

**Eje Temático 1.** Transformaciones del contexto argentino y latinoamericano en la última década en clave de igualdad y desigualdad.

### **Título**

**Tensiones ambientales, desigualdades e imaginarios en la expansión urbana.**

**El caso Neuquino.**

**Autores:** Lic. Romero María Asunta de las Nieves y Lic. Goyochea Marcelo

Dirección E-mail de referencia: [nievesnqn@yahoo.com.ar](mailto:nievesnqn@yahoo.com.ar)

**Pertenencia institucional:** Universidad Nacional del Comahue, Facultad de Ciencias del Ambiente y la Salud.

**Palabras clave:** expansión urbana, segregación, desigualdad, conflictos socio ambientales, práctica profesional.

### **Resumen**

El texto elaborado es producto de la docencia e investigación universitaria, que a partir de la observación de nuevas formas de ocupación en la periferia de la ciudad de Neuquén, se busca conocer e interpretar la construcción social del riesgo ambiental, los imaginarios y prácticas sociales sostenidas por grupos sociales extremos: urbanizaciones cerradas y asentamientos populares e irregulares. Puesto que, a las localizaciones inadecuadas y la puja por la misma tierra entre sectores con posiciones e intereses bien diferenciados, se agrega la influencia de lo simbólico en la legitimación de espacios socio territoriales de segregación residencial socioeconómica.

Finalmente se pretende poner en debate durante este Foro algunas reflexiones respecto de la necesaria relación entre el campo de lo urbano y el quehacer profesional.

### **Introducción**

La ciudad de Neuquén viene experimentando transformaciones socioterritoriales significativas, yuxtapuestas y contradictorias, con una acelerada expansión de la periferia bajo características de desigualdad y exclusión social, que en parte se entiende condicionado por el modelo de acumulación y especulación de la renta inmobiliaria.

El presente trabajo intenta recuperar fragmentos de los trabajos de investigación que como docentes de la UNCo estamos llevando adelante mediante el estudio de casos extremos:

- Urbanizaciones cerradas

- Asentamientos populares, precarios.

Abordaremos las cuestiones de las desigualdades urbanas materializadas en los procesos de segregación residencial socioeconómica en la ciudad de Neuquén, que a partir del año 2000 comienza a vislumbrarse de manera incipiente pero cuyo proceso permite actualmente ser observado con más notoriedad en las periferias.

Dichas transformaciones socioterritoriales plantean serios conflictos, no tan solo en la puja por el acceso al suelo urbano entre grupos socialmente extremos - nuevas urbanizaciones cerradas y asentamientos o planes sociales de vivienda-, sino también por la presencia de riesgos ambientales críticos. Estos riesgos se presentan de manera diferenciada de acuerdo a las capacidades y vulnerabilidades de las comunidades que ocupen los espacios geográficos en cuestión.

Nuestros proyectos de investigación buscan conocer e interpretar la construcción social del riesgo ambiental en el ámbito de lo urbano. Por un lado consideramos importante conocer las prácticas sociales que legitiman en el territorio el crecimiento de los barrios cerrados en áreas inundables del río Limay en la Ciudad de Neuquén; ¿Qué ha ido ocurriendo en el imaginario social para que tierras históricamente dedicadas a la producción primaria e inhabitables para un soporte urbano, se transformen en tan poco tiempo en espacios tan demandado para un soporte urbano, altamente valorado por un determinado estrato social?

En particular, nos interesa captar la percepción social del riesgo. Esta percepción está en íntima relación con las condiciones de vulnerabilidad. La vulnerabilidad se encuentra en relación con la amenaza o peligrosidad de determinadas condiciones ambientales que impactan en la salud comunitaria. Esto se observa tanto en la vida de estos pobladores que transitan sobre un hábitat sumamente degradado y deficitario, como en aquellos asentamientos localizados en sitios que presentan amenazas tecnológicas como naturales.

Finalmente, deseamos compartir y poner en debate en este Foro Latinoamericano algunas reflexiones en relación al campo de lo urbano y las inscripciones profesionales del Trabajo Social, en el sentido por Bourdieusignado a estos conceptos.

### **Contexto y desarrollo histórico.**

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

Ya en los orígenes del territorio de la Confluencia, durante el año 1881, con las primeras subdivisiones del mismo y posterior subasta pública en Buenos Aires, cuando se remataron 1.300.000 has (Cristoph Albers, 1996: 136), se comienza a organizar dicho territorio bajo criterios de concentración, favoreciendo los intereses de los terratenientes ligados a la Argentina Agroexportadora e indiferentes a las cuestiones locales (Leyes de Premios, Remates y Nueva Ley de Tierras de 1903).

Al respecto, Bandieri (1993: 295).rescató relatos de Olascoaga:

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

La llegada del Ferrocarril del Sur en 1902 y el traslado de la Administración del Territorio Nacional de Chos Malal a Neuquén en 1904 vinieron a fortalecer esta visión, desencadenando dos procesos simultáneos, de construcción de suelo productivo y de suelo urbano,y bajo un fuerte subsidio estatal, se incorpora valor agregado a la tierra. Este se mantiene continuo hasta nuestros días.

