

Ciudad sin viviendas y viviendas sin ciudad: una propuesta metodológica para el ejercicio del derecho a la ciudad, Junín de los Andes 2008-2023

Gastón Muñoz

gastonmatiasm@gmail.com

Agosto, 2024

Resúmen

El presente trabajo, se propone hacer una revisión de las políticas habitacionales llevadas adelante en el municipio de Junín de los Andes, provincia del Neuquén, entre los años 2008 a 2023. Cabe destacar que, si bien se trata de un municipio de una reducida escala, el déficit habitacional no difiere del resto del país, contando con un gran porcentaje de familias con dificultades para acceder a una vivienda y a su vez, las escasas soluciones planteadas por el Estado, distan enormemente de una metodología que pueda garantizar un igualitario derecho a la ciudad.

Abstract

This work proposes a review of the housing policies carried out in the municipality of Junín de los Andes, province of Neuquén, between the years 2008 to 2023. It should be noted that, although it is a small-scale municipality, the housing deficit does not differ from the rest of the country, with a large percentage of families with difficulties in accessing housing and, in turn, the few solutions proposed by the State, are enormously far from a methodology that can guarantee an equal right to the city.

Resumo

Este trabalho propõe uma revisão das políticas habitacionais realizadas no município de Junín de los Andes, província de Neuquén, entre os anos de 2008 a 2023. Refira-se que, embora seja um município de pequena dimensão, o déficit habitacional não difere do resto

do país, existindo uma grande percentagem de famílias com dificuldades de acesso à habitação e, por sua vez, as poucas soluções propostas pelo Estado, estão enormemente longe de uma metodologia que possa garantir um direito igualitário à cidade.



Figure 1: Figura 1 Mapa del area urbanizada destacado los principales elementos físicos de Junín de los Andes / Mapa del Proceso territorial a analizar Fuente: Elaboración propia

1 Síntesis de territorialización

Junín de los Andes se trata de uno de los tantos pueblos surgidos a partir de la campaña del desierto, siendo reconocido por ser el primero con fecha fundacional, 15 de febrero de 1883. Se desarrolla desde su plaza central en sentido norte - sur teniendo como límites en el sentido este, el río chimehuin y oeste, estancias privadas o de la corporación CORFONE destinada a la producción forestal.

Luego de concretar la aniquilación y sometimiento de los pueblos originarios, con la aplicación de la ley avellanada (ley N°817/1876) se realiza un primer plano de los solares y se distribuyen las tierras entre los altos mandos del ejército y la venta a distintos comerciantes que vinieron a “poblar la zona”, como así también el establecimiento de sectores pertenecientes a la iglesia a fin de dar continuidad al proceso de evangelización. Durante los primeros años del siglo XX Junín de los Andes es un pequeño pueblo considerado de paso de las redes comerciales, compuesto por una mixtura poblacional que incluye, población de origen militar (dominadores), población originaria mapuche (dominados) y comerciantes asentados en la zona con propiedad de grandes sectores de tierras. La problemática habitacional

comienza a sentirse en estas regiones recién afines de la década del 60, momento en el que la provincia comienza a elaborar distintos planes de vivienda con fondos propios o nacionales (FONAVI). Históricamente la población que menos recursos posee espera una respuesta directa del Estado para la resolución de su problema habitacional, habilitando desde ese entonces la utilización de prácticas clientelares que condicionan los deseos y limitan a esperar a las familias el accionar de ese gobierno que votaron (y deberán seguir votando), para concretar su necesidad habitacional. La producción de vivienda estatal alcanza su límite máximo hacia finales de la década del 90, momento en el cual comienza a descender y en forma paralela comienza a manifestarse los mayores crecimientos poblacionales de la localidad. Es por estos motivos que a principio de los años 2000 la crisis habitacional se acentúa fuertemente desembocando en uno de los hechos más novedosos para el pueblo, como lo fueron las tomas de tierra en el año 2009. Si bien en ese momento ya se encontraba en obra El plan 101 viviendas, junto con otras 62 gestionadas por la cooperativa Nueva Esperanza, las tomas de tierra instalaron en la agenda pública más que nunca, el problema de la falta de tierra y vivienda. La paradoja es inevitable la población mayoritariamente Mapuche (“gente de la tierra”), no tiene tierra.¹

1

¹En marzo de 2019 una serie de tomas de terrenos pusieron en escena el grave problema habitacional de Junín de los andes,2023.



