

estados han sido reemplazados en buena medida por las grandes corporaciones transnacionales que controlan los excedentes a escala mundial, mientras que los estados nacionales se han reservado el poder de policía.

Así, se puede afirmar una vez más que la política de fragmentación territorial impulsada por el imperio, hasta sus últimas consecuencias (hecho que implica incluso el uso de las de las armas de destrucción masiva, monopolio casi exclusivo del imperio), es totalmente funcional a los mecanismos de apropiación de excedentes a escala mundial aquí descritos, favoreciendo una estructura económica ineficiente que sólo puede ser sostenida mediante el vaciamiento productivo del resto del mundo y la definición de reducidos mercados estables en las distintas regiones del globo, aptos para consumir los productos de alta tecnología generados en el imperio y sus socios de oportunidad<sup>13</sup>. El resto de la población mundial sólo tiene un destino, la exclusión, la miseria, la subalimentación, el hambre y la muerte.

<sup>13</sup> AMIN, Samir: "El futuro de la polarización global" publicado en *Realidad Económica*, N° 130, Instituto Argentino de Desarrollo Económico, Marzo de 1995.

## EXCLUSIÓN SOCIAL Y GESTIÓN URBANA: EJES EN LA CONSTRUCCIÓN DEL RIESGO AMBIENTAL

Elsie Jurio\*  
Celia Torrens\*  
Mabel Ciminari\*  
Olga Capua\*

La gran expansión de las ciudades que, a partir de mediados del siglo XX, caracteriza particularmente a los centros urbanos latinoamericanos, presenta una amplia variedad de problemas que afectan la calidad de vida de los habitantes y provocan el deterioro del ambiente. Los cambios producidos en los procesos de urbanización modifican y transforman los elementos naturales existentes convirtiendo a las ciudades en espacios propicios para la generación de situaciones de riesgo y en escenarios de desastres.

La ciudad de Neuquén, claro ejemplo de la problemática planteada, se ha caracterizado por un crecimiento poblacional de gran intensidad, que se tradujo en una expansión desordenada de la planta urbana. Esto ha provocado desajustes tanto en el mercado de tierras y de viviendas como en las dotaciones de equipamiento y servicios que derivaron en la emergencia de numerosos conflictos ambientales.

En las últimas décadas la ciudad se extiende principalmente hacia el sector Norte, el cual limita con un relieve mesetiforme que presenta un elevado escalón topográfico o "frente de barda" muy disectado por la acción hídrica. Numerosas cuencas aluvionales conforman este frente las que paulatinamente han sido incorporadas al ámbito urbano, a pesar de las limitaciones que presentan para el asentamiento humano.

Para este trabajo se ha seleccionado Cuenca XII, por ser ésta una de las más problemáticas del sector (Fig. 1). Su ocupación es resultado de una compleja trama de elementos y procesos entre los que se destacan la inestabilidad geomorfológica del sitio, el deterioro del medio natural, la ineficiencia de las obras de prevención y la situación de precariedad económica de los grupos sociales allí localizados. El análisis de las relaciones entre la dinámica natural y la vulnerabilidad social, considerando las diferentes formas de apropiación del espacio, han permitido evaluar la amenaza, la

\* Msc Elsie Jurio: Master en Ciencias en Applied Geomorphological and Engineering Geological Survey. (ITC, Enschede, Holanda). Docente e investigadora del Departamento de Geografía, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Comahue.

Lic. Celia Torrens: Licenciada en geografía. Docente e investigadora, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Comahue.

Lic. Mabel Ciminari: Lic. en Geografía. Especialización en Municipio y desarrollo territorial. Depto. de Geografía, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Comahue.

Lic. Olga Capua: Lic. en Geografía, docente e investigadora, Universidad Nacional del Comahue. Dirección: Avenida Argentina 1400, (8300) Neuquén, Argentina.

vulnerabilidad social y el riesgo ambiental existente en el área a través de la aplicación de un Sistema de Información Geográfica.

### Consideraciones teóricas

Históricamente, los términos *amenaza*, *vulnerabilidad* y *riesgo* han sido usados indistintamente, por lo que es necesario precisar su significado. La expresión *amenaza* refleja una fuente de peligro o una forma de daño potencial en torno a las comunidades humanas que pueden crear situaciones adversas para la vida y el desarrollo de las actividades (Cerdán, N., 1998).