Cuando en 1958 Neuquén se convierte en capital de provincia disponía de una planta urbana compacta, con baja densidad de población de 38,7 hab/ha. Pero, los grandes cambios han ocurrido posteriormente, a partir de las modificaciones en el estilo de desarrollo socioeconómico regional. Durante los años 60, con la instalación del modelo desarrollista, que promovió la tercerización de la ciudad, se fue consolidando como centro de servicios para la gran cuenca productora de energía hidroeléctrica y de hidrocarburos.

Desde entonces, la ciudad comenzó a ocupar una posición estratégica en la región, caracterizada por un tamaño intermedio, capital de provincia, centro administrativo y de servicios, nodo de interconexión con las ciudades vecinas; que crece y cambia hacia una tendencia de clara metropolización.

Lo distintivo respecto de otras ciudades intermedias del cono sur se basa en que este proceso ha sido directamente influenciado por el boom petrolero, una economía extractiva dependiente de flujos y factores internacionales, acompañado por la alta concentración del capital privado.

En consecuencia, la renta especulativa inmobiliaria combinada con una débil política pública de acceso a la tierra ha sido y son los condicionantes de esos procesos de segregación residencial socioeconómica y graves conflictos socio ambiental.

El crecimiento y concentración poblacional acompaña estos vaivenes de la economía regional, registrándose en el cuadro siguiente los mayores índices entre los períodos intercensales 1960 – 1991, producto sobre todo de las corrientes migratorias, tanto del interior provincial, otras provincias y países limítrofes.

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

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

**Continúa...**

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

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

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

**Los nuevos contrastes, desigualdad y conflictos socio ambientales.**

La ciudad de Neuquén se expande hacia la conurbación con altos costos sociales, urbanos y ambientales. En un caso, nuestra preocupación parte del análisis de la ocupación de las áreas inundables del río Limay por parte de proyectos urbanos de alta gama, con el siguiente interrogante: ¿Cuáles son las prácticas sociales que legitiman el crecimiento de barrios cerrados en áreas inundables del Río Limay en la Ciudad de Neuquén y que transforman al territorio en un espacio de riesgo ambiental? ¿Qué relación existe entre estos imaginarios sociales y las imágenes propagandísticas promovidas por los desarrolladores inmobiliarios?

Dicho desarrollo comienza a concretarse en el año 2004 a consecuencia de la implementación de una política de desarrollo local denominado “Plan Maestro Paseo de la Costa”, que motivó a los dueños de chacras ofertar dichas tierras productivas para ser reconvertidas en barrios cerrados, incrementando exponencialmente el valor de su propiedad y resultándole más rentable económicamente las ventas de terrenos que la producción de peras y manzanas. Sin duda, su implementación desde el gobierno municipal ha implicado inversiones importantísimas en obras de infraestructura vial, re-significando una puesta en valor de los sitios.

Una zona ribereña que históricamente era considerada marginal, inundable, con presencia de reservorios de vivienda social o asentamientos precarios populosos como “Valentina Sur” y “Los Polvorines” comienza a disputarse como territorio para las urbanizaciones de privilegio.

En el otro caso de estudio, situado sobre la zona Oeste de la ciudad, una expansión a pie de bardas y sobre la meseta, nuestra preocupación parte de considerar que esta

zona crece y se consolida a costa de la ocupación de tierras fiscales con alta fragilidad ambiental, ya sea por planes sociales de vivienda o por asentamientos de origen popular.

La incidencia de esta última forma de construcción social de hábitat ha sido alta en la ciudad de Neuquén, si se considera que ha involucrado a casi una cuarta parte de la población capitalina, según estimaciones propias del año 2007. Así mismo, dicho relevamiento dio cuenta que de un total de 10.811 familias residentes en 102 asentamientos, el 75% de ellos se concentraban localizados en el Oeste Neuquino.

En particular dicho estudio se focaliza sobre uno de estos asentamientos reconocido como “Los Hornos” con casi dos mil habitantes, decrecimiento dinámico, que comparte con el resto serios conflictos ambientales y fragilidad de los sitios, un prototipo característico de las situaciones de borde urbano. Aunque se diferencia del resto porque a estos factores de riesgo ambiental, se le agrega las incompatibilidades entre actividades y usos, en tanto se verifica la superposición de actividades rurales con la explotación hidrocarburífera y las habitacionales.

La dimensión de la vulnerabilidad social al estar determinada por características socioeconómicas de la población, la calidad física del hábitat tanto como por la eficacia de las políticas sociales, de salud y de protección ambiental, se entiende que condiciona las percepciones sociales y debilita las capacidades de respuesta de los grupos sociales de menores ingresos ante la posibilidad de emergencia de un desastre ambiental, sea de origen natural o antrópico.

