

**Construcción social del riesgo ambiental
en contextos de informalidad urbana.**

**Enfoque desde la percepción, vulnerabilidad
y desigualdad social**



Construcción social del riesgo ambiental en contextos de informalidad urbana.

Enfoque desde la percepción, vulnerabilidad
y desigualdad social

AUTORES

Mgr. María Asunta de las Nieves Romero – Lic. Marcelo Daniel
Goyochea – Lic. María Liliana Lacruz – Lic. Daniel Fabre
Prof. Hugo Daniel Epherra – Abog. Silvia Aun

Editorial EDUCO
Universidad Nacional del Comahue
Neuquén – 2019

Construcción social del riesgo ambiental en contextos de informalidad urbana: enfoque desde la percepción, vulnerabilidad y desigualdad social / María Asunta de las Nieves Romero ... [et al.]. - 1a ed . - Neuquén : EDUCO - Universidad Nacional del Comahue. EDUCO - Editorial Universitaria del Comahue, 2019. 79 p. ; 23 x 16 cm.

ISBN 978-987-604-533-9

1. Medio Ambiente. 2. Desarrollo Urbano. 3. Desigualdad Social. I. Romero, María Asunta de las Nieves
CDD 301

Universidad Nacional del Comahue
Secretario de Extensión: Gustavo Ferreyra

Editorial EDUCO
Director: Enzo Dante Canale

Impreso en Argentina.

© 2019 – **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**.

Agradecimientos

A la Universidad Nacional del Comahue, Facultad de Ciencias del Ambiente y la Salud, por ser el ámbito de nuestras tarea de docencia e investigación.

A nuestros estudiantes de ésta Facultad y de la Práctica de Servicio Social en Comunidad, quienes aportaron un intenso trabajo de campo cualitativo durante los años 2016 y 2017.

A Liliana Falcone, quien con todo su profesionalismo y pasión por la enseñanza de las formas gramaticales, nos ayudo a corregir e hilvanar los textos, haciendo de los mismos un relato comprensible y muy agradable, que invita a la lectura.

A los actores sociales e institucionales del asentamiento Los Hornos todo nuestro reconocimiento y respeto, porque nos brindaron su tiempo, experiencia y saberes sin ningún tipo de exigencias a cambio, aprendimos junto con ellos una realidad socio ambiental que de otra manera se hacía imposible de reconocer.

Índice

Prologo	9
Parte I. Contexto histórico y tendencias	13
Parte II. Desarrollo	23
Situación de borde urbano. Una triple frontera con diferenciados flujos de intercambio	23
Proceso de transición rural – Urbano	27
Industria petrolera y riesgo ambiental. Un enfoque desde la construcción social	35
Parte III	59
El paradigma de la propiedad privada y la violación de derechos fundamentales en un caso concreto.	
Parte IV	65
Miradas reflexivas desde diferentes ángulos conceptuales.	
Parte V	
Conclusiones.	71
Bibliografía de Referencia	77

Prólogo

El presente texto ha sido producto de la docencia e investigación universitaria sobre un estudio de caso: el asentamiento informal Los Hornos, que se expande hacia el límite Oeste de la ciudad de Neuquén, sobre la cara poniente al sol y zona de bardas en la región de la Patagonia Norte argentina.

La tendencia mundial al crecimiento y concentración de población en las ciudades¹ se relaciona directamente con los desplazamientos migratorios intercontinentales, regionales, y con el aumento de la informalidad urbana, que ejercen una fuerte presión sobre las periferias de las ciudades, generando consecuencias indeseadas tales como la segregación residencial socio económica, el aumento de la degradación, la inseguridad jurídica y física, los riesgos ambientales y la incompatibilidad de actividades. Así, *“los asentamientos informales son características permanentes de la ciudad y representan una forma autónoma dominante de suelo urbano y gobernanza”*².

En este caso particular de estudio, se pudieron observar acelerados procesos de transformación periférica por la convivencia triangulada de actividades extremas e incompatibles entre sí: urbanización formal e informal – producción primaria e industria petrolera extractiva. Un paisaje

¹ Según ONU HABITAT III se estima que alrededor de 3.500 millones de personas viven actualmente en ciudades, lo que corresponde al 55% de la población mundial. Para 2030, seis de cada diez personas en el mundo tendrán su residencia en áreas urbanas y más de 90% de este crecimiento será en África, Asia, América Latina y el Caribe. Y las proyecciones para 2050 estiman que serán 7.000 millones las personas que se concentrarán en zonas urbanas, es decir, el 75% de los habitantes del mundo. Buena parte de esta población vivirá comprimida en barrios marginales.