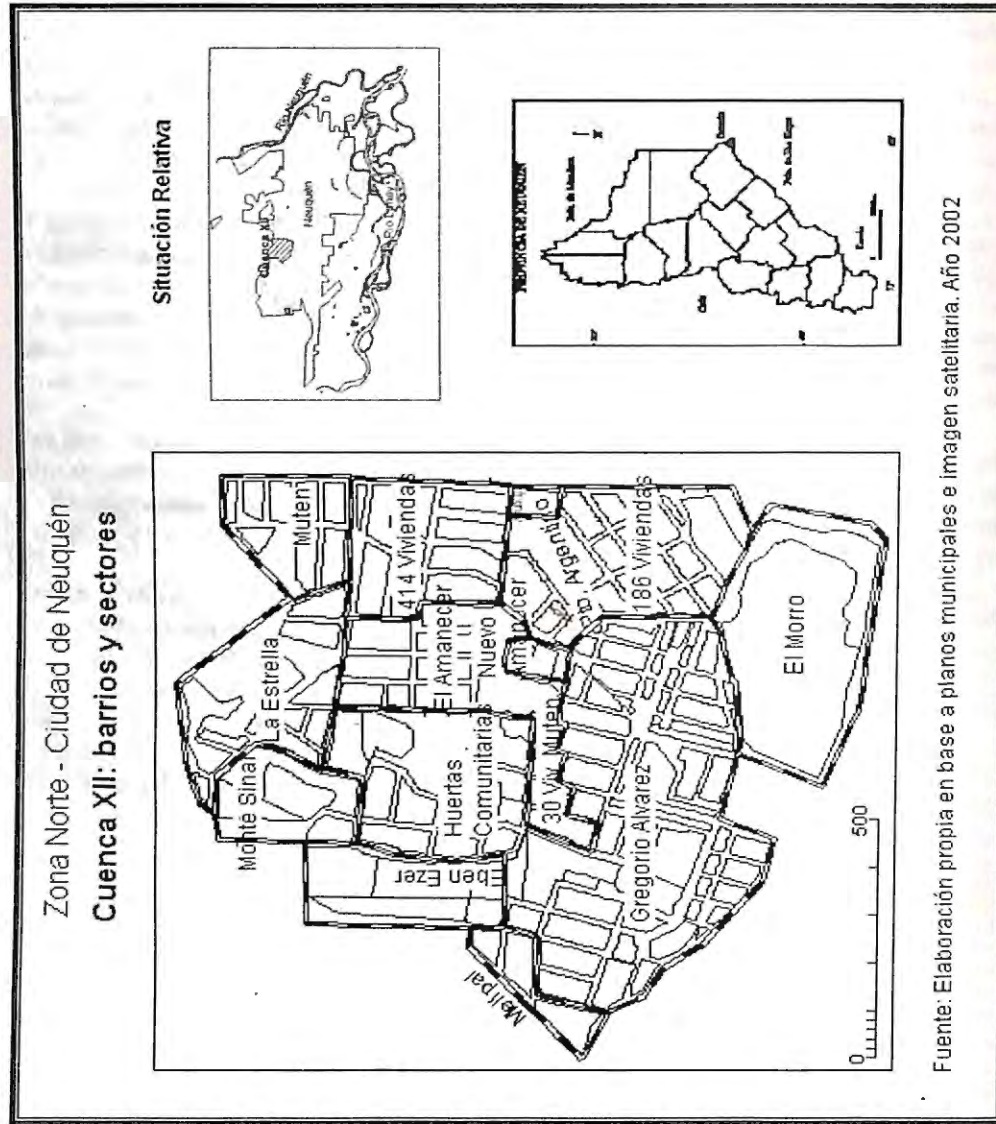
Si bien hay autores que asocian el término *amenaza* a un evento natural (fenómenos atmosféricos, geológicos o hidrológicos), otros proponen incorporar al hombre en su conceptualización, clasificando entonces la amenaza según su origen en naturales, socio-naturales y antrópicas. Esta última clasificación se adapta mejor a la problemática del área donde se consideran por un lado amenazas asociadas a eventos naturales - precipitaciones torrenciales -, y por otro, aquellas que resultan del impacto de determinadas prácticas sociales conocidas como amenazas de origen socio-natural, - obstrucción de los cauces naturales, desestabilización de laderas, entre otros -.

La *vulnerabilidad* en cambio, es una variable social. Se la define como «las características de una persona o grupo desde el punto de vista de su capacidad para anticipar, sobrevivir, asistir y recuperarse del impacto de una amenaza» (Blaikie, P. et al; 1996, en Castro, H., 1999) o como «una expresión del desequilibrio o desajuste, en igual medida, entre la estructura social y el medio físico-constructivo y natural que lo rodea» (Lavell, A., 1996). En este sentido la vulnerabilidad «se ve afectada por las relaciones de la comunidad con su medio ambiente, por la intensificación de las actividades económicas y sociales, el mayor o menor grado de desarrollo político-económico de la población, la organización social y su nivel de participación en la toma de decisiones, la cosmovisión, las creencias y mitos entre otros factores» (Calderón Hernández, G., 1999). Constituye, según Mogens Gallardo (1997), «el factor interno de una comunidad expuesta (o de un sistema expuesto) a una amenaza, resultado de sus condiciones intrínsecas para ser afectada».

En el área de estudio, la vulnerabilidad está asociada a la situación socioeconómica de los grupos sociales allí instalados, caracterizados por altos niveles de pobreza y exclusión social. Esto se traduce en la baja calidad de la vivienda, la ocupación ilegal de terrenos fiscales, una débil organización social y escasa posibilidad de acción ante situaciones críticas.

El concepto de *riesgo* involucra entonces tanto una *amenaza* como una población *vulnerable* a sus impactos. «El *riesgo* es, en consecuencia, una condición latente o potencial y su grado depende de la intensidad probable de la amenaza y de los niveles de vulnerabilidad existentes» (Lavell, A., 1996). A ello debe agregarse que si sobre algunas amenazas podemos actuar, si la vulnerabilidad puede ser controlada, el

Figura 1



riesgo es el fruto de la gestión humana poco previsor sobre el territorio (Cerdán, N., 1998).

La *evaluación del riesgo* tiene como objetivo identificar zonas inestables donde el uso colocaría a las estructuras y a la población en peligro de ser destruidas o dañadas. En este sentido se definen los grados de criticidad a partir de los lugares de riesgo potencial, lo que permite determinar dónde se deben implementar medidas preventivas estructurales y no estructurales.

La reducción del riesgo es una tarea compleja y multisectorial donde los diversos actores sociales tienen responsabilidad en aumentar la seguridad social, económica y ambiental, por lo que constituye una tarea de gestión y planificación que debe ser abordada de manera interdisciplinaria.

### El análisis de la amenaza

El área de estudio se encuentra bajo la influencia de un clima árido, con precipitaciones medias anuales inferiores a los 200 mm y una elevada evapotranspiración potencial que se traduce en un marcado déficit hídrico. Las escasas precipitaciones son, por lo general, de alta intensidad y corta duración por lo que el volumen de agua disponible en la superficie es superior a la capacidad de infiltración de los suelos y, en consecuencia, la mayor parte del agua escurre superficialmente. Asociado a este déficit hídrico y a suelos pobremente desarrollados se presenta una vegetación de tipo arbustiva, xerófila y espaciada, que favorece el accionar de los agentes erosivos.