Figure 2: Evolucion de la construcción de viviendas de 2010 a 2023 Fuente: Elaboración propia un base a imágenes de google earth

2 El inicio de la solución y el principio del problema

Luego de que las tomas de tierra pusieran en evidencia el grave problema habitacional en que se encontraba el pueblo, la estrategia propuesta por el Estado (en este caso quien fuera el intendente de ese momento Rubén “Quique” Campos), fue la compra de una importante extensión de tierras aún estanciero, con el que se establecieron una serie de acuerdos y acciones a seguir.² Allí se realizaría el loteo social “Nehuen Che”. Parte de los acuerdos incluían el cierre del basural que es aledaño al loteo, y el traslado hacia un nuevo centro ambiental gestionado a través de los programas GIRSU, sobre un terreno que este estanciero “donaba” al Estado Mu-

2
2

3 ¿Quiénes produjeron el territorio? ¿Quiénes lo están produciendo?

Con el fin de conocer la dinámica de los procesos territoriales llevados a cabo en los últimos años, resulta imprescindible identificar cual es el conjunto de actores sociales (que habitan o no el territorio) que inciden en la producción del territorio (territorialidad), dando lugar su configuración en 1 tiempo (territorialización). El actor que en este apartado llamaremos “POBLACIÓN” se manifiesta en este sector analizado, mediante diferentes referentes. Estas personas son designadas mediante distintos mecan-

nicipal. Este proceso se fue desarrollando paulatinamente, pero al día de hoy no se encuentra finalizado, el centro ambiental funciona parcialmente y el basural aún no ha sido definitivamente clausurado. Desde ese entonces, cooperativas de vivienda y organizaciones laborales (nueva esperanza, CO.VI.TRA.E, A.M.E.JU.N., y Cámara de Comercio) también compararon tierra en el mismo sector. Si bien la población y la demanda habitacional continúa en aumento, puede observarse cómo fue creciendo la construcción de viviendas alrededor de las piletas de tratamiento de líquidos cloacales y el basural. Como se observa en las siguientes imágenes, la mayoría de las políticas habitacionales son enfocadas en ese sector siguiendo las lógicas de planes anteriores y aun con recursos inferiores.³

ismos de acuerdo al sector que representan, así las cooperativas de vivienda como CO.VI.TRA.E o Nueva Esperanza, eligen su presidente a través de asambleas, y en el caso de Nehuen Che o 101 viviendas, son personas autoproclamadas, en tanto que tienen su reconocimiento histórico en el barrio y asumen las tareas de gestión. Su representatividad es escasa, ya que tanto a las asambleas como a las reuniones barriales asiste poca gente. La comunicación se realiza mediante distintos grupos de WhatsApp o Facebook barriales, donde la población manifiesta sus problemáticas, pero depende exclusivamente de las pocas personas que decidan ponerse al hombro la cuestión e iniciar las ges-

²En el mes de octubre de 2009 fue aprobada la ordenanza que permitió al entonces intendente Rubén Campos, la compra del lote aledaño al basural y planta cloacal con fondos obtenidos de del fondo fiduciario establecido según el artículo 6 de la Ley 2615. Fuente: www.neuqueninforma.gob.ar/tierras-para-urbanizar-en-junin-de-los-andes/.