² Sakay, C.; Sanoni, P. y Hanazato, T. (2015) ¿Qué hay después de la tenencia de la tierra? De squatter liquidación a Gobiernos Locales Participativos. En E-Governance y diseño de políticas urbanas en Países en desarrollo, ONU-Hábitat, Nairobi, Kenia, pp.54-62.

cargado de tensiones y contradicciones, con fronteras físicas e imaginarias, producto de la desigualdad social que reina en la Patagonia petrolera cuando del acceso de los sectores populares a la tierra segura se refiere. En estos contextos, se buscó reconocer e interpretar la construcción social del riesgo ambiental desde la perspectiva de la vulnerabilidad y las percepciones que habitan y circulan en los grupos sociales más expuestos y en las múltiples miradas puestas allí en juego.

Para ello, a partir del relevamiento y análisis de mapas interpretativos de peligros y amenazas, se estableció relaciones con la información sensorial y de experiencias, que aportó el rescate de la significación social respecto de cómo ha sido y es habitar un territorio atravesado por esa triple frontera, con actividades incompatibles entre sí y paisajes superpuestos, expresión de la diferenciación social entre actores sociales, institucionales y económicos extremos, según la perspectiva relacional de Bourdieu.

Todos estos aspectos han despertado el interés investigativo por decodificar y reflexionar acerca de la construcción social del riesgo ambiental en procesos de informalidad urbana, poniendo el acento en la influencia del paisaje y lo simbólico, en la legitimación de esos espacios socios territoriales y productivos de diferente naturaleza, tan superpuestos en lo cotidiano como separados entre sí, buscando desentrañar sobre las relaciones instituidas y sus regulaciones subyacentes, sus efectos en relación con las condiciones de vulnerabilidad e incertidumbre ambiental.

El estudio demandó un sostenido trabajo de campo, desarrollado durante los años 2016, 2017 y parte del 2018 por docentes y estudiantes avanzados de las carreras de Licenciatura en Saneamiento y Protección Ambiental /FACIAS y Licenciatura de Servicio Social/FADECs de la Universidad Nacional del Comahue, aportando una impor-

tantísima experiencia de formación y de vinculación con el medio.

El presente trabajo de investigación científica buscó rescatar la percepción social y condiciones de vulnerabilidad de los habitantes y principales actores de Los Hornos en relación con tres procesos:

- 1) condiciones de borde y flujos de intercambio;
- 2) el proceso de transición rural-urbano;
- 3) actividad extractiva y potenciales riesgos ambientales.

En esta oportunidad los principales hallazgos se organizan en cinco partes, correspondiente la primera de ellas con el recupero del contexto histórico y sus tendencias, contado desde la propia trayectoria de los pobladores. La segunda parte es el cuerpo principal, contiene el desarrollo temático y analítico de los tres procesos mencionados. Una tercera parte ha sido elaborada por la abogada Silvia Aún, en carácter de invitada externa, por su persistente búsqueda investigativa acerca de poner en tensión el concepto de propiedad privada como único criterio jurídico. El texto ofrece un pensamiento alternativo a la vez que controvertido para el derecho convencional, que quizás pueda orientar otras maneras de resolución, inclusivas y abarcadoras de un enfoque más plural para el reconocimiento del derecho fundamental de ser, habitar y pertenecer a la Ciudad.

La cuarta parte ofrece algunas miradas reflexivas desde diferentes ángulos conceptuales en relación a la información significativa obtenida de las indagaciones empíricas. Y la última parte número cinco, de conclusiones. Más que un cierre se buscó esbozar líneas de recomendaciones para una política ambientalmente sustentable, que fortalezca las capacidades y compromisos de los gobiernos locales, la participación social, a la vez que reorientando la responsa-

bilidad social empresarial en el marco del real cumplimiento de la legislación ambiental vigente.

El trabajo se realizó mediante:

- Análisis diacrónico por imágenes Google Earth.
- Intenso trabajo de campo con observación participante, entrevistas en profundidad e historias de vida.
- Relevamiento fotográfico con distintos cortes temporales.
 - Consulta y análisis de antecedentes, notas periodísticas y otras publicaciones científicas.
 - Dispositivo construcción participativa de un mapa perceptivo de riesgo ambiental.