Un relieve mesetiforme configura la unidad geomorfológica sobresaliente del área. La meseta, compuesta por una superficie plana y un escalón que desciende hacia el piso del valle del río Limay, está conformada por rocas sedimentarias. Estas se caracterizan por la alternancia de rocas friables, susceptibles a la erosión y rocas más resistentes que han evolucionado bajo condiciones de clima árido. Suprayace a las mismas, un conglomerado de vulcanitas negras cementadas con carbonato de calcio.

El escalón o frente de "barda" presenta una intensa disección hídrica provocada principalmente por las precipitaciones estivales. Al pie del mismo se desarrollan, por procesos de pedimentación y carcavamiento, superficies rocosas de erosión y transporte conocidas como *pedimentos de flanco*. Sobre estas superficies es posible individualizar una delgada cubierta de material "en tránsito" hacia el nivel de base local representado por el río Limay. Este material proviene del progresivo retroceso del frente de erosión ubicado en situación lateral con respecto al eje del valle.

La superficie pedemontana se encuentra "salpicada" con sobresalientes *remanentes de erosión* o *cerros testigos*, de variado tamaño y disectados por una densa red de drenaje. Estos *relieves residuales* tienden a ser más altos y numerosos hacia la porción superior del pedimento y permiten proyectar la extensión previa de la meseta. Es sobre esta superficie pedemontana hacia donde se expande la ciudad, conformando

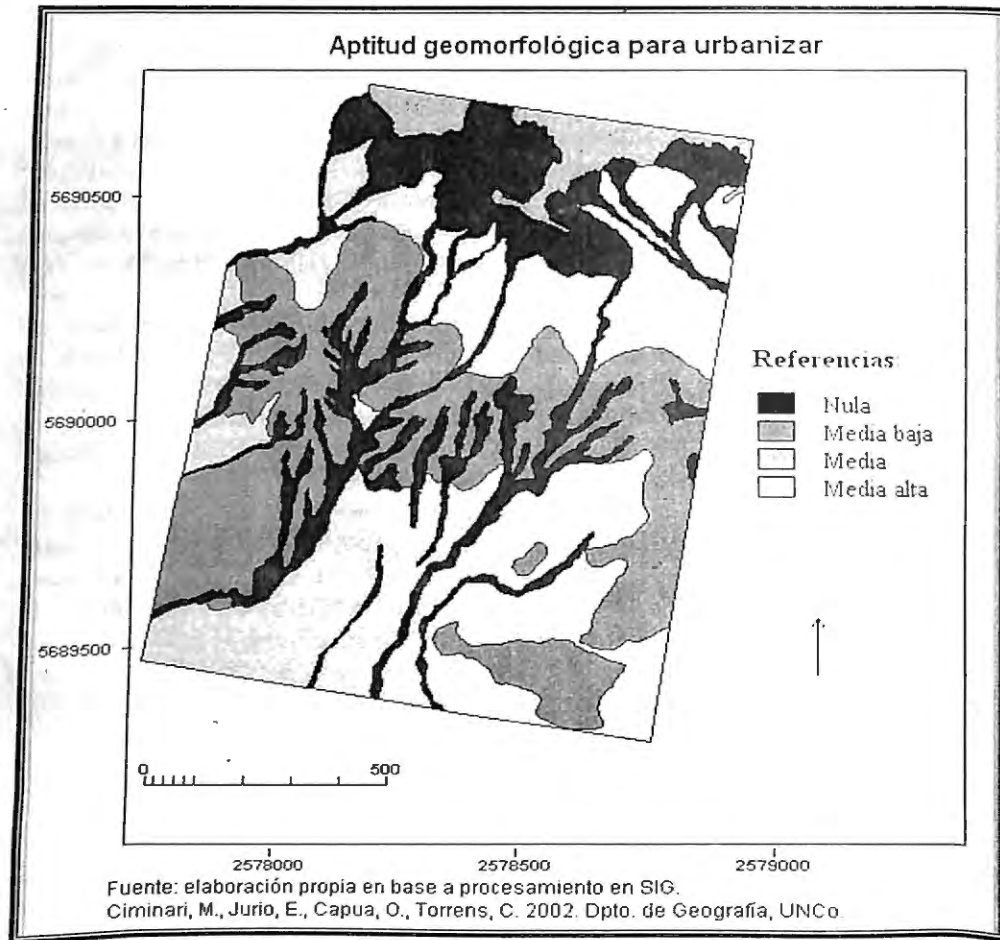
una zona caracterizada por "una compleja interfase de viviendas y ambientes naturales transformados por la urbanización" (Gudynas, E., 1990 en di Pace, M. et al, 1996).

Dadas las características y dinámica natural del área, la amenaza está vinculada a eventuales procesos de remoción en masa – del tipo caída libre y topples – en los sectores de fuertes pendientes y pequeñas coladas de barro en el material inconsolidado que forman los taludes antrópicos construidos para edificar sobre las laderas. Sin embargo, la amenaza se asocia principalmente a la manifestación de precipitaciones torrenciales, superiores a la media anual, la que es potenciada por la obstrucción y ocupación de los cauces naturales a través de la urbanización. La red de drenaje natural, intermitente, ha sido rellenada y ocupada por la construcción de viviendas y tendido de calles. Producto de esto, las arterias trazadas paralelas a la pendiente se convierten en colectores del agua de lluvia que escurre en la cuenca. Esto provoca, después de cada precipitación, la erosión y el deterioro de la zona superior y el anegamiento de las áreas bajas.

Es importante considerar que, a pesar de estas modificaciones hechas por el hombre, los cauces naturales no pierden definitivamente su función de colectores y mantienen latente la situación de riesgo para los pobladores asentados en las paredes y fondo de los mismos. Actualmente, en esta ciudad, es difícil determinar las áreas de mayor peligro cuando las formas naturales han desaparecido y se han creado nuevas formas de las cuáles hay que predecir su comportamiento.

