diseño de programa. El problema está estructurado en pilotos que permiten ser flexibles adaptándose a la realidad local.

Las juventudes no sólo han exteriorizado la falta de vivienda, sino también aquellos espacios necesarios dentro de la comunidad necesarios para fortalecer al proyecto de vida que mejore la calidad de vida de cada uno y cada una y que proyecte un desarrollo humano tanto individual como colectivo.

4.5.2. Instrumentos

El PIU consta de dos partes: una Estrategia Urbana (EU) y una Estrategia de Gestión (EG). Ambas estrategias necesitan estar interrelacionadas y tener un nexo de interdependencia para lograr la sostenibilidad en dicha transformación -tanto temporal, como social, económica y ambiental-.

La decisión de englobar la propuesta dentro del marco del PIU, surge debido a que para lograr una transformación urbana de manera sostenible

y equitativa y para extender los beneficios hacia toda la ciudadanía, es fundamental la creación de una estrategia de gestión que incorpore nuevos instrumentos urbanísticos -y mejore los existentes- que contribuyan a organizar los intereses comunes.

La EU estará compuesta por proyectos urbanos pilotos para poder determinar así los objetivos y estándares de sostenibilidad a alcanzar. El Proyecto Urbano se elige como instrumento para delimitar y profundizar las propuestas, así como también como instrumento de negociación. Esto nos permite poner el interés en la escala humana y ubicarlo en su contexto. A su vez el proyecto urbano, como instrumento, implica trabajar sobre el fragmento urbano con el fin de incidir en los barrios lindantes y dar respuesta a las necesidades de sus habitantes.

Por otro lado, la Estrategia de Gestión se compondrá de: a) Visión y Objetivos Estratégicos; b) Ejes; y c) un Marco Regulatorio (Instrumentos Urbanísticos).

4.5.3. Eje localización

Se busca pasar de la segregación socio-espacial actual a la integración social en áreas bien dotadas de servicios, equipamientos y acceso al empleo; y en aquellas áreas sin una adecuada dotación de servicios, equipamientos o empleo, proveerlos mediante el Programa. Es decir, poner un límite a la ciudad y promover el completamiento de la ciudad existente.

El Programa apunta a transformar la ciudad existente, es decir a construir sobre territorios ya urbanizados. Se busca fomentar una estructura urbana compacta y compleja -en las primeras etapas- sobre tierras fiscales; promoviendo la reutilización de los tejidos urbanos, la recuperación de los vacíos urbanos, suelo vacante, baldíos, tierras subutilizadas con buena accesibilidad y dotadas de infraestructura.

Estas se convierten en áreas de oportunidad para movilizar recursos tanto públicos como privados en la mejora de la calidad de vida urbana y la equidad social.

Debido a que estas áreas de oportunidad son inasequibles para la mayoría de la población, se reconoce la necesidad del Estado de intervenir mediante una integralidad de soluciones y diversidad de estrategias. Y así, finalmente, lograr -en estas áreas de calidad- un lugar para las juventudes y grupos vulnerables.

Para alcanzar estas metas, resulta necesario trabajar sobre tres lineamientos:

Que el interés social sea prioritario en tierras fiscales;

Que los lotes a intervenir cumplan con estándares de calidad urbana;

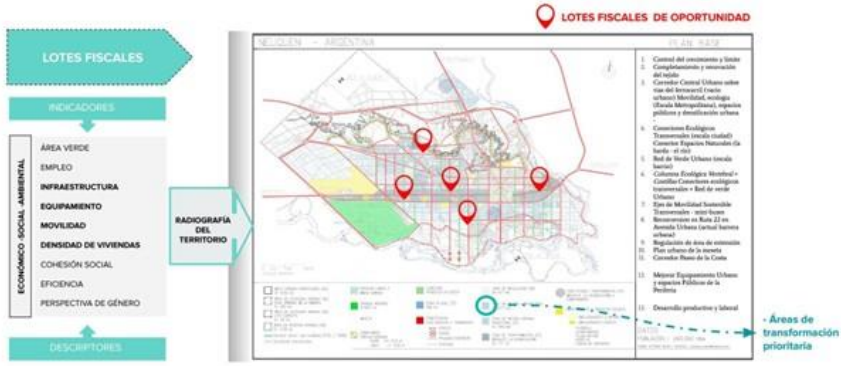
Que se cree un Banco de Suelos Fiscales para el cumplimiento de políticas públicas.

Como propuesta se ha adoptado el Plan Base (herramienta desarrollada por la Cátedra UNESCO UdL - "Ciudades Intermedias: Urbanización y desarrollo", y promovida por Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, como instrumento de planificación urbana que conjugue lo estratégico y lo urbano, fundamental para el desarrollo sostenible de las ciudades intermedias.

La elaboración de la Encuesta CIMES (Ciudades Intermedias y Urbanización Mundial) y la metodología de Plan Base nos permiten abordar y sintetizar de manera ágil y comprensiva un diagnóstico amplio en la búsqueda de un modelo de urbanización eficiente tanto social, económica como ambiental (Figura 4.1).

El objeto del Plan Base es pensar estratégicamente una transformación urbana sostenible y eficiente de las ciudades de Neuquén, es decir poner límites a la ciudad sin que esto signifique que la misma no se transforme.

Figura 4.1: Plan Base



Cartograma Plan Base.
Fuente: Elaboración propia en base a plantilla de Plan Base

4.5.4. Eje B: mixtura social

Se busca generar oferta para distintos sectores sociales que hoy están excluidos en el mercado de suelo: sectores vulnerables y las juventudes. Y, asimismo, favorecer la integración de distintos sectores socio-económicos en las ciudades neuquinas. El Programa fijará criterios determinados a aplicar en cada proyecto. El fin es lograr una mezcla que incluya los siguientes porcentajes:

Mínimo 20% a máximo 40% de grupos vulnerables;

Mínimo 30% soluciones habitacionales asequibles/concertado (con tope de valor) para jóvenes;

Soluciones habitacionales sociales de alquiler (% a determinar);

Soluciones habitacionales de venta libre (al valor del mercado) (% a determinar).

Con este modelo, se procura la generación de soluciones habitacionales a las que todos puedan accederlas cuales deben ser de venta libre, a precio asequible/concertado (para las jóvenes), sociales propia y de alquiler.

Es un nuevo desarrollo donde las distintas rentas puedan convivir en el mismo espacio, y donde coexista una diversidad tanto socio-económica como etaria.

4.5.5. Eje C: espacio público

Se busca alcanzar la cohesión social, mediante la generación de espacio público central y de calidad como punto de encuentro. Uniendo así lo público con lo privado, la clase media con la baja y la alta, los niños y jóvenes con los ancianos. Pero también generando esta unión a través de la incorporación de actividades culturales, deportivas y recreativas que impliquen el uso compartido del espacio público, promoviendo que éste tenga las siguientes características:

Punto de cohesión social.

Con actividades comunitarias.

Que aumenten la calidad y cantidad de espacios públicos en la ciudad.

Estructurantes de la composición morfológica.

Con relación entre el edificio, la calle, y el espacio público.

Espacio diseñado por la ciudadanía, incluyendo a los niños.

Espacios que generen apropiación ciudadana.

Se propone facilitar y/o fomentar la realización de talleres y clases recreativas y artísticas barriales para niños y adultos (baile, actuación, canto, arte, etc), en salones comunitarios o parques donde se integren y relacionen a los vecinos de la manzana entre sí, e incluso con vecinos de otros barrios. Tales situaciones son factibles en espacios como los que muestra la Figura 4.2.