María Asunta de las Nieves Romero

Parte I

Contexto histórico y tendencias

A partir de los datos surgidos de la consulta a distintas fuentes, pudo identificarse que el momento fundacional de este asentamiento data de más de 40 años, con la llegada al lugar de alrededor de 20 familias, que se ubican de manera dispersa en viviendas tipo rancho³ autoconstruidas, sobre parcelas de importantes dimensiones y de forma irregular. La conexión entre las distintas parcelas se establece a través de la traza de las antiguas picadas abiertas en el terreno como resultado de las tareas de exploración, realizadas por la empresa estatal petrolera YPF alrededor del año 1961⁴ sobre el yacimiento Centenario, como parte de la etapa de prospección sísmica. En este mismo sentido, pueden observarse huellas remarcadas

Foto N° 1. Corral y dependencias. Etapa fundacional.



Fuente: elaboración propia. 2017

Foto N° 2. Rancho. Etapa fundacional.



Fuente: elaboración propia. 2017

³ Rancho: vivienda con salida directa al exterior (sus habitantes no pasan por pasillos o corredores de uso común) construida originalmente para que habiten personas. Generalmente tiene paredes de adobe, piso de tierra y techo de chapa o paja. INDEC. Anuario 2015 – Definiciones Sociedad en: <http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/Estadistica/anuariodigital2015/definicionessociedad.html>

⁴ Observatorio Petrolero Sur (2015), “Tres razones para la desigualdad del Barrio Valentina Norte”, Editorial América Libre. Recuperado de: <http://wp.me/po>

sobre el suelo que dibujan desplazamientos de a pie, bicicletas o por carros tirados por caballos, de los habitantes del lugar.

En relación con la actividad económico-productiva desarrollada por los primeros habitantes del sector, surge de las referencias históricas que se dedicaron en su mayoría a actividades rurales, como peones en chacras de Plottier, productores familiares y/o ligados a la producción ladrillera de tipo artesanal que para esa época comenzaron a desarrollar intensamente sobre la margen Sur del polígono, tal como lo recuerda la nieta⁵ de Don Ramón González, uno de los primeros productores de ladrillos del sector. Todavía puede observarse, a modo de hito histórico, vestigios de la vivienda construida de adobe, restos de mobiliario y utensilios.

En lotes colindantes, que han sido subdivididos de la demarcación original, viven hijos y nietos de este primer poblador. Graciela González⁶, de 43 años, una de sus hijas, ha desarrollado casi toda su vida en este asentamiento. Entre las imágenes que rescata de su historia, surge que el agua para consumo familiar era suministrada por la familia Genco (propietaria de la chacra) desde el canal de riego que aún circula longitudinalmente a la calle homónima, en tanto el agua para la producción ladrillera se acarrea desde la zona de laguna San Lorenzo. En los recuerdos de esta pobladora, “los pozos petroleros estuvieron desde siempre”, *“eran alrededor de cinco y pertenecían a la empresa Pluspetrol”*.

⁵ Entrevista (Fernanda), 20-11-2017, en su domicilio particular, 16.30 hs.

⁶ Entrevista (Graciela Gonzales), 20-11- 2017, en su domicilio particular de Los Hornos, 18 hs.,.

Doña María Haydeé Figueroa, de 64 años, relata que junto con su marido Ramón González, tuvieron 9 hijos; llegaron al asentamiento desde Plottier, instalando en el lugar un horno de ladrillos propio, iniciando la actividad de producción y comercialización de forma independiente. La entrevistada se refiere a que, en el momento de su llegada al lugar, convivían en el territorio con solo un vecino, Sergio Sandoval, que hoy tiene 85 años, que habitaba un área cercana al hipódromo y se dedicaba a los caballos. Recuerda que lo apodaban “el Chimango”, no tenía familia propia, vivía con su madre, ambos oriundos del barrio Don Bosco II. Y luego, llega Muñoz Jorge, un “ex milico” (se refería a militar retirado de las FFAA), buscando tranquilidad, porque según la visión de estos primeros pobladores, *“era un lugar muy tranquilo, no había nadie, puros matorrales y jarillares....(risas)...”*⁷.