Geomorfológicamente se identifican los siguientes sectores: una superficie plana coincidente con la parte superior de la meseta, laderas de fuertes pendientes, pedimentos, remanentes de erosión y numerosas cárcavas que disectan los sectores mencionados. Cada uno de ellos presenta aptitudes y restricciones al momento de ser incorporados a la *planta urbana*, las cuales dependen de su forma y dinámica. En función de esto, se elabora el *mapa de aptitud para urbanizar* (Fig. 2) donde a cada unidad geomorfológica identificada se le otorga una *calificación cualitativa con rangos* que van desde una aptitud alta a nula.

Figura 2



Como se expresara anteriormente algunas de estas geoformas han sido modificadas e incorporadas a la urbanización, sin considerar sus restricciones (Fig. 3), de la siguiente manera:

- *Laderas*: se realizan cortes al pie de la pendiente para la construcción de plataformas para urbanizar lo que provoca su desestabilización y potencia los procesos de remoción en masa.
- *Cárcavas*: se construyen viviendas en el piso de las mismas lo que ocasiona la obstrucción del cauce y la desestabilización de las paredes. Además, es frecuente la incorporación de los azudes como parte integrante de la vivienda, quedando los habitantes expuestos al peligro de inundaciones en ocasión de lluvias torrenciales.
- *Red de drenaje*: las cárcavas menores han sido rellenadas, nivelado el terreno y construido sobre las mismas. Al impedir así el escurrimiento de las aguas pluviales, después de cada lluvia, las calles, perpendiculares al frente de barda, se convierten en verdaderas cárcavas. Cabe agregar además que a efectos de minimizar los procesos actuantes, los habitantes de estos sitios, construyen canales alrededor de sus viviendas para interceptar la escorrentía superficial derivándola hacia sectores topográficamente más bajos. En ocasiones, el agua se canaliza por las calles, creando de esta forma una nueva red de drenaje artificial, las que funcionan como verdaderos colectores en épocas de lluvia dificultando el acceso a las viviendas y provocando diversos inconvenientes a la población.
- *Remanentes de erosión*: estos cerros son modificados para su posterior ocupación. Se extrae la vegetación natural, se compactan los suelos y se cortan sus laderas para construir pequeñas plataformas donde instalar las viviendas. Esto provoca la impermeabilización de los suelos, se crean taludes inconsolidados e inestables y además se decapita la parte superior modificando en ocasiones las divisorias de aguas.

Figura 3

*Laderas:* Desestabilización de las laderas por la construcción de plataformas para urbanizar.



*Cárcavas:* se construyen viviendas en el fondo y paredes de las cárcavas provocando la obstrucción del cauce y desestabilizando las paredes del mismo.



*Red de drenaje:* cuando las cárcavas son menores es usual que se rellene y nivele el terreno con el propósito de construir edificaciones sobre los cauces naturales.



*Remanentes de erosión:* son modificados para su posterior ocupación.



### Urbanización y vulnerabilidad social

En la década del '60 la ciudad comienza a expandirse, por iniciativa oficial, sobre la meseta y pie del frente de barda, valorizándose rápidamente las tierras situadas al noroeste del ejido. Es en esta década cuando se consolida el Movimiento Popular Neuquino como fuerza política, el cual centra la estrategia de desarrollo provincial en la obra pública, convirtiéndose así en el principal motor del crecimiento urbano en tanto demandante de trabajo y constructor de planes habitacionales.

El surgimiento de nuevas actividades productivas en la provincia del Neuquén, a partir de la década del '70, produjo un importante movimiento migratorio proveniente de diversos lugares del país, del interior de la provincia y de países limítrofes. Este crecimiento poblacional, que se concentra principalmente en la ciudad capital, provoca rápidos y dinámicos cambios espaciales, lo que se tradujo en una expansión desordenada y discontinua de la planta urbana. Como consecuencia de ello el Concejo Deliberante aprueba el Código de Planeamiento Urbano, -Ordenanza 1631/81-, a efectos de reglamentar el uso del espacio urbano. Si bien el mismo prevé indirectamente la protección de las áreas cercanas al frente de barda y aquellas destinadas a la producción agrícola, la planificación y gestión territorial se vieron superadas, como consecuencia de actitudes especulativas relacionadas al uso y gestión de la tierra y a decisiones del Instituto Provincial de la Vivienda y Urbanismo (IPVU). Así, a partir de la presión del mercado inmobiliario se vulnera la normativa establecida. Se incorporan de esta manera al ámbito urbano, áreas consideradas intangibles y de riesgo potencial atendiendo, vía Ordenanzas modificatorias y de excepción, a los pedidos de asociaciones, mutuales, cooperativas y consorcios que solicitan tierras para la construcción de viviendas.

A partir de la década del '80 comienzan a reflejarse los efectos colaterales de los profundos cambios estructurales propios de la economía neoliberal. Las privatizaciones de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), Gas del Estado, Agua y Energía Eléctrica e Hidronor SA; la caída del segmento de la construcción ocasionan como consecuencia un aumento del desempleo y un crecimiento sostenido de las demandas sociales. Esta crisis queda reflejada, a partir de los años '90, en una nueva modalidad de urbanización. Se trata de ocupaciones ilegales o "tomás" de terrenos fiscales ante la necesidad de disponer de un lugar donde vivir, debiendo enfrentar deficitarias condiciones en su hábitat. Estos constituyen los sectores más empobrecidos de la ciudad, son familias conformadas en su mayoría por jóvenes menores de 30 años, desocupados o subocupados, que no están en condiciones de acceder a la compra de un lote.