Figura 4.2: Centro de manzana

Fuente: Metropolitan Workshop
(Espacio público central)

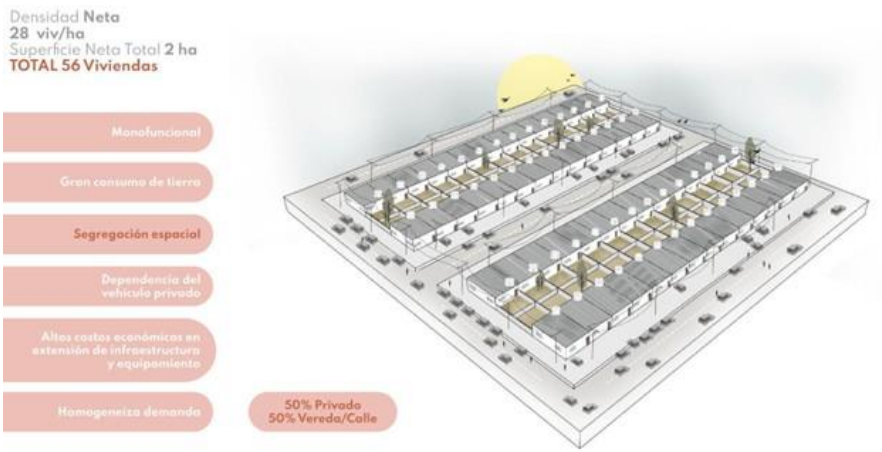
Fuente: Gehl (Espacio público central)

4.5.6. Eje D: densidad

La estrategia de densificación está apuntada a crear diferentes objetivos y principios para alcanzar un balance entre los intereses privados (inversores), los intereses de la ciudadanía y los de la comunidad de interés (necesidad de soluciones habitacionales asequibles, espacios públicos, equipamiento institucional). Esto se logra mediante la incorporación de un nuevo patrón compacto para la transformación, entendiendo que las ciudades compactas pueden ofrecer altos niveles de calidad de vida, mientras reducen consumo de recursos y energía (Carmona, 2010). Se propone ir de la tendencia actual (Figura 4.3) -un modelo de densidad baja, monofuncional, que genera un gran consumo

de tierra, segregación espacial, dependencia del vehículo privado, altos costos económicos en expansión de infraestructura y equipamiento y que homogeneiza la demanda- a un modelo que priorice el uso eficiente del suelo, la infraestructura, los equipamientos, con mixticidad de uso y espacio público de calidad.

Figura 4.3: Tendencia Actual

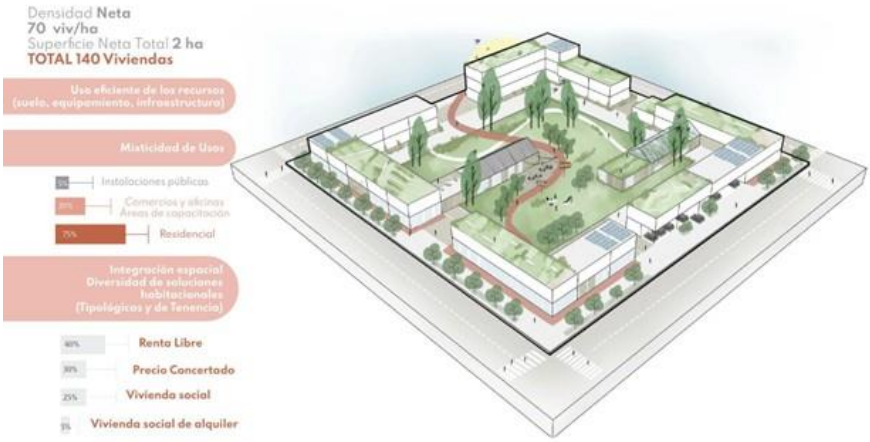


Fuente: Grafico propio elaborado por Macarena de Leon

Se buscan generar desarrollos con densidades sostenibles dependiendo de cada localización (50 a 120 viv/ha), que cuenten con mixticidad de usos en contraposición a la especialización funcional. Es decir, se busca una ciudad compacta donde la transformación no solo dé lugar a nuevas viviendas, sino que colabore también en la generación de una ciudad más eficiente, con una proporción más adecuada entre vivienda, comercio, oficinas y equipamientos.

Por lo tanto, se propone un proyecto compuesto por 75% viviendas, 20% de oficinas y comercios, y 5% instalaciones públicas (Figura 4.4).

Figura 4.4: Modelo de desarrollo con densidades sostenibles



Fuente: Gráfico propio elaborado por Macarena de León

De esta forma se ve como mediante una densidad adecuada y una correcta mixticidad de usos, se favorece la economía local (Figura 4.5). El Estado debe, asimismo, promover activamente la capacitación y formación de personal capacitado para hacer frente a la generación de empleo local, pero también comprender la demanda global.

Figura 4.5: Variación de densidades acorde para cada tamaño de ciudad

Fuente: Gráfico propio elaborado por Macarena de León

4.5.7. Eje E: capacitación y empleo

Fomentar la generación de empleo y acceso equitativo a las oportunidades locales y globales;

Promover la diversificación productiva y modernización tecnológica;

Generar empleo que responda a la vocación de cada ciudad y a su base económica;

Brindar educación superior para acrecentar el capital humano y de la innovación;

Crear distritos de innovación para el desarrollo de la economía local;

Empoderar a las áreas locales y comunidades para maximizar sus habilidades, talentos y capacidades;

Abogar por la construcción de riquezas comunitarias, como una poderosa herramienta para la democratización de las economías locales.

4.5.8. Eje F: estrategia de gestión

La gestión del suelo es el elemento principal del Programa, como bien estratégico, donde deviene necesario cambiar las actuales estrategias de gestión que nos indican qué es lo que se debe hacer, pero no cómo. También debemos contar con un Estado proactivo, con políticas a largo plazo que promuevan la movilización de los recursos existentes en el territorio. El Estado deberá brindar lineamientos e instrumentos a los gobiernos locales para que sean tomados localmente en base a las necesidades e intereses específicos.

Se plantea una estrategia de movilización de suelo para completar, consolidar y generar oportunidades para jóvenes y grupos vulnerables en áreas bien localizadas de la ciudad (ver Figura 4.6).

Figura 4.6: Estrategias de movilización de suelo

Fuente: Elaboración Propia

Siempre abanderando el principio rector de la distribución justa de costos y beneficios. Se busca ir hacia una gestión territorial estratégica: muchos actores operando en el territorio. La idea es brindar una batería de instrumentos (ver Figura 4.7) para cada situación, que se combinen de manera creativa según las necesidades de cada territorio. Considerando que el territorio es heterogéneo y no hay una única mirada del mismo. La combinación de instrumentos permite lograr efectos virtuosos, equilibrar los intereses, facilitar una equidistribución y el acceso de las juventudes y grupos vulnerables a la vivienda y a todo lo que la ciudad ofrece. También permite a estos ser parte de la transformación.

Figura 4.7: Instrumentos de gestión del suelo

Fuente: Elaboración Propia

Mediante Proyectos Pilotos -como pieza guía- se busca marcar estándares. Será mediante instrumentos de gestión que se incidirá, se incentivará y se proveerá de herramientas para lograr dichos estándares. El propio proceso de desarrollo permitirá generar insumos para lograr aquella política virtuosa que permita generar el acceso de jóvenes y grupos vulnerables a áreas céntricas de la ciudad; vincular políticas de suelo con las de hábitat.

4.6. Conclusiones

El PIU parte de dos premisas claves de las políticas públicas para así ganar en su efectividad: coherencia e integralidad. La primera hace referencia a los objetivos y el impacto buscado en el diseño de la política pública, en este caso: garantizar el derecho a la vivienda de las juventudes; y la segunda a que las prestaciones y servicios respondan a las necesidades de la ciudadanía.

En el plano de la política pública descripta ut supra, se puede afirmar que es posible lograr avances en la capacidad estatal abordando uno de estos factores, pero lo más seguro es que estos avances se logren si el abordaje es en conjunto y contempla a muchos de estos y en distintos planos.

El PIU busca derribar las barreras que hacen a la construcción de un trabajo colaborativo en una multiplicidad de miradas. Parte de una primera instancia que construye la demanda y ayuda a generar un diagnóstico de las realidades que transitan las juventudes a la hora de pensar adquirir una vivienda propia. El diseño del programa está pensado desde una perspectiva de capacidades en multiplicidad de instrumentos coordinados, articulados e integrados y de trabajo en red; facilitando las sinergias para el logro del objetivo, es decir, construir vivienda accesibles y asequibles (capacidad de coordinación interorganizacional).

Teniendo en cuenta la capacidad político-institucional, un espacio de trabajo coordinado entre el sector público y el privado representa transparencia y por ende fortalecimiento. Los procesos de participación ciudadana que luego se transformen en incidencia en la construcción de la

política pública facilitan la adhesión y, en consecuencia, la permanencia de la política pública para transformarse en política de Estado.