Foto N° 3. Doña Figueroa y su nieta



El primer crecimiento de la ocupación informal se produce a mediados de la década de los 90, por los aportes migratorios y las cuestiones de agravamiento de la pobreza, que se produjeron en la región como coletazo de la gran crisis socioeconómica neoliberal. A los pobres estructurales se agregan los nuevos pobres, aquellos sectores medios desplazados de los ámbitos del trabajo y la producción; siendo que, para esa época en la región, la desocupación superaba el 40% de la población económicamente activa. El territorio comienza a ser subdividido bajo parcelas de 50 m x 50 m, con una demarcación más regular y destinadas a la

⁷ Entrevista (María Haydeé Figueroa), 21-11-2017, en Mza 19, Casa 8, calle 5 del B° Hi.Be.Pa. de Neuquén Capital, 17 hs.

actividad granjera de subsistencia, puesto que se asentaron nuevas familias provenientes de otros barrios de la ciudad de Neuquén o de Plottier, quienes, escapando de los altos costos de alquileres, del hacinamiento familiar o la desocupación, buscaron una tierra para producir y vivir. Es así que llegaron aproximadamente 200 habitantes, agrupados en alrededor de 40 familias, manteniendo ese carácter rural de la ocupación y actividades, sitios con huertas, producción de flores y frutales, chancherías, criadero de pollos, pavos, gansos y en un caso hasta chivos.

Una historia de protagonismo y defensa del territorio ocupado se torna visible cuando, en el año 1995, estas mismas familias, con ayuda del Juez Guillermo Labate, logran frenar un intento de desalojo judicial promovido por los propietarios de la tierra, identificado por los propios residentes como *"sucesión de los Fava"*. Y, en el año 1997, mediante insistentes reclamos al Ejecutivo provincial, son quienes obtienen que se instale, en un predio de calles Zaida y Amuyén, una escuela tráiler que funcionaba como anexo de la Escuela provincial N° 234 de Plottier (actualmente trasladada al barrio Cuenca XVI, donde se la reconoció como Escuela N° 356), seguido de un pequeño comedor comunitario y dispensario de Salud⁸.

Ya para comienzo del nuevo milenio, el poblamiento se había extendido a 860 habitantes, alrededor de 200 familias, según consta en la nota dirigida al Ingeniero José Brillo, Ministro de Desarrollo Territorial de la provincia del Neuquén, que firmaron esos jefes de familia en el año 2005, solicitando la expropiación de las tierras y transferencia de dominio. El agua era suministrada por un camión aguatero y, para obtener luz estaban "enganchados" a

⁸ Equipo estudiantes residentes en Documento de sistematización de la práctica pre-profesional de Servicio Social en Comunidad (2016). Historia del Barrio/Relatos de entrevistas a pobladores. Departamento de Servicio Social Modulo Neuquén FADECS/UNCo. (2016:30)

una línea de la Cooperativa Eléctrica de Plottier. Según se pudo deducir de la figura Google Earth n° 1 y los testimonios brindados por los pobladores, ese crecimiento comenzó en el año 2003, expandiéndose las ocupaciones informales desde la calle Crouzellies en dirección SE a NO.

La tendencia irreversible a la subdivisión parcelaria con aumento significativo de la densidad habitacional y pérdida de la actividad productiva primaria, comienza a partir del año 2010, cuando se firma el acuerdo Municipio – Pluspetrol⁹, a partir del cual el Municipio autoriza la instalación de 22 pozos teledirigidos por la zona de barda y Valentina Norte Rural, a cambio de inversiones en obras de infraestructura barrial y un compromiso empresarial a la explotación segura, según obra en los mencionados documentos.

⁹ Según Decreto Municipal N° 1080/10, aprobado por Ordenanza N° 12409/año 2012.

Figura n° 1.

Evolución del poblamiento. Asentamiento Los Hornos.