³En el mes de mayo de 2022, fueron aprobadas 100 nuevas casas en el loteo Nehuen che, que se suman a otras construidas con anterioridad, mientras que la limpieza definitiva del basural continúa extendiéndose y el equipamiento urbano es una promesa permanente. <https://infolosandes.com.ar/2022/05/30/cien-nuevas-casas-para-junin-de-los-andes-comenzaran-a-construirse-en-unos-dias/> (2023).

tiones. En general no hay una actividad o un espacio democrático recurrente, más bien existe la queja por redes sociales y la pasividad. El Estado en sus diferentes escalas, resulta ser uno de los principales actores, aunque predomina el municipal y provincial, siendo prácticamente nula la participación del Estado a nivel nacional. El Estado municipal a través de la figura del intendente, resulta ser un intermediario entre el Estado provincial (que es quien dispone los fondos y ejecuta las obras) y la propia población, que por intermedio de algún referente se encarga de trasladar las demandas que consideran prioritarias. Si bien como se decía anteriormente la población traslada las demandas emergentes, su intervención no excede ese límite, ya que no participa de la formulación de acciones o estrategias, sino que recibe lo que el Estado tenga para ofrecer.

Otros actores fundamentales son las estancias, empresas o particulares que poseen la propiedad de la tierra, que, al disponer de grandes extensiones, determinan según su propio criterio cuál será la fracción que pondrán a la venta y en definitiva son quienes terminan decidiendo hacia dónde crece, la ciudad hacia dónde avanza la urbanización. En este punto también debe incluirse al Ejército argentino, ya que, siendo otro gran propietario de tierras, toda vez que resultan intocables, decide hacia donde NO crece el pueblo. Siendo que la política habitacional más generalizada es la de construcción de viviendas repetitivas, cuya cantidad y calidad dependen del presupuesto provincial o eventualmente nacional, hay alguien que tiene que construir esas viviendas, y es en este punto donde

aparece el otro actor relevante, las empresas constructoras. Si bien en la actualidad la construcción de viviendas está dividida en dos sectores, como son algunas cooperativas de trabajo con vínculo con el Estado por una parte y empresas privadas por otra parte, el resultado final es similar, ya que en ningún momento la población participa del diseño de sus hogares y son todas las viviendas exactamente iguales. Existen también distintas organizaciones sociales que, si bien no tienen incidencia sobre la cuestión habitacional, si la tienen sobre el espacio o los edificios públicos de todo el pueblo. Estas organizaciones focalizan su mirada en la especialidad que poseen, e inciden en la búsqueda de respuestas a demandas propias de su disciplina. Tal es así que las organizaciones deportivas demandan canchas en mejores condiciones, las culturales un espacio para el arte, las organizaciones vecinales su propio salón comunitario, la asamblea ambiental el cierre del basural y la aplicación de programas de separación de residuos, etc. Estas gestiones son realizadas directamente con el ejecutivo municipal, con el que van decidiendo cómo y dónde realizar las obras que consideran, y en caso de no encontrar respuesta o los fondos necesarios, gestionan directamente con la provincia o nación. Dentro de los últimos actores que participan de los procesos territoriales nos encontramos con algunas ONG, que no habitan directamente el territorio, pero trabajan con infancias y familias en Estado de vulnerabilidad, promoviendo actividades lúdicas o culturales, promoviendo espacios de encuentro social.⁴

2

3

4 Aspectos vulnerados del derecho a la ciudad

En primer lugar, resulta fundamental hacer un repaso sobre la pregunta ¿Qué es el derecho a la ciudad? El derecho a la ciudad, definido por Henri Lefebvre en 1967, podría sintetizarse como derecho de los habitantes urbanos a construir, decidir y crear la ciudad. Entendiendo el pasaje de una sociedad industrial a lo que denomina una sociedad urbana, es ahora

este espacio urbano en el que se desarrollan las relaciones de producción capitalista. Plantea una reivindicación de que la gente vuelva a ser dueña de la ciudad, demandando el derecho de los ciudadanos urbanos a formar parte de todas las redes y circuitos de comunicación, de información, de intercambios, rechazando a la ciudad como organización discriminatoria y segregativa. En nuestro caso de estudio particular se puede observar que, a partir del progresivo aumento poblacional

⁴<https://www.lmneuquen.com/biblioderas-las-heladeras-libros-que-incentivan-la-lectura-los-barríos-más-postergados-n817311> (2023).