Este PIU permitirá que la capacidad del estado surja del buen funcionamiento del complejo de organizaciones que componen todos los sectores (capacidad de la estructura organizacional). En tal sentido, Bertranou (2021) dice: "se armonicen las ventajas de la especialización con los requerimientos de la gobernanza y la integración del sector" (p. 3). Este es el mayor desafío: pensar la multicausalidad del problema del acceso a la vivienda en las juventudes para ordenar los existentes en pos de cumplir el fin máximo. En tal sentido Repetto (2010) sostiene:

"1) la integración entre sectores posibilita la búsqueda de soluciones integrales. Esta premisa le asigna un fundamento expresamente político a la intersectorialidad y se traduce en la asunción de que todas las políticas públicas que persigan soluciones integrales, tales como la modificación de la calidad de vida de la población, deben ser planificadas y ejecutadas intersectorialmente; y 2) la integración entre sectores permite que las diferencias entre ellos puedan ser usadas productivamente para resolver problemas sociales. Esta premisa remite a un fundamento técnico de la intersectorialidad, consistente con la idea de que crea mejores soluciones (que la sectorialidad) porque permite compartir los recursos que son propios de cada sector" (Repetto, 2010, p. 42).

Lista de referencias bibliográficas

Asher, F (2004). "Los Nuevos Principios del Urbanismo" (versión española de M. Hernández Díaz), Editorial Alianza.

Bertranou (2021) El futuro de la seguridad social en la pospandemia: retrocesos, continuidades y oportunidades en una región persistentemente desigual. Revista De La Facultad De Derecho, (52), e2021n51espa3. https://doi.org/10.22187/e2021n51espa3

Carmona, M. (2010). "Public Places - urban spaces: the dimensions of urban design" Elsevier Science.

Corti, M. (2015) "La Ciudad Posible" Guía para la actuación urbana.

Grindle, M (2004) “Despite the Odds: The Contentious Politics of Education Reform”.

Healey, P (1997) “Traditions of planning thought in Collaborative planning: shaping places in fragmented societies”

Lefebvre, H (1973). “El derecho a la ciudad” Ediciones Península, segunda edición, Barcelona. de la ciudad. Editorial Infinito, Buenos Aires.

Nussbaum, M. (2001). “Women and human development: The capabilities approach” New York: Cambridge University Press.

O'Donnell, G. (1993). Estado, democratización y ciudadanía. Nueva sociedad, (128), 62-87.

Oszlak, O & Orellana, E (2001). “El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI” Pág. 6. Informe de Desarrollo Humano. PNUD 2002.

PNUD (2002) “Informe de Desarrollo Humano 2022” ONU

Ramírez-Alujas, A & Dassen, N (2014) “El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe”, Pág. 30. Nota Técnica IDB-TN-629, BID, Washington.

Repetto, Fabián (2010). “Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas”, Pág. 10 en Acuña, Carlos (comp.) Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina, Proyecto de Modernización del Estado, JGM, Buenos Aires.

Sen, A (1993). “Capability and well-being” In M. C. Nussbaum & A. Sen (Eds.), The Quality of Life. New York: Oxford University Press.

Subirats, J; Gomá, R y Brugué, J (2005) “Análisis de los factores de exclusión social”. Fundación BBVA

CAPÍTULO 5

URBANISMO, SEGURIDAD Y MOVILIDAD. METODOLOGÍA PARA LA IDENTIFICACIÓN DE TRAMOS DE CONCENTRACIÓN DE SINIESTROS VIALES

Wilberger, Daniel; Kreiber, Malen; Montiel Moyano, Paula; Diaz, Daniela; González, Silvia; Gonzalez, Kheyla; Casullo, Fernando

5.1. Introducción

La cuestión de la siniestralidad vial ha ingresado con fuerza en el campo del urbanismo generando cruces necesarios y con potencial de impacto concreto en áreas relevantes tanto de la academia como de las políticas públicas (Espelt & León Sala, 2009; Fernández Cáseres & Funes Balza, 2023). En dicha consolidación, por momentos bien lenta, la movilidad segura es un elemento central para quienes quieran entender y proyectar las ciudades actuales, caracterizadas por las tensiones en torno a la disminución del espacio público y el impacto que esto produce en los flujos vehiculares (Reyes Hinojosa, 2017). La siniestralidad vial debe así pensarse en diálogo permanente con los estudios sobre movilidad a la hora del debate sobre cómo imaginar ciudades sostenibles que ofrezcan los modos de transporte necesarios para conectarse y llevar adelante la vida colectiva (Fernández Cáseres & Funes Balza, 2023).

La elaboración de un plan de seguridad vial para ámbitos urbanos es un desafío de especial complejidad en un contexto condicionado por los emergentes, el corto plazo y las salidas de coyuntura, ya hemos mencionado en anteriores publicaciones cómo un tratamiento tremendista de la seguridad ciudadana distorsiona la gestión y la vuelve permeable a la sobrerreacción en algunos casos y la falta de iniciativa en otros (Casullo & Caro, 2020). Esto se ve con claridad en la cuestión de la siniestralidad, la que solo aparece con fuerza en la conversación pública en momentos de alguna tragedia excepcional pero luego es mayormente desatendida. Dichos vaivenes, por otro lado, se dan sin perjuicio del crecimiento sostenido en las últimas décadas del peso de los fallecimientos por siniestros viales respecto de las causas de muertes

totales, especialmente en América Latina (Alonso et al., 2019) y (Planzer, 2005). A contrapelo de las miradas de coyuntura, consideramos que un plan de seguridad vial no puede ni debe reducirse a un mero inventario de puntos conflictivos y un catálogo apurado de soluciones genéricas cuya efectividad sea incierta. Los cursos de acción deben pensarse sin perder de vista quiénes pueden llevarlo a cabo, con qué herramientas y en qué contexto particular. Gestionar en base a la presión social, lo que Garland denomina *acting out*, entraña el riesgo de que las medidas se diluyan en la diaria de las agencias estatales y sus múltiples tensiones intra e inter (Garland, 2005, p. 179). Es por eso que, entre las muchas cuestiones que debe atender un proceso de planificación integral de la siniestralidad vial, es central la de poder zanjar la fragmentación institucional entre los distintos niveles de gestión y las inercias existentes que influencian las decisiones técnicas e impiden la constitución de una competencia transversal en materia específica de seguridad urbana (Espelt Lleonard & León-Salas, 2009).

En consonancia con dicha apuesta, este trabajo retomará una articulación de distintas instituciones que se nuclearon a partir de una práctica de trabajo social. Dicha actividad fue en el marco de la Licenciatura en Criminología y Ciencias Forenses de la Universidad Nacional de Rio Negro en conjunto con la Fundación Estrellas Amarillas La Pampa, la Agencia de Investigación Científica de la provincia de La Pampa (AIC), sede General Acha y docentes de la Universidad Siglo 21. La finalidad de aquella fue dar una primera respuesta a la demanda concreta por parte de Estrellas Amarillas de La Pampa de contar con una metodología para la posible identificación de los tramos con concentración de siniestros viales en la provincia de La Pampa. Consideramos que haber avanzado en la definición de dicha metodología permitirá el análisis de soluciones en materia de prevención de manera inteligente, lo que podría devenir, en términos más generales, en la reducción de las acciones reactivas y sobreactuadas que implican altos costos y pocos resultados. La metodología desarrollada podrá servir de apoyo para las estrategias e intervenciones de los organismos operativos en materia de prevención de siniestros en la provincia de La Pampa tanto

como en otras de la Patagonia y su disposición para otras agencias del país que consideren aplicarlo en su territorio.

5.2. El problema de estudio y algunas definiciones conceptuales necesarias

Consideramos relevante comenzar este apartado conceptual con la definición de accidente para realizar un primer encuadre. La RAE tiene dos acepciones destacadas para el término: la primera, que describe al accidente como un suceso eventual que altera el orden regular de las cosas y la segunda donde es definido como un suceso eventual o acción de que resulta daño involuntario para las personas o las cosas. Se puede ver que la referencia al accidente como suceso eventual se da en ambas definiciones, siguiendo la secuencia, resulta de interés la definición de evento. La RAE refiere al evento como un hecho imprevisto o que puede acaecer. Así, simplificando, desde estas aproximaciones genéricas, los accidentes viales pueden entenderse como aquellos eventos repentinos que suceden en ocasión del tránsito.