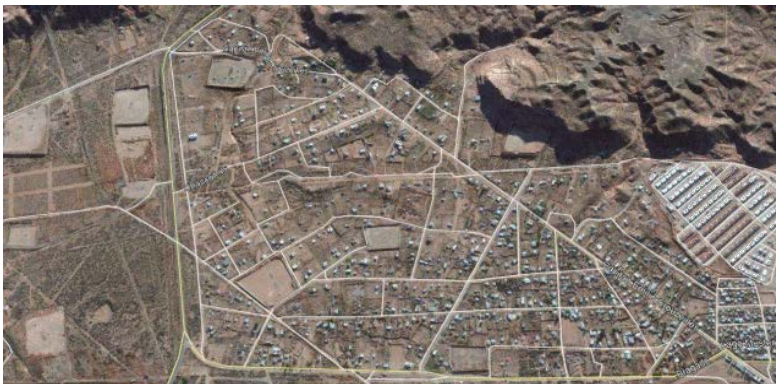


Fuente: Elaboración propia en base a imágenes Google Earth.2018

Si bien dicho convenio argumenta los principios de la Responsabilidad Social Empresarial, no se puede pasar por alto que, entre la fecha de firma y la efectiva concreción de la obra de provisión de agua potable, hubo un recurso de amparo presentado por un grupo de vecinos con el patrocinio del Dr. Silvio Bagio, acompañado por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad, titulado “Purrán, Norma Beatriz Graciela y otros con Municipalidad de Nqn s/Acción de Amparo”, iniciado el 15/11/2012 por Expte. JNQCI 1 n° 472759/12, ante la Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial, Laboral y Minería. En el año 2014, a consecuencia de ello, orden judicial de por medio, el Municipio debió censar a todas las familias para determinar las necesidades de suministro por el servicio de reparto de agua potable hasta tanto se dispusiera de las conexiones domiciliarias por red.

La aceleración de la ocupación informal se intensifica aún más a partir del año 2015, por el ingreso de la línea de Colectivo Ramal N° 12 (opinión del presidente Comisión vecinal), llegada del asfalto de la ruta de circunvalación Norte y, sobre todo, por la finalización del acueducto y red domiciliaria de agua potable, junto con el inicio de la obra del tendido eléctrico.

Figura n°2. **Densificación año 2015**



Fuente: Elaboración propia en base a imágenes Google Earth. 2018

Ese cambio de contexto no solamente incrementó la subdivisión parcelaria en el interior del asentamiento (Figura Google Earth n° 2) por vía del mercado informal de tierras, que casi llegó a triplicar su población, con más de 2000 habitantes en 465 familias¹⁰; sino que también impulsó una expansión sobre el límite norte de la divisoria imaginaria Z1 (calle Crouzeilles), donde se configura un asentamiento de 150 familias, identificado como Sectores X y XI, sobre tierras propiedad del IPVU (Instituto Provincial de Vivienda y Urbanismo de la Provincia del Neuquén), tal la Figura n° 3.

Figura n° 3. Asentamiento Los Hornos. Áreas de expansión.



Fuente: elaboración propia imagen google. 2019

Hasta ese momento, la transición rural – urbana parecía fluir sin mayores sobresaltos. A excepción de alguna explosión petrolera, el barrio era percibido como “muy tranqui-

¹⁰ Informe Trabajadora Social Alejandra Prieto, Jefa Asistencia Operativa Sector Oeste dependiente de Subsecretaría de Desarrollo Social. Municipalidad Neuquén, agosto 2015.

lo” porque “nos conocíamos todos”, crecía al ritmo del desdoblamiento de las familias por crecimiento vegetativo o por la llegada de algún familiar o conocido en busca de un lugar para habitar. Así lo reconoce Armando López, actualmente presidente de la Comisión Vecinal, quien dispone de 12 años de residencia en el asentamiento¹¹. Sin embargo, esa aceleración de la urbanización periférica para nada puede asemejarse a la etapa de industrialización por sustitución de importaciones ocurrida en las grandes ciudades de Argentina, que fuera protagonizada por masivos grupos de migrantes rurales convertidos en obreros fabriles, puesto que en ningún caso conocido del asentamiento Los Hornos, ese mayor desarrollo empresarial petrolero que se vio en el territorio estudiado y en la región redundó en la generación de oportunidades para la mano de obra local o de los grupos de migrantes empobrecidos. Muy por el contrario, sobre el borde Norte, entre el empalme de Crouzeilles con la Autovía Norte, se pudo ver una emergente inversión privada de alto costo inmobiliario, a través de la instalación de algunas viviendas con estilos constructivos de mejor confort, rompiendo abruptamente el paisaje habitacional al que la mayoría de los habitantes estaba acostumbrada y había forjado con su propio esfuerzo.

A partir del año 2017, se observa una expansión hacia el margen Sur del polígono bajo estudio (Figura n° 3), sobre la tierra colindante a la calle Bragado, que se extiende hasta el cerco de la Chacra de la familia Genco y hasta el límite con el Hipódromo, donde antiguamente se localizaban los hornos ladrilleros, de los cuales solo queda uno con muy bajo nivel de producción. Allí se instalaron aproximadamente treinta (30) casillas sumamente precarias, sobre el lodo y el salitre.