## Cuenca aluvional XII: un espacio social vulnerable

La urbanización de esta cuenca se materializa bajo diversas modalidades: *loteos populares* en tierras de bajo precio con escasos o nulos niveles de cobertura en infraestructura; *ocupaciones ilegales* en tierras fiscales; y los *barrios planificados* propuestos por el gobierno y/o por cooperativas de vivienda. (Cuadro 1)

La ocupación del área comienza a efectivizarse a fines de la década del '80 con la construcción de *barrios planificados*, por iniciativa del Instituto Provincial de la Vivienda, siendo el primer plan habitacional el denominado Gregorio Álvarez. Como barrio planificado se construye también el Barrio Muten en el año 1988, a través de una cooperativa de docentes. En ambos casos cuentan con todos los servicios –gas, luz, agua, cloacas y pavimento-. Esta iniciativa produce la valoración de los sectores intermedios los cuáles son ocupados por *loteos populares*. Así, al norte de estos barrios, se consolida entre 1987 y 1988 el sector La Estrella. Sus habitantes, que comienzan en una situación de ilegalidad, poseen actualmente la tenencia de los terrenos e instalación de algunos servicios básicos tales como: agua, luz, gas, recolección de residuos y transporte público. Este barrio se extiende principalmente hacia el norte, con la construcción de viviendas precarias en la parte inferior del frente de barda, afectando su equilibrio.

La situación económica del sector La Estrella se refleja a través del porcentaje de desocupación 35% para mayores de 18 años y subocupación 45% para la misma franja de edad (Encuesta Permanente de Hogares, 2001); cifra que se acompaña con valores altos de deserción escolar y que se agudizan en la población adolescente, entre 15 y 20 años. Este fenómeno estaría relacionado a la necesidad de incorporarse al mercado laboral como consecuencia de la falta de trabajo en el grupo familiar.

En la misma década se construyen en el área de piedemonte, el *Plan 186 Viviendas* por esfuerzo propio y *El Amanecer*, los cuales surgen a partir de sucesivas relocalizaciones de familias asentadas en áreas de riesgo o en terrenos destinados a otros usos específicos. Ninguno de ellos cuenta con servicios de cloacas, gas y pavimento.

Cuadro 1

## Cuenca XII: barrios y sectores

Barrio Municipal	Sectores	Año de construcción y situación dominial
Gregorio Álvarez	-Gregorio Álvarez	.Año 1982/83. Plan FONAVI. Propiedad las viviendas.
	-30 Viviendas Muten	.Año 1988. Compra de terrenos fiscales por parte de la Cooperativa de los Docentes.
	-Plan 414 viviendas	.Año 1987. Plan operatoria federalismo provincial. Posee tenencia y mensura.
	-Sector Autopista	.Año 1985. Tierras de la provincia ocupadas y posteriormente regularizadas.
	-Plan 186 viviendas	.Año 1985. Operatoria erradicación "La Costa" por el Municipio. Posee tenencia.
	-Puerto Argentino	.Década del '90. En etapa de regularización.
Villa Ceferino	-El Amanecer	.Año 1988. Operatoria relocalización (Mzas 5,6,7 y 8). Año 1991/91. Ocupación Mzas. 9 y 10. Tenencia provisoria.
	-Huertas Comunitarias	.Década del '90. Tierra fiscal municipal. Tiene mensura.
	-Nuevo Amanecer	.Año 1994. Ocupación ilegal.
	-La Estrella	.Año 1985. Se consolida en 1987/88. Ocupación regularizada.
	-Eben Ezer	.Año 1998. Terrenos del IPVU, Municipio y EPAS. Ocupación ilegal. al 30/04/02, dispone de anteproyecto plano mensura y subdivisión, en trámite transferencia de dominio a los ocupantes.
Bardas Soleadas	-Monte Sinal	.Año 2000/01. Total 60 familias (estimado). localizados en espacio verde. Asentamiento ilegal. Ocupación ilegal.
	-El Morro	
Bardas Soleadas	-Muten	.Año 1987/88. Plan de viviendas construido sobre tierras municipales adquiridas por la Cooperativa de Docentes.

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por la Dirección de Tierras Fiscales. Municipalidad de Neuquén. Año 2001.

Es a partir de los años '90, cuando se intensifica el surgimiento de asentamientos ilegales ("tomas") algunos de los cuales ocupan áreas inestables desde el punto de vista geomorfológico, que se corresponden con tierras de dominio público provinciales (Instituto Provincial de la Vivienda -IPVU-, Ente Provincial de Agua y Saneamiento -EPAS-), y municipales. Tal es el caso de Eben Ezer, Monte Sinaí, Huertas Comunitarias y Nuevo Amanecer. Los dos primeros se encuentran ubicados sobre remanentes de erosión cuyas irregularidades son salvadas con material de relleno, a la vez que se construyen terraplenes artificiales. En cambio en Huertas Comunitarias y Nuevo Amanecer es común observar viviendas en el piso y cabeceras de las cárcavas que disectan los cerros testigos.

Esta última modalidad de ocupación se inicia en el marco de los cambios que se producen en el Estado neuquino, cuando éste comienza a retirarse de su rol de impulsor de la obra pública, generadora de fuentes de trabajo, y en momentos en que el IPVU interrumpe la implementación de planes habitacionales, que en décadas anteriores cubrieron las demandas existentes de vivienda y empleo.

La población que se instala en estas tomas está constituida, en su mayor parte, por hijos de neuquinos y antiguos migrantes instalados en barrios cercanos que han quedado marginados del mercado de trabajo local, a los que se suman los nuevos migrantes provenientes de ciudades cercanas, de otras provincias y en menor medida de países limítrofes.

Estos asentamientos se caracterizan por la autoconstrucción de viviendas muy precarias con paredes de madera, nylon y cartón y piso de tierra (Fig. 3), carentes de todo tipo de servicios o logrando acceder a algunos de ellos mediante conexiones clandestinas. Su situación se agrava aún más por la falta de apertura de calles y las irregularidades del terreno aún no salvadas y que dificultan el acceso de los servicios de emergencia. Esta población, aún no organizada ni aceptada por el entorno, depende ante cualquier emergencia exclusivamente de las autoridades municipales para su asistencia. En cuanto a la situación socioeconómica de sus habitantes los índices de desocupación son alarmantes, superando el 90 %. Es común que las familias estén conformadas por mujeres jefas de hogares que deben sostener a sus hijos y, en la mayoría de los casos, son asistidas desde el Municipio o Acción Social de la Provincia.