En una línea ya más conceptual, Dorsemaine se refiere al accidente como "un suceso fortuito o eventual que altera el orden de las cosas, que involuntariamente origina daños en las personas u objetos", daños definidos como lesiones a las personas y perjuicios materiales (Dorsemaine, 2011, p. 22). Asimismo Núñez, en el marco del Programa de Estudios sobre Siniestros Viales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, conceptualiza al accidente como un hecho eventual, casual o fortuito, ajeno al factor humano, es decir, que depende de situaciones imprevisibles. El concepto de accidente se asocia así a algo ajeno a la acción humana dependiente de situaciones imprevisibles (Núñez, 2018).

El siniestro, el siguiente elemento que sumamos en nuestra trama, a su vez, es definido por la RAE como un suceso que produce un daño o una pérdida material considerable. Dorsemaine lo caracteriza, en el marco de la siniestralidad vial, como un "evento con efecto nocivo que se produce con la participación de una o más personas, que desplazándose por una vía de circulación causan o sufren perturbaciones estáticas o dinámicas en el normal desenvolvimiento del tránsito en el cual el siniestro mismo

causalmente tiene origen" (Dorsemaine, 2011, p. 22). Núñez enfatiza especialmente en el factor humano como un protagonista activo en los siniestros de tránsito, a diferencia de los accidentes y Rapela y Corna asignan un porcentaje muy alto de responsabilidad del factor humano en la siniestralidad vial frente a los otros factores (Núñez, 2018) y (Rapela & Corna, 2009). Dichas consideraciones son posibles bajo la premisa que el factor humano posee un marco de control sobre sus propios comportamientos, cualquiera sea el rol que le toque en un siniestro eventual, usuario vial, autoridad u otro. En todos los casos las personas tienen un poder de decisión sobre sus actos y pueden optar, o no, por aquellas conductas que contribuyan a revertir la cantidad de siniestros viales, dicha sentencia es clave a la hora de pensar en la prevención.

Teniendo en mente la cuestión del factor humano y su responsabilidad, para el abordaje de este estudio emplearemos entonces el concepto de siniestro en referencia a los hechos o sucesos que ocurridos en la red vial podrían haberse evitado a partir de las conductas del factor humano. Desde la accidentología, cuyo objeto de estudio es la investigación de los sucesos viales considerados como eventos trágicos, el siniestro es el resultado final de un proceso en el que se encadenan diversos eventos, condiciones y conductas relativas a los cuatros elementos esenciales del tránsito, que son la vía, el vehículo, el hombre y el entorno o ambiente de circulación. Los dos primeros factores (vía-vehículo), son de carácter material y sólo tienen el valor de medios al servicio del hombre que los utiliza. El cuarto factor (entorno o ambiente en que se desenvuelve la circulación), envuelve o rodea a los demás elementos del accidente, actuando al mismo tiempo causal concomitante con y sobre ellos (Dorsemaine, 2011).

De acuerdo a la revisión de la literatura, los elementos causales de los siniestros suelen ser coincidentes en cuanto a los tramos identificados, por eso se hace necesario contar con una manera para identificar dichos tramos y analizar las características que los vuelven de riesgo para la ocurrencia de siniestros. A los fines de este trabajo en virtud de la adopción del término siniestro en lugar de accidente, hemos readaptado la

sigla de TCA (Tramos de Concentración de Accidentes) empleada originalmente en la literatura, por la sigla TCSV (Tramos de Concentración de Siniestros Viales). El tramo de concentración de siniestros viales refiere a aquel segmento identificado de la vía de tránsito donde se concentra una cifra significativa de ocurrencia de eventos y es tomado de forma análoga del Real Decreto que lo define como un tramo de concentración de accidentes (TCA).[18] En este sentido, conocer los tramos de concentración de siniestros viales (TCSV), relacionados comúnmente con los puntos calientes (hotspots), facilita el manejo adecuado de los recursos disponibles para su abordaje, volviéndolos rentables desde el punto de vista de una inversión en sistemas que intervienen en la seguridad vial (Dirección Nacional de Observatorio Vial – ANSV, 2021).

En Argentina, de acuerdo al Observatorio Vial Nacional dependiente de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, la siniestralidad en el tránsito es considerada como un problema de salud pública. Recibe este tratamiento por un lado por tratarse de una causal de muerte significativa y por el otro, debido a las secuelas y/o enfermedades sufridas por las víctimas, y también debido al impacto generado en el sistema de salud, a raíz de los recursos económicos, humanos y materiales destinados a la atención de la problemática. Los entornos con mayor gravedad y fatalidad más repetitivos para la ocurrencia de siniestros viales, están comprendidos por rutas, autopistas y/o autovías (claves en la movilidad de las ciudades, incluso las intermedias de la Norpatagonia). Esto es así producto de la existencia de múltiples factores en los que se destaca la velocidad y la conducta de los automovilistas en dichos entornos, asumiendo que la siniestralidad vial es un fenómeno multicausal, ya que intervienen aspectos del factor humano, de la infraestructura, del ambiente e incluso de la falta de señalización.

[18] Real Decreto 345/2011, de 11 de marzo, sobre gestión de la seguridad de las infraestructuras viarias en la Red de Carreteras del Estado. «BOE» núm. 61, de 12 de marzo de 2011, páginas 27756 a 27767.

Por todo lo anterior, y otros aspectos que desarrollaremos más adelante, definimos a la siniestralidad vial como un problema de salud pública que precisa ser estudiado con un enfoque holístico que lo abarque en toda su complejidad (Dirección Nacional de Observatorio Vial ANSV, 2010).

5.2.1. Sistemas seguros en la siniestralidad vial

Como mencionamos, la gestión de seguridad vial requiere de un abordaje integral, sistémico y holístico. Es cierto que esta premisa fue impregnando, de manera paulatina, las acciones de las instituciones vinculadas al tema. Por ejemplo, en el marco de la resolución 64/255 del 2010, la ONU proclamó el periodo 2011-2020 como "Decenio de Acción para la Seguridad Vial" con el objetivo general de estabilizar y, posteriormente, reducir las cifras previstas de víctimas mortales en accidentes de tránsito en todo el mundo aumentando las actividades en los planos nacional, regional y mundial[19]. Los pilares de acción propuestos allí fueron los siguientes: 1° Gestión de la Seguridad Vial, 2° Vías de tránsito y movilidad más seguras, 3° Vehículos más seguros, 4° Usuarios de vías de tránsito más seguros y 5° Respuesta tras los incidentes.

Asimismo, la Asamblea General de la ONU adoptó la resolución 74/299 sobre "Mejoramiento de la Seguridad Vial en el mundo" del Plan Segundo Decenio de Acción por la Seguridad Vial para el período 2021-2030, donde se instaba a la continuación de acciones para mejorar la situación de la siniestralidad vial con perspectiva de "Sistema Seguro". El principal objetivo de dicha resolución consistía en reducir las muertes y lesiones causadas por siniestros viales por lo menos en un cincuenta por ciento. La ONU mencionaba que debían planificarse políticas específicas "reconociendo también las lecciones aprendidas en el Decenio de Acción para la Seguridad Vial (2011-2020), entre ellas la necesidad de promover

[19] Resolución Asamblea General de las Naciones Unidas 64/255. Mejoramiento de la seguridad vial en el mundo https://www.who.int/violence_injury_prevention/publications/road_traffic/UN_GA_resolution- 54-255-es.pdf

un enfoque integrado de la seguridad vial, como el enfoque de sistemas seguros y la Visión Cero".[20]

En lo que respecta a la Argentina, el Informe sobre la situación mundial de la seguridad vial de la Organización Mundial de la Salud (OMS) de 2018 mostraba una tendencia ascendente para la cantidad de muertes reportadas en ocasión de tránsito desde el 2011 y los siguientes años (OMS, 2018). Las autoridades de nuestro país, luego del reconocimiento institucional del problema de salud pública a través del decreto 499/17, suscribieron a los objetivos planteados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ODS). Dentro de los ODS, específicamente en el objetivo 3 sobre Salud y Bienestar, se estableció la meta 3.6 "De aquí a 2020, reducir a la mitad el número de muertes y lesiones causadas por accidentes de tráfico en el mundo". (Naciones Unidas, 2018, p. 24).