Figure 3: Figura 3: Esquema de actores involucrados en el proceso Fuente: Elaboración propia

y la demanda habitacional, se genera una extensión de la planta urbana desconectada de todo tipo de equipamiento público y con servicios de infraestructura inconclusos. Sumado a estas situaciones, el hecho de que este sector de la ciudad se encuentra rodeando la planta de tratamiento de líquidos cloacales y el antiguo basural, genera un permanente riesgo ambiental para las personas que habitan ese sector. Es notorio que las viviendas construidas por el Estado en cualquiera de sus modalidades, además de tener un elevado costo, son absolutamente impersonales, repetitivas y que no tienen en cuenta las necesidades propias de cada familia. Por otra parte el barrio queda absolutamente alejado de todo equipamiento urbano, como ser las instituciones educativas, administrativas, comercios de mediana escala, actividades deportivas-culturales, etc., sólo existen viviendas y pequeños comercios minoristas que poco a poco se van instalando. Por último, se destaca que los servicios de infraestructura son realizados en forma fragmentada, posterior a la ocupación de las viviendas e insuficientes.

Aunque estas estrategias son en cierto modo aceptadas por la población como soluciones a su problema habitacional, es evidente que el foco está puesto solo allí, en la tierra y en la vivienda y no hay plena concepción de HÁBITAT, ni mucho menos de derecho a la ciudad.

5 Obstáculos para el pleno ejercicio del derecho a la ciudad

La carencia de organización comunitaria resulta ser uno de los aspectos más débiles de la población, debido a que no hay un sentido colectivo de falta de derechos

a conquistar. cada barrio focaliza su mirada en sus propias faltas y desde ahí intentan reclamar al estado lo que consideran necesario, evidenciándose la ausencia de una visión de conjunto, que les permita pasar de carencias individuales a necesidades colectivas socialmente problematizadas. Todo el sector, aunque padece problemas similares, está dividido por diferentes áreas de acuerdo a cómo se fue gestando, de este modo el área mencionada se encuentra integrada por el barrio que lleva el mismo nombre Nehuen Che con un total de 900 terrenos, el barrio 101 viviendas, el barrio Tañí Mapu constituido por 62 viviendas gestionadas por la cooperativa nueva esperanza, el barrio Refugio del sol que tiene 353 lotes pertenecientes a distintas organizaciones (CO.VI.TRA.E., Nueva esperanza, cámara de comercio, A.M.E.JU.N.) y otro sector de 300 lotes aproximadamente denominado loteo CTH. Se observa una marcada diferencia entre los sectores cuyas propiedades son gestionadas por el Estado y los sectores gestionados por organizaciones, si bien pertenecen a un mismo proceso territorial, pareciera que la calle Emprendedores neuquinos divide los distintos bandos, en palabras de una de las referentes de organizaciones cooperativas “nos vemos como lxs unxs y los otrxs”. El otro punto importante que se interpone en la participación ciudadana es la aceptación de los métodos de las políticas históricas en materia de vivienda, cuyo círculo de acción además de comprender toda una maniobra político-partidaria, no incluye la intervención en la toma de decisiones.

6 Torcer el rumbo de la rueda de la desigualdad

En este punto pueden observarse distintas cuestiones referidas a cuáles son los problemas con que nos encontramos, y fundamentalmente, cuál es su origen y cuáles son las estrategias que históricamente se dan como respuesta a esos problemas. Con respecto a la primera cuestión, es decir al origen del problema, debemos resaltar el hecho de que la forma histórica de dar respuesta a la demanda habitacional, es a partir de nuevas urbanizaciones concebidas dentro de la lógica predominante, la lógica de la urbanización capitalista, que pone por delante las necesidades del mercado con la intención de asegurarse una ganancia, un plusvalor. Esta misma lógica, este mismo modo histórico de hacer ciudad, trae consigo la misma desigualdad que pretende solucionar, es por eso que lejos de resolverla la acrecienta, la reproduce,

“tanto las técnicas, estudios y análisis científicos y académicos como los procedimientos de gestión de la ciudad “convencionales no hacen otra cosa que reproducir las injusticias del sistema y perpetuar su desigualdad. Por ello, Soja propone que toda operación urbana debiera pasar una

especie de “test de justicia (espacial)” deslizando la sugerencia de que el mundo del derecho profundice en la reflexión sobre un corpus de “principios jurídicos de responsabilidad territorial o espacial”.