Este modo de ocupación es producto de una compleja trama en la que se conjugan acciones que derivan de las necesidades de la población, de políticas urbanas y en otros casos, de intereses políticos partidarios. El origen de estas "tomas" responde a diferentes estrategias: unas organizadas directamente por iniciativa de los grupos afectados y destinadas a mejorar las condiciones de marginalidad y exclusión; otras organizadas por "líderes", formando parte de estrategias vinculadas a actores políticos locales, con el solo fin de obtener réditos partidarios a costa de las necesidades de los grupos carenciados y dificultando de esta manera la gestión urbana. En ambos casos la elección de los sectores sujetos a riesgo suele ser una forma de especu-

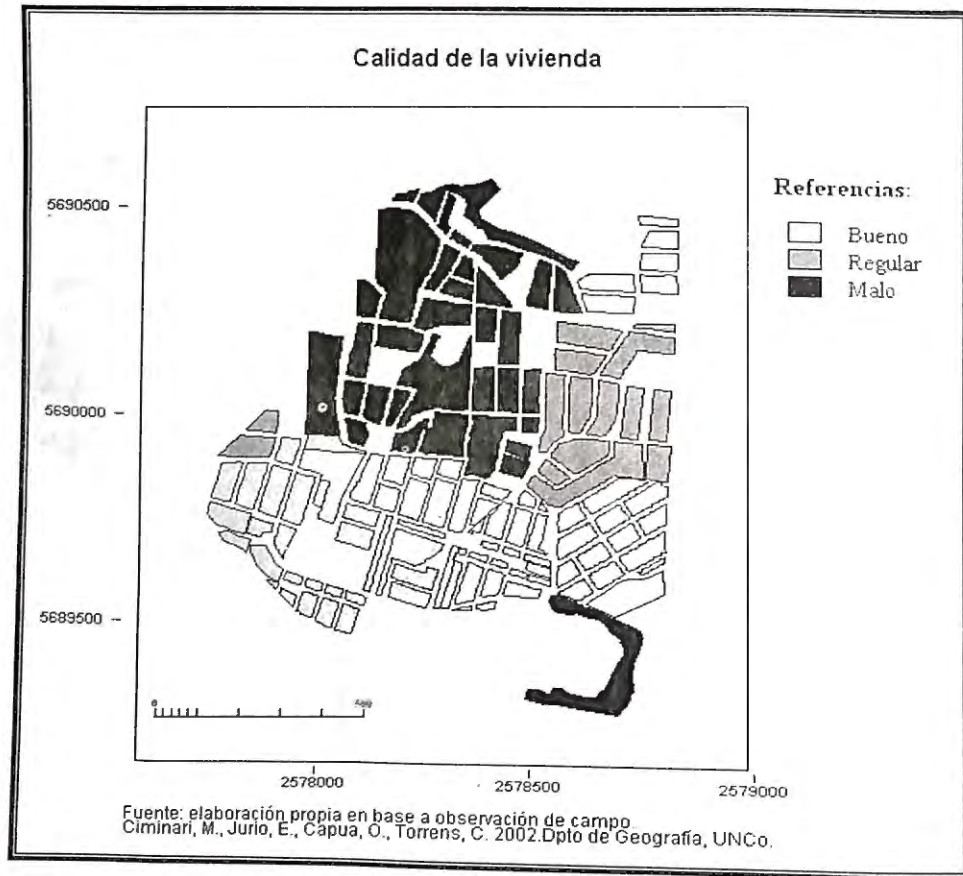
lación tendiente a lograr la relocalización definitiva con el otorgamiento de un lote o vivienda en otras áreas.

Por otra parte, el Estado a fin de evitar conflictos sociales mayores legitima la ocupación realizando mensuras y otorgando la tenencia de la tierra. Responde así a las presiones por parte de la población de escasos recursos sin tener en cuenta la condición de riesgo en lugar de buscar alternativas y soluciones que contemplen conjuntamente las dimensiones naturales y económico-sociales. Dada esta problemática es el municipio quién debe intervenir en la relocalización de la población en lugares adecuados destinados al crecimiento de la planta urbana y además, establecer y hacer cumplir normas de restricción para la ocupación de las áreas de riesgo.

De esta forma, Cuenca XII se ha ido consolidando como un sector urbano con serios riesgos ambientales donde se conjuga la ocupación de áreas geomorfológicamente inestables por parte de grupos sociales de escasos recursos, baja calidad de la vivienda, falta de provisión de servicios básicos y dificultades en la accesibilidad.

Además coexisten con estos grupos, la población de los sectores planificados, con viviendas de buena calidad y provisión de la totalidad de los servicios, los que quedan prácticamente rodeados por los asentamientos ilegales (Fig. 4). Esto genera conflictos entre los habitantes que conllevan a una falta de integración y pertenencia al barrio.

Figura 4



### La expresión espacial del riesgo ambiental

Como fuera expresado, el proceso de urbanización se ha caracterizado por ser muy dinámico y espontáneo, construyéndose así una ciudad desordenada y desarticulada social y espacialmente. Hacia el norte se localizan sectores socialmente marginados del mercado formal del suelo urbano, los cuales ocupan áreas con riesgo para urbanizar. La evaluación del riesgo, a partir del análisis cartográfico, se realiza combinando las variables *aptitud geomorfológica para urbanizar* y *calidad de la vivienda*, ya que *las mismas, en cierta forma, sintetizan la amenaza y la vulnerabilidad social*.