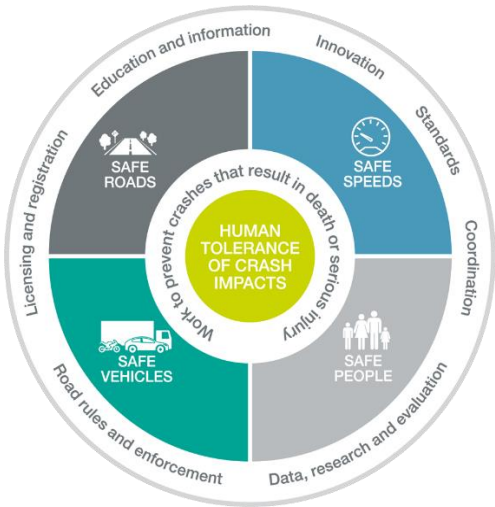
En vistas al compromiso asumido por las autoridades nacionales en instar acciones para el alcance de la meta propuesta se creó oportunamente el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) cuyo rol en relación a los ODS fue instaurarlos en la agenda de los distintos niveles del Estado, impulsar el aporte y la acción desde el sector privado, el académico y las organizaciones no gubernamentales. Argentina, mediante la resolución 730/2021 de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, también adhirió al Plan del Segundo Decenio, asumiendo el compromiso de continuar con la promoción de acciones en el marco de políticas de estado que permitieran alcanzar el objetivo de reducir la fatalidad y los daños causados en los siniestros viales.

Sin embargo, más allá del avance del ecosistema institucional global y nacional que hemos reseñado, la situación en siniestralidad vial continúa siendo drástica, y pese a las medidas implementadas para reducir o prevenir los siniestros, estos siguen aumentando, como señalan los datos estadísticos. Consideramos relevante pensar de manera sistémica la

[20] Resolución Asamblea General de las Naciones Unidas 74/29 Mejoramiento de la seguridad vial en el mundo: https://contralaviolenciavial.org/uploads/A_RES_74_299_S.pdf

seguridad vial para brindar desde el quehacer académico herramientas a las instituciones de los niveles decisionales más micro. Solo con ese cambio de escala será posible generar mejoras reales de la siniestralidad vial, que se encastren con los cambios normativos globales que fuimos anotando. Apostamos de esta manera a un pensar sistémico como opción epistémica y axiológica. La figura 5.1 muestra los principios básicos de un sistema de siniestralidad vial seguro, que es lo primero que vamos a considerar para entender dicha opción.

Figura 5.1: Principios básicos del sistema seguro



Fuente: The World Bank, 2019

Junto con los principios, podemos luego listar los impulsores de un sistema seguro, que según la National Road Safety Strategy, son los siguientes:

- Utilizar datos, investigación y evaluación para comprender los accidentes y los riesgos.

- Desarrollar normas viales y estrategias de aplicación para fomentar el cumplimiento y gestionar el incumplimiento de las normas viales.

- Gestionar el acceso a la carretera mediante la concesión de licencias a conductores y pasajeros y el registro de vehículos proporcionando educación e información y buscando la innovación.

- Desarrollar normas para vehículos, carreteras y equipos seguros.

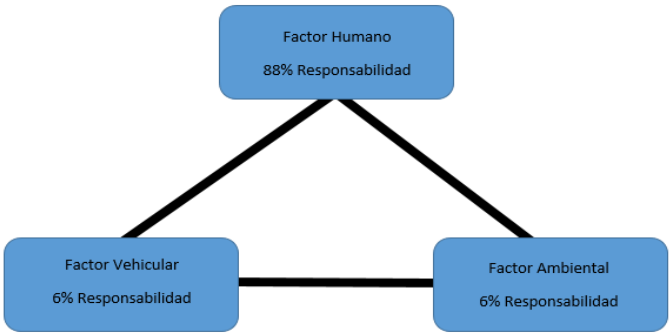
- Buena gestión y coordinación (NRSS, 2021).

Así, el enfoque de Sistema Seguro, aspira a que cada acción, plan, medida u otra acción promovida en materia de seguridad vial parta desde un abordaje con enfoque sistémico, en el sentido de que una parte inconexa no genere un efecto deseado sin tener en cuenta el todo, diferenciándose del trabajo por pilares migrando hacia un trabajo integrado y articulado.

5.2.2. Formas de abordar la siniestralidad en el marco de los sistemas seguros

Teniendo en mente los principales conceptos trabajados hasta acá, especialmente el de siniestro vial, y el de los sistemas seguros para su prevención, avanzaremos ahora en pensar las formas de abordarlos desde una perspectiva integral. La primera de las cuestiones a atender a la hora de pensar sistemas seguros en la siniestralidad es poder complejizar ciertas visiones clásicas y simplistas, como la del Triángulo de la Seguridad Vial que representa de manera lineal los factores sustanciales e intervinientes en la siniestralidad. Esta mirada, más básica, se compone especialmente de tres elementos: el factor humano, el factor vehículo y el factor ambiental. Los mismos se interrelacionan en el uso cotidiano en la red vial (Figura 5.2).

Figura 5.2: Triángulo de la Seguridad Vial



Fuente: adaptado de ANSV, 2009

El triángulo de la seguridad vial ha recibido cuestionamientos por simplista, y por caso un autor como Haddon propone una matriz superadora con abordaje sistémico respecto a la interacción de los tres componentes "sustanciales" que intervienen en un siniestro. Haddon realiza el desglose de los tres componentes, en relación a las fases discriminadas como "antes, durante y después del choque" y las distintas intervenciones de acuerdo al factor y al momento, como podemos ver en la Tabla 5.1 (Núñez, 2018, p. 38).

Tabla 5.1: Matriz de Haddon

Fases	Factores		
	Ser Humano	Vehículos y Equipo	Entorno
Antes del choque: prevención del choque.	Información; actitudes; discapacidad; aplicación de la reglamentación por la policía.	Buen estado técnico; luces y frenos; maniobras; control de la velocidad.	Diseño y trazado de la vía pública; limitación de la velocidad; vías peatonales.
Choque: prevención de traumatismos durante el choque.	Utilización de dispositivos de retención; discapacidad.	Dispositivos de retención de los ocupantes; otros dispositivos de seguridad; diseño protector contra accidentes.	Objetos protectores contra choques.
Después del choque: conservación de vida.	Primeros auxilios; acceso a atención médica.	Facilidad de acceso; riesgo de incendio.	Servicios de socorro; congestión.

Fuente: Núñez, 2018.

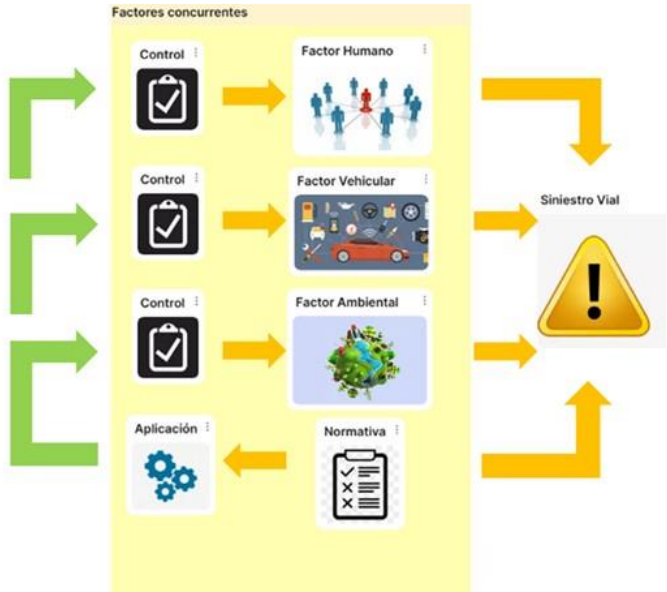
Por su parte Toledo Castillo aborda los factores desde una concepción clásica, no obstante, añade lo que denomina como "factores concurrentes". Así, explica que un siniestro vial es el "resultado final de un proceso en el que se encadenan diversos eventos, condiciones y conductas. Los factores que desembocan (...) surgen dentro de la compleja red de interacciones entre el conductor, el vehículo y la vía en unas determinadas condiciones ambientales" (Toledo Castillo, 2011, p. 19).