A partir de reconocer los imaginarios sociales y su análisis desde los componentes estructuradores del contexto, se pretende diferenciar entre aquellos elementos simbólicos que pueden influir como facilitadores de aquellos otros que pueden actuar como obstaculizadores de las prácticas participativas y de gestión del hábitat.

La categoría teórica de segregación residencial socioeconómica ayudaría a comprender estas nuevas configuraciones y dinámicas de la periferia urbana, puesto que según la perspectiva de Pírez “Los dos extremos de la pirámide social que ocupan la periferia quedan colocados muy cerca en el espacio. Esto permite relaciones entre ellos: servicios sin calificación, aprovechamiento de residuos sólidos y otros como, por qué no, delitos. No es ya la heterogeneidad de la integración. Es, por el contrario, la heterogeneidad de la exclusión” (Pírez, 2009:300). En una dirección similar desarrolla su tesis Rodríguez Merkel (2010) cuando refiere a que ricos y pobres viven más próximos entre sí aunque las distancias socio económicas son cada vez más profundas, proceso determinante de una estructura urbana con zonas residenciales cada vez más homogéneas en sí mismas y heterogéneas entre sí.

Entonces la expansión actual de la Ciudad viene adquiriendo características muy distintas a las dadas en las décadas anteriores. Ocurre desde una fuerte competencia

especulativa entre diversos usos productivos, recreativos, comerciales y habitacionales, con graves problemas ambientales y altos costos urbanos y sociales. Tal el crecimiento desarticulado de la margen sur y sur este de la ciudad, sobre el periurbano de la planicie del valle, ribera de río, cuya expansión actual es producto de urbanizaciones de gestión privada (barrios cerrados, condominios en zonas de chacras o suburbanos). Nuevas urbanizaciones que se van consolidando entre muros, a costa de la pérdida de tierras históricamente productiva y de alto valor paisajístico, ante una permisiva gestión urbana local, desinformación, ausencia de opinión pública y hasta rupturas en la asignación social del sentido histórico dado.

Y, en el otro extremo, hacia el norte, el gobierno local promueve la urbanización de la meseta con más de dos mil soluciones habitacionales. Al mismo tiempo, y por efectos de la conurbación, los procesos de ocupaciones por asentamientos informales no sólo se mantienen intensos en el Oeste de la ciudad de Neuquén, sino que sobre todo, se replican en los centros aledaños de Plottier, Centenario y Cipolletti.

A nuestro entender la expansión urbana en la ciudad de Neuquén queda fuertemente tensionada entre las urbanizaciones de privilegio y las alternativas de oferta social de tierra y vivienda. Ambos procesos pujan por una misma tierra, cada vez más escasa y con una marcada tendencia hacia la fragmentación y exclusión social.

### **Reflexiones sobre el campo en relación a la inscripción profesional.**

Si sostenemos a la profesión como una práctica socialmente condicionada por circunstancias objetivas del contexto social, institucional y político, tanto como por las inscripciones simbólicas de allí devenidas, se podría repensar al campo de lo urbano como sustantivo de la inscripción profesional, por varias dimensiones:

- Es expresión de la concentración de la población, las desigualdades, también de prácticas colectivas emancipadoras por parte de sectores subalternos.
- Es territorio en permanente transformación con intereses contrapuestos en juego, entre las lógicas de la necesidad y de la rentabilidad ¿Qué papel ha asumido el Estado y las políticas públicas?
- Es escenario de la vida cotidiana de miles y miles de habitantes, de producción y reproducción de los imaginarios y prácticas sociales, legitimadores o resistentes a las tendencias y conflictos dominantes. .
- Retomando a Castells M, (1974) en cuanto producto de las estructuras de dominación y poder devenidas de los modos de producción capitalista. Enfoque congruente para interpretar adecuadamente los procesos de segregación.
- La búsqueda de temáticas significativas impone una lectura de las propiedades emergentes desde varios lugares, implicaría necesariamente abrazar otros aportes disciplinares.

- Revisar nuestras “miopías” (mirada corta) inmediatas y la fragmentaciones de los esquemas de interpretación teórico metodológicos que devienen desde la formación profesional.

## **Bibliografía**

Bandieri, S. y otros, (1993). “Historia de Neuquén”. Editorial Plus Ultra, Buenos Aires.

Castells, M (1974) “Movimientos sociales urbanos” Siglo veintiuno editores, 9ª edición; México.

Cristoph A. (1996) “Planificación comunal en el Alto Valle de Río Negro y Neuquén, Argentina”. Berliner geographische Studien, Vol. 45. Institut für Geographie der Technischen Universität Berlin.

Pirez P (2009) “La privatización de la expansión urbana en Buenos Aires”. P. Pírez Buenos Aires, la formación del presente.

Rodríguez Merkel G (2010) “Desigualdades socioeconómicas y segregación residencial en la Argentina, 1991-2001. Niveles, tendencias y aportes teórico-metodológicos para su estudio”. Tesis para optar por el título de Doctor en Ciencias Sociales; FACSO-UBA; Buenos. Aires.