Para evaluar la *aptitud para urbanizar* se consideran los procesos de cada una de las unidades geomorfológicas identificadas. Así se califica con *aptitud media* la superficie de la meseta; *media baja*, los remanentes de erosión; *media alta* el pedimento y *aptitud nula* las laderas y las áreas afectadas por cárcavamiento. (Fig. 2)

La calidad de la vivienda se determina a partir de considerar los materiales de construcción de las mismas, obteniéndose las siguientes categorías: *calidad buena* (B° Gregorio Alvarez, Muten, 30 Viviendas Muten y Plan 186 Viviendas), *regular* (Puerto Argentino, Sector Autopista y 414 Viviendas) y *calidad mala* (asentamientos Eben Ezer, Monte Sinaí, Huertas Comunitarias, El Amanecer, Nuevo Amanecer, La Estrella y El Morro) (Fig. 4)

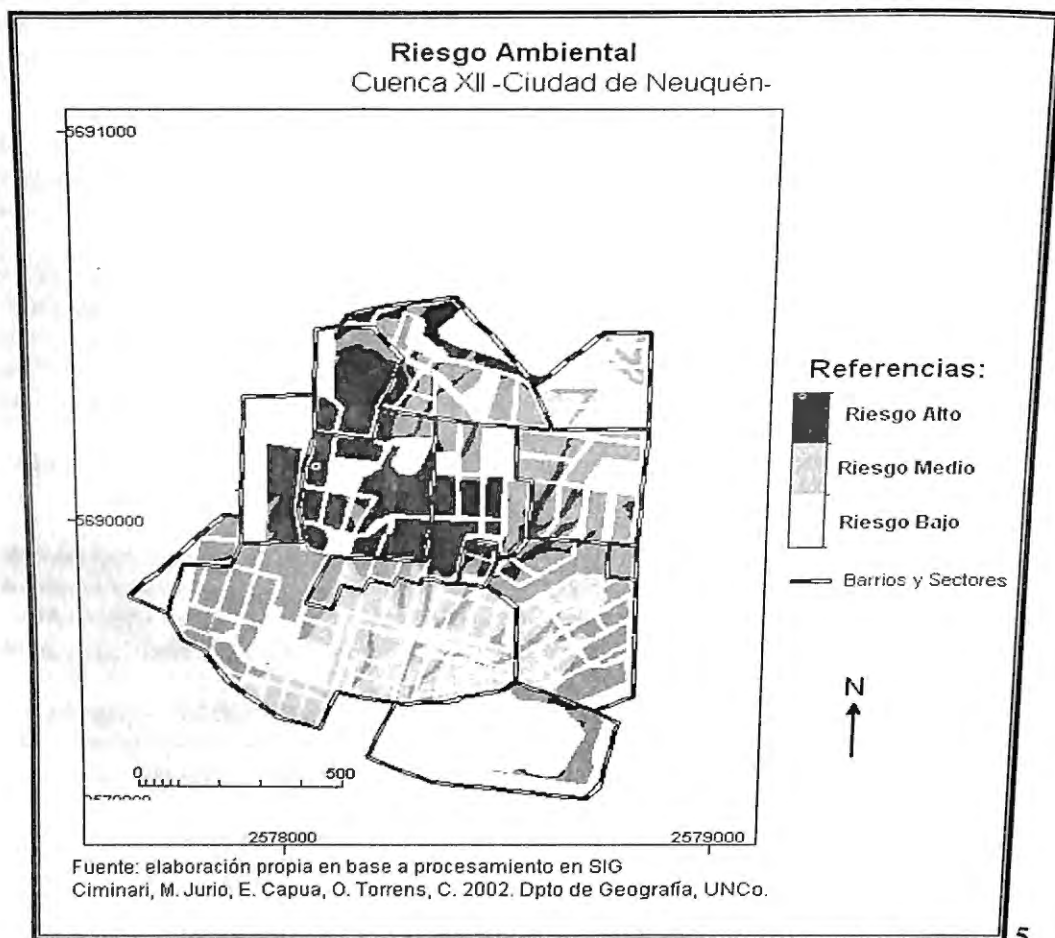
Finalmente los valores obtenidos y representados en el mapa "*Riesgo ambiental -Cuenca XII-*" (Fig. 5), permiten definir diferentes grados de riesgo:

- *Riesgo alto*: quedan incluidos en esta clase aquellos sectores geomorfológicamente inestables dados por redes de drenaje y remanentes de erosión, los que son ocupados por asentamientos espontáneos con viviendas de calidad mala y regular (Nuevo Amanecer, Huertas comunitarias, La Estrella y parte de Puerto Argentino, Eben Ezer y parte de Monte Sinaí).

- *Riesgo medio*: remanentes ocupados con viviendas de regular calidad y cauces menores ocupados con viviendas de buena calidad. Se encuentran afectados los barrios 414 viviendas, Sector autopista, Puerto Argentino. Coinciden en general con barrios del tipo esfuerzo propio y operatorias de relocalización.

- *Riesgo bajo*: remanentes de erosión ocupados con viviendas de buena calidad (Sector Oeste del B° Gregorio Alvarez, Sector el Morro, parte del B° 186 Viviendas y La Estrella). Si bien parte del Barrio Gregorio Alvarez y Muten se encuentran asentados sobre áreas geomorfológicamente más estables (pedimento) con una calidad buena de viviendas, son áreas igualmente críticas por ser las receptoras de los sedimentos y aguas pluviales provenientes de las partes altas de la cuenca.





5

A partir de los resultados obtenidos surgen diferentes propuestas tendientes a minimizar el riesgo y mejorar la calidad de vida de la población. Con respecto a las áreas evaluadas como de *alto riesgo*, las políticas deberán centrarse en la relocalización de la población allí asentada. Para los sectores de *riesgo medio*, cabe contemplar la recuperación y adecuación de las defensas aluvionales existentes y desarrollar acciones que permitan disminuir la vulnerabilidad social. En este sentido es importante generar alternativas de gestión social, establecer programas de capacitación, de percepción y toma de conciencia del peligro.

Como recomendaciones generales se propone evitar la ocupación de cauces, remanentes de erosión y sectores cercanos al frente de barda; crear las áreas verdes indispensables y establecer mecanismos de control efectivo del avance de la urbanización a fin de evitar nuevas situaciones de riesgo y de deterioro ambiental.