Los autores enlistados ponen especial énfasis en la promoción del comportamiento seguro por parte del usuario vial en el tratamiento de la seguridad vial, ligado a los factores denominados como concurrentes que son la supervisión policial y el sistema sancionador primero y la normativa y legislación en segundo lugar. De acuerdo a Toledo Castillo, el factor supervisión policial y el sistema sancionador repercuten en la conducta vial del usuario dado que considera totalmente imprescindible la utilización de algún tipo de constricción social, de carácter aversivo,

impuesta por ley y controlada de alguna manera, que sirva para asegurar que los conductores van a observar y respetar las mismas reglas cuando manejan un vehículo o deambulan como peatones. En cuanto al factor normativa y legislación, este tiene la particularidad de incidir y condicionar a los tres factores clásicos contemplados en la trilogía accidentológica desde el propio marco normativo. Según esta idea, la norma, desde cualquier perspectiva, se convierte en uno de los elementos más vitales para garantizar una mayor seguridad en las ciudades y carreteras. Ambos factores funcionan con reciprocidad, dado que una ley necesita del factor supervisión policial y sistema sancionador como su brazo ejecutor y así desarrollar el hábito del cumplimiento (Toledo Catillo, 2011).

En el siguiente esquema de elaboración propia pretendemos mostrar las interacciones y la interdependencia entre los factores concurrentes y los factores tradicionales que convergen en un siniestro vial (Figura 5.3). Aclaramos que un siniestro puede producirse, como también evitarse, con la presencia predominante de uno o más factores como parte de la secuencia de acciones recíprocas entre los elementos que, próximos a una mirada sistémica, comprendemos que interactúan en el siniestro. En este sentido, las condiciones o el tratamiento que se les brinde a los factores caracterizarán al propio factor, pero a su vez esas modificaciones impactarán en otro y sus propias relaciones. En este punto vale la pena mencionar que desde ningún aspecto consideramos sólo lo meramente controlador o restrictivo, dado que va de la mano del comportamiento como conformación de la cultura vial. Ilustraremos este entendimiento con el siguiente ejemplo: mediante un operativo de tránsito (factor supervisión policial) se controla el cumplimento de cuestiones que contribuyen al buen desempeño vial (factor normativa y legislación), la relación e interdependencia de ambos, afectará en las formas de manifestarse del usuario vial (factor humano) en este contexto, contribuyendo a la prevención de un siniestro.

Figura 5.3: Esquema de interacción entre factores en la siniestralidad



Fuente: elaboración propia.

Con motivo de desglosar los factores y empezar a trabajar con algunas de las variables empleadas por los diferentes autores, se confecciona la Tabla 5.2, utilizadas en los trabajos de referencia de identificación de tramos o puntos tratados en la literatura especializada.

Tabla 5.2: Comparativa de Factores

	Marco Teórico		
	Factores		
Variables	**Castillo**	**Dorsemaine**	**ANSV**
Factor Humano	X	X	X
Factor Ambiental	X	X	X
Factor Vehicular	X	X	X
Factor Vía	X		
Factor Normativo	X		
Supervisión policial y el sistema sancionador	X		

Fuente: Elaboración propia

Las variables como la normativa, la supervisión policial y sistema sancionador, aunado a la conducta social, la educación y comunicación, presentan especial interés para el abordaje de la criminología vial. En la Tabla 5.3, se muestran las variables, producto del desglose de los factores que intervienen en la dinámica de un siniestro, empleadas por los autores de los trabajos de referencia para la identificación de puntos como de tramos.

Tabla 5.3: Comparativa de variables por autor

	AUTORES				
	POR PUNTOS		POR TRAMOS		
VARIABLES	CONASET	DORSEMAINE	BERARDO	TOLEDO CASTILLO	GUERRERO AGUILERA
Cantidad de siniestros	X	X	X	X	X
Tipo de siniestro (colisión, choque, atropello, otros)	X	X	X	X	X
Con Ubicación espacio - temporal	X	X	X	X	X
Circunstancias meteorológicas	X		X	X	X
Estado y condición de la vía (señalización, estado)	X	X	X	X	X
Tipo de vía (autovia, cruce, intersección, etc.)	X	X	X	X	X
Cantidad y tipo de vehiculo involucrado		X	X	X	X
Circunstancias psicofisicas				X	
Victimas (lesionados, fallecidos)		X	X	X	X
Ingesta de alcohol y psicofármacos				X	
Zona (urbana - rural)			X		
Usuario vial (peatón, conductor, otros)					X
Presencia de obstáculos					X
Severidad del siniestro (grave, leve, moderado)					X

Fuente: Elaboración propia

Respecto a las variables de espacio y tiempo, se puede observar, acorde a los trabajos estudiados en el presente, que la distribución de los

siniestros se desarrolla de acuerdo a un lapso de tiempo y una longitud del tramo determinados. En algunos casos, estas variables se encuentran supeditadas a la densidad poblacional del ejido o a la cantidad de tránsito en circulación de la red vial. En la tabla siguiente, se observa el tiempo y tipo de medición empleados en los trabajos vistos y bibliografía.

Tabla 5.4: Variables para identificar tramos/puntos de concentración vial

	Variables para identificar tramos de concentración vial		
Autores	**Relevamiento de datos**	**Tiempo**	**Longitud de Tramo/punto***
CONASET	Chile	1 año > 50 mil habitantes 3 años < 50 mil habitantes	Punto
Dorsemaine	Mendoza	3 años	Punto
Berardo	Córdoba	3 años	1 km
Guerrero Aguilera	Costa Rica	3 años	1 km

Notas: *Tramo: kilómetros, metros; Punto: ubicaciones geográficas (km., intersección o en tramo)

Fuente: elaboración propia

5.3 Metodología para la identificación de TCSV

Visto en esta práctica el análisis y la comparación de los métodos utilizados en los trabajos que empleamos como referencia, abordaremos primero el método de número de accidentes para la identificación de tramos, que según Berardo, representa baja dificultad y requiere de un mínimo de datos, lo que deriva en una recolección sencilla de los mismos (Berardo et al., 2008). Al método Número de accidentes lo pudimos observar en el análisis comparativo como el más simple en cuanto a su aplicación y que permite un instrumento con recolección de datos uniformes (formulario), definiciones de las variables a analizar, planilla de aplicación del cálculo y la interpretación de los resultados en anexo.

Como se mencionó, se opta por el método cuantitativo Número de accidentes para la identificación de TCSV que básicamente consiste en una comparación de tramos homogéneos, recomendado para aquellos tramos donde los volúmenes de tráfico sean pequeños. El procedimiento implica la comparación de tramos con características que sean similares en una coincidencia en las variables espacio temporal. Se obtiene así un

registro de los siniestros localizados en un tramo, y posteriormente se identifica la cantidad de eventos. Por último, con los datos ya expuestos se obtiene un valor promedio de los siniestros. De esta manera el estudio afirma que se considera un TCA cuando "aquel tramo cuya cantidad de accidentes por kilómetro sea superior a la media de la vía más un desvío representado a través un coeficiente de mayoración" (Berardo et al., 2008, p. 11). Es decir, sería un TCSV si la media del tramo de interés es superior a la media de los tramos homogéneos. Los autores también mencionan otras técnicas que solo nombraremos para conocimientos del lector: método de la Tasa de accidentes, Método del Número – Tasa, Método del Control de Calidad de la Tasa.

5.3.1 Datos requeridos para el cálculo de TCSV

En base a los datos de siniestros históricos, son necesarios para la aplicación del método recolectar la siguiente información: primero, el número de siniestros, que refiere a la cantidad de siniestros del tramo investigado como del tramo de características similares de comparación. Segundo, la longitud del tramo, la extensión en km del sector investigado y del comparado, considerando el inicio y la finalización. En esta primera versión, la planilla de cálculo que hemos elaborado presenta una serie de columnas y filas para el registro de datos respecto a la tipología de siniestros en general propuesto por la bibliografía referenciada[21].

A partir del principio básico de seguridad vial que lo que no se mide no se conoce y lo que no se conoce no se puede gestionar, es que proporcionamos un formulario adaptado de registros de datos de los siniestros en la misma plantilla de cálculo de TCSV en la hoja llamada "planilla de variables sugerida". La utilidad de los datos analizados, permiten una comprensión amplia de los siniestros, de los factores en particular (humano, vehículo, entorno, normativa y su desglose), causas de los siniestros y cualquier otro dato que resulte de interés conocer. Los resultados obtenidos del análisis de los datos, será una valiosa información que podrá servir de fundamento o evidencia para el

[21] Link donde se puede realizar la descarga de la planilla: https://onx.la/38445

requerimiento o diseño de políticas/medidas destinadas a la mejora de la situación problemática de la siniestralidad[22].