Sólo desde la comprensión de esta perspectiva, uno puede llegar a entender la profunda injusticia de algunas “banales” operaciones urbanas que, sin rubor alguno (más bien, sin reflexión ni escándalo), recompensan a los ricos y por contra castigan a los pobres⁵

Resulta fundamental revisar y modificar los modos de hacer ciudad, si pretendemos doblegar la desigualdad producida. David Harvey lo plantea como “reivindicar algún tipo de poder configurador del proceso de urbanización, sobre la forma en que se hacen y rehacen nuestras ciudades”.⁶

⁵SOJA, Edward, (2014). En busca de la justicia espacial. Tirant Humanidades: Valencia.

⁶HARVEY, David. (2013). Ciudades rebeldes. Akal: Madrid.

⁷<https://www.youtube.com/watch?v=ySFWeukQJy8> (2023).

⁸LASCOURMES, Pierre - LE GALES, Patrick, (2014). Sociología de la acción pública. El colegio de México: México.

7 ¿Hacia dónde queremos ir? La transformación pretendida

El interrogante que plantea David Harvey es claro “el derecho a la ciudad es un derecho político, es un derecho a la ciudadanía, es un derecho a la autodeterminación a través del derecho a transformar el ambiente en que vivimos. Para mí la pregunta ¿qué tipo de urbanización queremos? ¿qué tipo de Ciudad queremos? no se puede separar de la pregunta ¿qué tipo de personas queremos ser? y ¿qué tipo de relaciones sociales queremos priorizar?”⁷ Lo que se pretende es una ciudad que integra a sus habitantes en forma sostenible, que priorice relaciones sociales de producción, tendientes a una sociedad con igualdad de derecho a todos los aspectos de una vida plena: educación, vivienda, salud, recreación, trabajo, infraestructura, ambiente, etcétera. Evitar la segregación hacia sectores marginales de la ciudad mediante políticas de suelo urbano planificadas desde una perspectiva de justicia social y espacial, en lugar de priorizar el negocio de quienes se dicen propietarios de la tierra, generando espacios de discusión que permitan que la gente que vive el problema también pueda ser parte de la solución.

8 ¿Como lo hacemos? Instrumentación

De acuerdo a lo enunciado por Lascoumes y Le gales un instrumento de acción pública, es un dispositivo técnico y social que organiza relaciones sociales entre el poder público y sus destinatarios. Su instrumentalización permite materializar la acción gubernamental estructurando las políticas.

La instrumentación de la acción pública es entonces tanto un medio para estructurar la acción administrativa como para orientar las relaciones entre la sociedad política (vía el ejecutivo administrativo) y la sociedad civil (vía sus sujetos administrados) por intermediarios, dispositivos que combinan componentes técnicos

(medición, cálculo, regla de derecho, procedimiento) y sociales (representación símbolo).⁸ En el presente trabajo se propone una categorización de los instrumentos ligada a la temporalidad de aplicación, ubicando en primer lugar los instrumentos de recolección de datos y difusión, luego los relacionados con la participación, a continuación, los instrumentos de planeamiento y gestión de suelo, y por último los instrumentos de medición.