¹¹ Entrevista (Armando López), 23-11-2017, en su carácter de Presidente Comisión Vecinal, domicilio particular 17 hs.

Según relató la nieta de uno de los fundadores del asentamiento, el acceso de las nuevas familias a porciones de esa tierra se origina por compra-venta informal, siendo este mecanismo de administración de la tierra una acción legitimada socialmente solo para aquellos que cuentan con el reconocimiento de primeros pobladores o sus descendientes, puesto que *“fueron quienes con mucho sacrificio forjaron todo”*¹².

Ha de recordarse que todo esto sucede bajo un escenario regional de grandes transformaciones socio territoriales y beneficios económicos concentrados promovidos por la década del *“fracking”*¹³ petrolero”; mientras que a la par crecen de manera significativa los procesos de informalidad en los bordes urbanos de la mayoría de las ciudades de los Departamentos de Añelo, Alto Valle y la Confluencia de la Patagonia Norte, que contienen los desplazamientos migratorios y las desigualdades sociales. Un modelo de exclusión social que, además, ha acumulado sustantivos cuestionamientos a nivel mundial y de la sociedad local, por los impactos ambientales implicados.

En este sentido, se considera que el asentamiento Los Hornos, ubicado en la periferia neuquina, ha sido paradigmático, fuertemente determinado, impactado y tensionado por la industria extractiva hidrocarburífera. Dicha actividad ha dejado huellas visibles e invisibles, tal como se pudo rescatar de la historia del poblamiento contada desde la propia perspectiva de sus pobladores.

¹² Entrevista (Fernanda), 20-11-2017, en su carácter de nieta de primeros pobladores realizada en el predio de la margen sur de Los Hornos, 16.30 hs.

¹³ Fracking: sistema de fractura hidráulica aplicada a la producción de hidrocarburos que busca eficientizar los niveles de productividad, con mayor aporte de tecnología y de afectación de recursos naturales como agua y arena. En el año 2013 comenzó a aplicarse en la formación petrolera identificada como Vaca Muerta, Añelo, Neuquén (Observatorio Petrolero Sur)

Parte II

Desarrollo

Situación de borde urbano. Una triple frontera con diferenciados flujos de intercambio.

El borde urbano en general se define como una frontera imaginaria entre la ciudad y el campo, un espacio dinámico de relación entre territorios y actores que permiten configurar un nuevo escenario territorial. Desde una perspectiva relacional, se ponen allí en juego diferentes visiones y prácticas de desarrollo formal e informal, global y local, económico - social y/o ambiental, dependiendo del grado de menor o mayor sustentabilidad alcanzado, de la preponderancia que una u otra dimensión despliegue sobre las restantes. Así mismo, esa condición de intermedio implica flujos de intercambio entre actores de diferentes orígenes y capacidades. Se entiende que el proceso de construcción del borde urbano, en sus aspectos materiales y simbólicos, se halla sujeto a las capacidades de incidencia y acción que cada sector de actores involucrados¹⁴ posee.

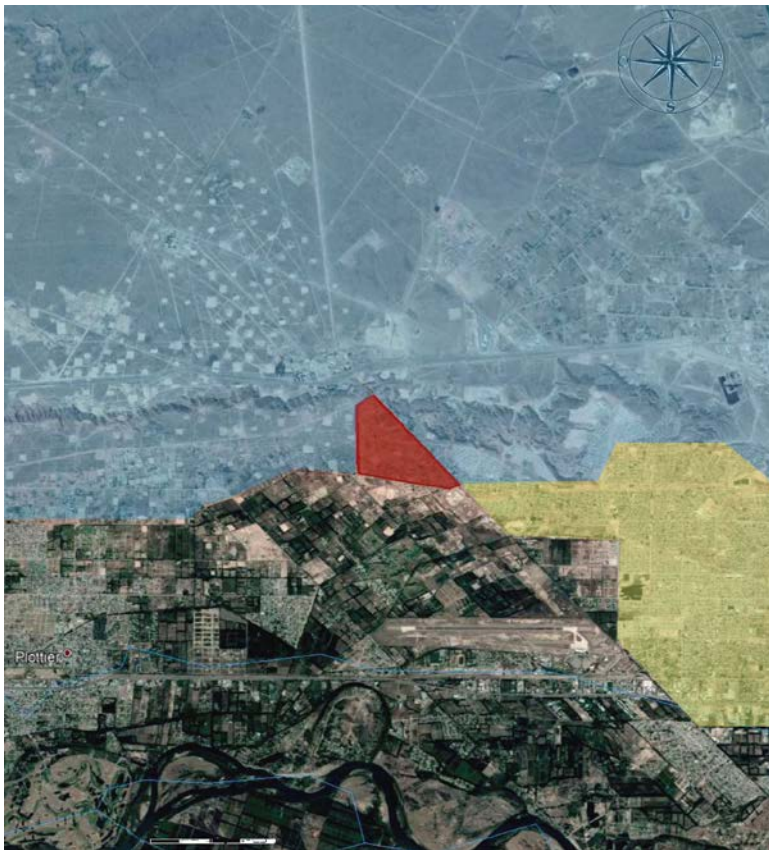
Reconocer el contexto histórico y las condiciones de borde es fundamental para el estudio del riesgo ambiental como construcción social. Las condiciones de amenaza natural o tecnológica no pueden ser los únicos factores que lo definen puesto que también cuentan las variables socioeconómicas de los grupos expuestos, incluyendo las vulnerabilidades por condiciones de vida y simbólicas.