Los datos a relevar son los siguientes:

- Lugar del siniestro: debe especificarse nombre del distrito, de la vía, o en caso de intersección el nombre de todas las vías. Es decir, especificar la ubicación y describir el espacio geográfico, ya sea este una intersección, una recta, una banquina entre otros.

- Fecha del siniestro: descripción del espacio temporal, se debe especificar día, mes y año del suceso, además, se debe agregar en qué semana del mes tuvo lugar.

- Vehículos involucrados: cantidad y tipo.

- Franja horaria: Especificar la hora del hecho, si este ocurrió en la mañana, tarde o noche.

- Tipología de siniestro: colisión, atropello, vuelco (frontales, embestidos, perpendiculares, oblicuos, colisiones reflejas, colisiones por alcance, colisiones por raspado, salidas de la vía, atropellos y otros).

- Características espaciales y temporales: Señalización e iluminación del lugar. Circunstancias meteorológicas al momento del hecho. Especificación de la zona urbana o rural.

- Condiciones de la calzada: mojada, seca, resbaladiza, deteriorada con la presencia o ausencia de baches, señalización, entre otros.

- Consecuencia del evento: cantidad de lesionados, como así también la presencia o no de víctimas fatales. Ingesta de alcohol y psicofármacos.

Finalmente, respecto de la interpretación de los resultados, definimos que un tramo se puede inferir con concentración significativa de siniestros producidos si la media del tramo investigado es superior a la media del tramo homogéneo comparado dentro del tiempo y la longitud

[22] Planilla de cálculo de TCSV (Aplicación del método e interpretación de resultados) En el link que se comparte se encuentra un "Instructivo para la aplicación del método por número de accidentes" se describe el paso a paso para la identificación del tramo con concentración de siniestros con base a la técnica Número de accidentes. https://onx.la/82b10

contempladas. Dichos resultados se visualizan en la hoja Número de accidentes de la planilla del cálculo de TCSV.

5.4 Conclusiones

En el renglón de las conclusiones podemos afirmar entonces que se optó por un método de identificación de TCSV sencillo y aplicable en esta primera versión que permitió así mismo ver volcados nuevos aportes teóricos respecto de la cuestión de la siniestralidad vial. El modelo propuesto supone una contribución a los programas ya existentes como futuros para la toma de decisiones en el área, la que debiera atenderse, como dijimos varias veces, en un abordaje holístico de todos los factores intervinientes.

La siniestralidad vial es compleja por la misma acción del hombre y no se produce por una mera combinación de circunstancias que no se pueden prever ni evitar, sino que son una secuencia de sucesos que se encuentran relacionados entre sí y sobre los que es posible intervenir desde procesos de planificación urbana consistentes. Como mencionan los teóricos más clásicos de la sociología y la criminología urbana, los sujetos realizan conductas que, en ocasiones, se desvían de la norma instaurada (legal y social) en un afán de pertenecer. De esta manera, la criminología vial nos podría brindar aportes sobre la conducta criminógena y dinámica en el entorno vial como disciplina innovadora que aporta una mirada multidisciplinar para la comprensión de las conductas desviadas y peligrosas. Tener mayor información de la siniestralidad vial permite entender el problema y ver alternativas para su tratamiento. De cara a futuros estudios, sería conveniente analizar casos concretos, ver la vinculación de lo que denominamos en primera instancia como atlas de interrelación de variables cuando se comenzó con el desglose de los factores.

Lista de referencias bibliográficas

Alonso, F., Esteban Martinez, C., Casquero de la Cruz, E., Velarte González, J., Suarez, Luque, J. & Pastor Soriano, J. (2019). Enseñanza para la gestión de la accidentalidad en emplazamientos peligrosos en las

carreteras. *Cuadernos Tecnológicos de la PCT*. (3). Universitat de Valencia España.
https://www.ptcarretera.es/wp-content/uploads/2020/12/03_2019_ensenanzas-para-lagestion-de-la-accidentalidad_v3_compressed.pdf

ANSV (2009) Agencia Nacional de Seguridad Vial, Manual del Conductor Profesional Modalidad: Transporte Público de Pasajeros Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ansv_licencias_manual_del_conductor_p rofesional.pdf

Berardo, M., Baruzzi, A., Vanoli, G., Freire, R., Tartabini, M. & Dapás, O. (2008). Identificación de tramos con concentración de accidentes en rutas nacionales de la provincia de Córdoba (República Argentina). Cátedra Transporte II –Universidad Nacional de Córdoba.
http://www.institutoivia.com/cisev-ponencias/analisis_accidentes_aa/Maria_Berardo.pdf

Casullo, F. & Caro P. (2020). La victimización en las ciudades intermedias. El caso de Cipolletti (2013-2016). En Perren, J., Casullo, F. y Padin, N. *Rompecabezas Urbano. Producción de desigualdades en ciudades de la Norpatagonia*. Viedma. Editorial UNRN.

Comisión Nacional de Seguridad de Tránsito (CONASET). Análisis de seguridad de tránsito mediante aplicación de índice de seguridad de tránsito (INSETRA). Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones. Mayo.
https://www.conaset.cl/wp-content/uploads/2016/01/informe_final_insetra.pdf

Dirección Nacional de Observatorio Vial – ANSV. (2010). *Principales causas de los siniestros viales en la rutas y autopistas de Argentina. Análisis y recomendaciones para la prevención de la siniestralidad via*l. Investigación Accidentológica Aplicada. Datos para la acción.
www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/05/ansv_ov_investigacion_aplicada_rutas_y_autopistas.pdf

Dirección Nacinal de Observatorio Vial. (2016). “La importancia de la recolección de los datos para la Seguridad Vial: Formulario Estadístico Único”.https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/4-importancia-recoleccion-datosseguridad-vial.pdf

Dirección Nacional de Observatorio Vial - ANSV (2021). *Costos e impactos de la siniestralidad vial. Una mirada holística para su abordaje*. Dossier N° 2. Dirección de Investigación Accidentológica. Ministerio de Transporte de la Argentina. Marzo. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/03/ansv_ov_dossier_investigacion_n2_0.pdf

Dorsemaine, P. (2011). Puntos negros del Departamento de San Martín, Mendoza, a partir de siniestros viales con lesionados donde intervino policía científica. Universidad del Aconcagua. bibliotecadigital.uda.edu.ar:460

Espelt Lleonart, P. & León-Sala, D. (2009). Evolución de la seguridad vial en medio urbano como disciplina y como factor del diseño tipológico de la calle. XV Congreso Latinoamericano de Transporte Público y Urbano. http://hdl.handle.net/2117/9167

Fernández Cáseres, G. & Funes Balza, G. (2023). Evolución del modelo de movilidad urbana local entre los años 2015 y 2022. Mar del Plata entre Todos. Mar del Plata. https://mardelplataentretodos.org/repositorio/files/original/ca26ac28490114202b79035daf148fa0.pdf

Garland, D. (2005). *La cultura del control*. Barcelona. Gedisa.

NRSS. National Road Safety Strategy. (2021). Principios de sistemas seguros. 25 de septiembre. www.roadsafety.gov.au/nrss/safe-system

Núñez, R. (2018). *Programa de Estudios sobre Siniestros Viales* 2018. Ediciones SAIJ, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Organización Mundial de la Salud (OMS). (2018). “Informe sobre la situación mundial de la seguridad vial”. *Global status report on road safety 2018*. https://www.who.int/publications/i/item/9789241565684

Planzer, R. (2005). *La seguridad vial en la región de América Latina y el Caribe. Situación actual y desafíos*. Cepal. Serie Recursos naturales e infraestructura. https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/77f6252b-5950-49a9-9d6a-43aa8c65d7e4/content

Rapela, M & Corna, H. (2009). *Manual del Conductor Profesional. Modalidad: Transporte Público de Pasajeros*. Agencia Nacional de Seguridad Vial. Mnisterio del Interior de la Nación. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ansv_licencias_manual_del_conductor_profesional.pdf

Reyes Hinojosa, R. (2017). Infraestructura urbana, factor influyente de la movilidad urbana y por consecuencia impacta en la seguridad vial, y en la salud pública de la ciudad: caso de estudio, zona metropolitana de la ciudad de Toluca. *Proyección 21*. XI. Marzo – agosto. 122-144. https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/10300/21-07.pdf

The World Bank. (2019). Good Practice Notes. Environment & Social Framework for IPF Operations. Road Safety. Transport Global Practice Road Safety Global Solutions Group. October. https://thedocs.worldbank.org/en/doc/648681570135612401029002 2019/original/GoodPracticeNoteRoadSafety.pdf

Toledo Castillo, F. (2011). *Manual de investigación y reconstrucción de accidentes de tráfico*. Valencia. Alfa Delta Digital.