Etapa 01 Recolección de datos y difusión PLATAFORMA DIAGNÓSTICO: consiste en la creación de una aplicación web que recolecte datos volcados en forma digital por la población, o también los datos analógicos tomados por censistas, en los casos que no posean los dispositivos tecnológicos. La intención principal es la obtención de una base de datos, que permita una actualización permanente sobre las condiciones del barrio, mejoras necesarias, derechos vulnerados, etcétera. PROGRAMA NOSOTRAS TE ESCUCHAMOS: se trata de un programa llevado adelante por mujeres que habitan el barrio Nehuen Che y se encargan de la difusión de la plataforma diagnóstico, relevamiento de datos manuales y funcionan también como un acercamiento entre mujeres que permita identificar los temas específicos de género que requieren trabajo conjunto. SECRETARÍA DE MEDIOS DE DIFUSIÓN: creación de este espacio de difusión radial y digital, una que divulga periódicamente los objetivos de la plataforma diagnóstico, la importancia de la participación ciudadana y el trabajo del programa nosotras te escuchamos. Etapa 02 Participación CONCEJO LOCAL DE HÁBITAT E INTEGRACIÓN BARRIAL: introducción de una normativa que establezca la creación de un concejo local multiactoral, que evalúe los resultados del diagnóstico, determine objetivos prioritarios y proyectos a desarrollar, como así también la promoción de actividades tendientes a la integración de los distintos sectores barriales y establezca los pasos necesarios para la aplicación de

un presupuesto participativo. Etapa 03 Planeamiento y gestión del suelo En este punto es necesario resaltar que aquí se esbozarán propuestas alternativas, ya que la definición de los planes e instrumentos definitivos saldrán de las conclusiones elaboradas por el concejo local de hábitat e integración barrial. A modo de sugerencias, pueden señalarse el proyecto de uso y cierre definitivo del basural, la creación de normativas de obtención de fondos, como podría ser una limitación de alquileres turísticos con la creación de tasas impositivas, la creación de un banco de tierras u otros instrumentos urbanos que permitan planificar futuros crecimientos y acuerdos con quienes poseen la propiedad de las tierras, etcétera. Etapa 04 Medición COMISIÓN EVALUADORA: la formación de esta comisión integrada por diversos actores, tendrá la misión de evaluar los resultados de los instrumentos anteriores, determinando datos tales como el porcentaje de inscripción en la plataforma, alcance de los medios de difusión, nivel de participación en el concejo local de hábitat, progresión de las actividades de integración de la población, y la evaluación de los resultados de proyectos surgidos del planeamiento y gestión del suelo.

9 Reflexiones Finales

Ejercer el derecho a la ciudad implica inevitablemente un "ejercicio", un esfuerzo por reconocernos en primer lugar como sujetos de derecho, por comprender que las desigualdades que suceden en nuestros territorios no son naturales, normales, o como consecuencia de un destino irreversible por haber nacido en un determinado lugar. Solo si tomamos conciencia de eso y si comprendemos que "eso", puede transformarse, estaremos en condiciones de sumar los esfuerzos por una ciudad verdaderamente inclusiva, democrática, participativa, y socialmente justa, hacia allá vamos.

10 Bibliografía

LEFEBVRE, Henri, (1969). El derecho a la ciudad. Barcelona: Península.

SOJA, Edward, (2014). En busca de la justicia espacial. Tirant Humanidades: Valencia.

HARVEY, David. (2013). Ciudades rebelde. Akal: Madrid.

LASCOUMES, Pierre - LE GALES, Patrick, (2014). Sociología de la acción pública. El colegio de México: México.

Artículos periodísticos

Diario Rio Negro on line
<http://www1.rionegro.com.ar/diario/2009/03/10/>, 2023.
Neuquén informa

www.neuqueninforma.gob.ar/tierras-para-urbanizar-en-junin-de-los-andes/ 2023.

Info los andes

www.infolosandes.com.ar/2022/05/30/cien-nuevas-casas-para-junin-de-los-andes-comenzaran-a-construirse-en-unos-dias/ 2023.

Diario la mañana del Neuquén
www.lmneuquen.com/bibliodermas-las-heladeras-libros-que-incentivan-la-lectura-los-barrios-mas-postergados-n817311, 2023

OCARU Observatorio del Cambio Rural, Ciudad - Comunes - Derecho a la Ciudad -David Harvey
www.youtube.com/watch?v=ySFWeukQJ