La construcción del riesgo se encuadra en los procesos de inestabilidad económica, política y social generados a partir del modelo de desarrollo imperante, en el cual el Estado no logra controlar y regular la expansión urbana. Las condiciones de marginalidad a que se ve sometida gran parte de la población y las estrategias que desarrollan para superar esta situación, se convierten en los ejes que explican la construcción del riesgo ambiental y la conformación de espacios cada vez más vulnerables.

#### Bibliografía:

- BLAIKIE, P. et al. 1996. Citado en CASTRO, H. 1999. *Desastres y vulnerabilidades en la Quebrada de Humahuaca*. En: CD I Encuentro Internacional Humboldt. Buenos Aires.
- CALDERÓN HERNÁNDEZ, G. 1999. "El concepto de vulnerabilidad. Cultura de la prevención de desastres". En: Textos & Con-Textos. Año 1. N° 1: Desde el eje cafetero de Colombia. <http://www.geocities.com/Rainforest/Andes/8473/nunouno/vulnera.htm>
- CERDAN, N., 1998. "Evaluación y reducción de la vulnerabilidad: Un enfoque indispensable para la gestión territorial". En: *Estudios Geográficos*. Tomo LVIV, N° 230, enero-marzo. Mendoza.
- CIMINARI, M. et al. 2000. *Riesgos ambientales en el sector norte de la ciudad de Neuquén. Implicancias territoriales y ambientales*. Proyecto de Investigación en elaboración. Secretaría de Investigación, UNCo. Neuquén.
- CIMINARI, M., 2001. *Políticas de desarrollo en sectores de marginalidad social de la ciudad de Neuquén. Una alternativa para el desarrollo local*. Trabajo de Seminario de Especialización en Municipio y Desarrollo Territorial. Facultad de Humanidades. Departamento de Geografía. Universidad Nacional del Comahue (inédito).
- GUDYNAS, E., 1996. Citado en di PACE, M. et al *Medio ambiente urbano en la Argentina*. Los Fundamentos de la ciencia del hombre. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires.
- HERZER, H., 1996. "Construyendo el riesgo ambiental en la ciudad". Seminario Internacional *Diagnóstico y propuestas sobre el medio ambiente argentino*. UBA. Buenos Aires.

- LAVELL, A., 1996. "Degradación Ambiental, riesgo y desastre urbano. Problemas y conceptos: hacia la definición de una agenda de investigación". En FERNÁNDEZ, M. A. (comp.) Ciudades en riesgo. Degradación Ambiental, Riesgos urbanos y desastres en América Latina, Capítulo 2. La Red.
- MANSILLA, E., 2000. Riesgo y Ciudad. Universidad Nacional Autónoma de México. [www.desenredando.org/](http://www.desenredando.org/)
- METZGER, P., 1996. "Medio ambiente y riesgos: elementos de reflexión". En FERNÁNDEZ, M.A. (comp.) Ciudades en riesgo. Degradación ambiental, riesgos urbanos y desastres en América Latina. LaRed.
- MOGENS GALLARDO, 1997. Evaluación de riesgos naturales y su relación al urbanismo. Centro EULA-Chile.
- MUNICIPALIDAD DE NEUQUÉN, 2001. Informe de la Secretaría de Desarrollo Humano sobre "Autogestión barrial para construcción de vivienda mínima progresiva". Neuquén.

## LAS TRANSFORMACIONES TERRITORIALES FRONTERIZAS SEGÚN LA CONCEPCIÓN IDEOLÓGICA DE FRONTERA (1991-1995)

Alicia Laurín \*

### Introducción

Las transformaciones de los espacios fronterizos que demandan los procesos de integración con propósitos económicos tienen su propia particularidad. Ella deviene de la condición de contener una frontera y son precisamente esos procesos de integración los que ponen en evidencia las contradicciones que emergen cuando el Estado cambia su estrategia sobre la frontera al variar su concepción fronteriza. En Argentina se ha transitado desde una noción de frontera concebida como una divisoria rígida y cerrada hacia otra que la concibe como deseable y necesariamente flexible para el logro de la integración.

Una y otra racionalidad determinaron un uso territorial fronterizo diferente por parte del Estado. En el caso de la concepción de *frontera cerrada*, las acciones estatales sobre la misma se limitaron al control de la circulación en general, por cuestiones de seguridad y soberanía. La idea de integración asociada a esa postura estaba dirigida hacia adentro del país, es decir integrar las áreas periféricas con los centros urbanos más importantes o más próximos. Ello explicaría -en gran parte- la escasa infraestructura vial de comunicaciones y edificaciones en los pasos fronterizos, comparada -por ejemplo- con la modernización actual de los mismos pasos, como aconteció en el sector cordillerano neuquino-chileno en el marco del proceso de integración entre Argentina y Chile. Hasta mediados de la década del '80 predominó la idea de frontera de tensión por ello las políticas territoriales fronterizas adoptaron la forma espacial de *áreas de frontera* y *zonas de seguridad*, en los bordes de los límites fronterizos. A partir de ese año se sucedieron una serie de acontecimientos que obligaron a considerarla *frontera abierta* para favorecer el proceso de integración física que dará lugar a la complementación económica. En este caso la *región fronteriza* sustituye -como estrategia territorial del Estado- a las áreas de frontera para el desarrollo.

Este trabajo explica la espacialización territorial de las estrategias del Estado según la concepción ideológica de frontera. Los recortes territoriales denominados *área de frontera* y *región fronteriza*, serían la resultante espacial de la concepción de frontera cerrada en el primer caso y la de frontera abierta en el segundo. Cada una de

\* La autora es Magister en Ciencias Sociales aplicadas de la Universidad de la Frontera (Temuco-Chile) y se desempeña como docente del Departamento de Geografía de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional del Comahue.