Sobre las autoras y los autores

Fernando Miguel Casullo. Especialista en Historia Regional por la Universidad Nacional del Comahue. Secretario de Investigación por la Sede Alto Valle y Valle Medio de la Universidad Nacional de Río Negro. Profesor Adjunto por la Universidad Nacional de Río Negro y la Universidad Nacional del Comahue y Director de la Escuela de Humanidades y Estudios Sociales de la Sede Alto Valle Valle Medio de la Universidad Nacional de Río Negro. Miembro del Laboratorio de Estudios e Investigación sobre Sistema Penal y Derechos Humanos, trabaja temas vinculados a la historia de la administración de justicia en los años del roquismo y al análisis institucional de las agencias estatales de seguridad, de las que posee numerosas publicaciones en libros y revistas científicas. Actualmente dirige un Proyecto de Investigación sobre la percepción de seguridad y victimización en los clusters comerciales de Cipolletti y Fernández Oro.

Daniela Díaz es Licenciada en Gestión de la Seguridad, Técnica Superior en Criminalística, Especialista en Documentología y Técnica Superior en Recursos Humanos.

María Paula Ferrari es Doctora en Geografía por la Universidad Nacional del Sur e Investigadora Adjunta del CONICET. Docente Adjunta de la cátedra Metodología de la Investigación Geográfica II de las carreras de Licenciatura y Profesorado en Geografía y Auxiliar de cátedra en el Seminario Geografía de los Riesgos Ambientales (FHyCS, UNPSJB), sede Trelew. Desde el año 2001 ha formado parte de diversos equipos de investigación (proyectos anclados en la UNPSJB). También ha participado en unidades ejecutoras de proyectos de la Universidad Nacional del Sur y la Universidad Nacional de La Plata. Así mismo, ha dirigido y codirigido proyectos de investigación y vinculación tecnológica, relacionados con problemáticas de acceso al hábitat en Puerto Madryn y problemáticas de riesgos ambientales en ciudades intermedias del litoral atlántico de Chubut. Actualmente desarrolla su plan de investigación como Investigadora Adjunta de Carrera de Investigación Científica CONICET, vinculado con el derecho a la ciudad

y al territorio, las configuraciones urbanas y las experiencias subjetivas en relación al hábitat en Puerto Madryn, provincia de Chubut.

Kheyla González es Doctora en Criminología y Ciencias Penales, Abogada

Silvia González es Periodista - Presidenta Fundación Estrellas Amarillas

Malen Kreiber es estudiante avanzada de la Licenciatura en Criminología y Ciencias Forenses de la Sede Alto Valle en Criminología y Ciencias Forenses

Laura Lamfre nació en 1979 en Neuquén. Estudió la Licenciatura en Economía en la Universidad Nacional de Córdoba y obtuvo su título de grado en el año 2003. Es Magister en Estadística Aplicada por la Universidad Nacional del Comahue y doctoranda en Estudios Territoriales en la Universidad Nacional de Quilmes. Desde el año 2004 es docente e investigadora de la Facultad de Economía y Administración de la Universidad Nacional del Comahue. Es Co-Directora del Centro Universitario de Estudios de Salud, Economía y Bienestar y Co-Directora del Departamento de Economía de la Universidad Nacional del Comahue. Dirige el proyecto de Investigación "Desigualdades sociales en salud y la conflictividad sociopolítica en la conurbación de Neuquén en el temprano siglo XXI" de la Universidad Nacional del Comahue periodo 2020-2024. Ha publicado numerosos trabajos en revistas científicas nacionales e internacionales y ha evaluado trabajos científicos en diversas publicaciones. Sus principales líneas de investigación se relacionan con las desigualdades sociales, estudios territoriales, calidad de vida, disparidades en salud y economía de la salud.

Micaela López, es Licenciada en Saneamiento y Protección Ambiental por la Universidad Nacional del Comahue. Doctoranda en Geografía en la Universidad Nacional del Sur desde el año 2019, en el marco de una beca doctoral de CONICET, con lugar de trabajo en el Instituto Patagónico de Estudios de Humanidades y Ciencias Sociales (IPECHS – UNCo - CONICET). Docente del Dpto. de Ciencias del Ambiente y la Salud (FACIAS- UNCo) y de la carrera de nutrición de UFLO. Investigo dinámicas socioecológicas del frente fluvial del río Limay en el Área

Metropolitana de Neuquén, como base para su planificación sostenible. Mi enfoque se basa en marcos conceptuales de sistemas socioecológicos complejos y adaptativos, complementados con el análisis de servicios ecosistémicos.

Paula Montiel Moyano es Licenciada en Criminología y Ciencias Forenses

Germán Pérez es profesor en Geografía por la Universidad Nacional del Comahue y Doctor en Geografía por la Universidad Nacional de La Plata. Es investigador asistente de CONICET. Es Profesor Adjunto del Depto. de Geografía en la Universidad Nacional del Comahue e integrante del comité editorial de la revista Boletín Geográfico. Se especializa en el campo de los procesos de urbanización y las problemáticas urbano-ambientales, aplicando metodologías vinculadas a la cartografía y a los SIG.

Joaquín Perren, es Doctor en Historia por la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Realizó sus estudios postdoctorales en el Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra (Portugal). Investigador Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Profesor Adjunto del Área de Historia Económica de la Facultad de Economía y Administración de la Universidad Nacional del Comahue. Director CCT Patagonia Confluencia de CONICET y Director del programa de investigación "La (re) producción de las desigualdades en la conurbación de Neuquén. Una aproximación multidimensional en el temprano siglo XXI" (Universidad Nacional del Comahue).

Silvia Roca, es Doctora en Sociología. Docente e investigadora de la Universidad Nacional del Comahue.

María Victoria Rosell Vinassa es especialista en desarrollo urbano, regeneración urbana, vivienda asequible y economías creativas y culturales. Es arquitecta por la Universidad de Buenos Aires (UBA) en Argentina, Magíster en Desarrollo Territorial y Urbano por la Universitat Politécnica de Catalunya (UPC) en España y MSc en Regeneración Urbana por The Bartlett School of Architecture & Built Environment de

University College London (UCL) en el Reino Unido, institución reconocida como la número 1 del mundo en arquitectura y entorno construido (QS World University Rankings 2024). Actualmente, es consultora en el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF), donde lidera estrategias clave enfocadas en sostenibilidad e inclusión para transformar las ciudades de América Latina y el Caribe.

Sofía Sanucci Gimenez, es abogada, con especialización en prevención y tratamiento de las violencias (Universidad Blas Pascal) y formación en procesos constitucionales (Universidad de Bolonia y UBA). Ha finalizado la cursada de la Maestría en Desarrollo Humano de la FLACSO, habiendo recibido un título intermedio de diploma superior en dicha disciplina. Posee una sólida trayectoria en derechos humanos y gestión social. Fue ministra de Niñez, Adolescencia, Juventud y Ciudadanía de Neuquén, donde impulsó políticas públicas innovadoras como el boleto estudiantil gratuito, el programa "Primer empleo", estrategias de prevención del suicidio adolescente y la "Escuela de Conducción y Liderazgo para Mujeres" junto a ONU Mujeres. Actualmente es asesora jurídica y se destaca como promotora de los derechos humanos, la participación ciudadana y la inclusión social, desde un enfoque integral que combina análisis jurídico y gestión estratégica.

Roxana Velasquez, Licenciada en Trabajo Social por la UNPSJB. Doctoranda en Estudios Urbanos por la UNGS. Becaria doctoral del IPCSH del CENPAT (2018-2024). Integrante del Laboratorio de problemáticas socioambientales de la UNPSJB. Me dedico a los estudios de las desigualdades urbanas en la provincia del Chubut, desde una mirada social y crítica en la conformación del hábitat en ciudades intermedias en Patagonia. Mi carrera profesional y formación continua la desarrollo con un fuerte compromiso con la justicia social, la igualdad y la lucha por los derechos humanos.

Daniel Wilberger es Abogado, Licenciado en Gestión de la Seguridad, Técnico Superior Criminalística, Especialista en Laboratorio Químico Pericial y Documentología