El caso en estudio se inserta sobre un borde urbano que se halla determinado por la triangulación de una triple

¹⁴Villamizar, N.; Duarte editora invitada de La Bitacora 24 (2) julio – diciembre 2014: 31-41. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. Título: Bordes Urbanos: teorías, políticas y prácticas para la construcción de territorios de dialogo

frontera. Tal como se ha podido representar en la figura n° 4, de Google Earth, en él coexisten tres tipos de actividades de muy diversa escala, naturaleza y finalidad: industria extractiva petrolera, producción primaria de subsistencia y avance de la urbanización por procesos formales e informales. Asimismo, la reproducción de esos componentes y procesos en el interior del asentamiento desencadena la configuración de un hábitat de origen informal muy particular y complejo.

Figura n°4. Un borde urbano de triple frontera



■ Asentamiento Los Hornos ■ Avance urbano ■ Zona de chacra ■ Actividad petrolera

En tanto se entiende que la dirección y permanencia de los flujos de intercambio entre “qué” y “quiénes” entran y salen de ese territorio pertenecen a escalas muy diferenciadas de desarrollo económico – social y ambiental.

De esta manera, en la transformación socio territorial, inciden lógicas y prácticas desterritorializadoras y económicamente dominantes, a la par de imaginarios muy arraigados localmente desde la experiencia de lo vivencial. De esta dinámica y complejidad se entiende que emerge, entonces, una triple frontera como nueva zona de articulación y conflicto, conteniendo hacia el interior del objeto de estudio lo instituido e instituyente de los procesos, los modos de reproducción de las percepciones y sentidos asignados al espacio habitado o explotado, las problemáticas ambientales y hasta de los modos de relación y de diferenciación existente entre actores tan disímiles y contradictorios. Una triple frontera que, analizada desde la perspectiva dada, lleva a una necesaria resignificación del papel que juegan el paisaje cotidiano y las funciones e interacciones del borde urbano.

En ese sentido, se ha podido apreciar un paisaje de borde en constante transformación, siendo el sentido del cambio claramente direccionado por una actividad económica de escala global y dominante, protagonizado, en este caso, por la empresa

Foto N° 4.

Empresa Servicios Petroleros



Pluspetrol. Como repercusiones a nivel local, se pudo observar todos los nuevos equipamientos e infraestructuras implantados como respuesta a la demanda de sostenimiento de dicha industria. La foto n°4 ilustra al respecto, observándose que las principales instalaciones se desarrollaron sobre la margen Sur, ubicada entre calles Bragado, Pe-

dro Genco y Autovía de Circunvalación, compitiendo con el histórico desarrollo agrícola, puesto que se han desarrollado sobre la zona de tierra productiva(ex chacras).

Remarcando ese proceso, se pudo señalar las modificaciones del entorno a causa de la llegada del asfalto sobre las principales vías de circulación vehicular y de transporte de carga, que contribuyeron con el mejoramiento de las condiciones de desplazamiento interurbano en el Alto Valle, especialmente en relación con los transportes de la actividad petrolera entre Ruta Provincial N° 7 y Ruta Nacional N° 22, circuito reconocido como la “ruta del petróleo”. Desde la propia visión del vecindario de Los Hornos, estas rutas, más que barrera socio urbana, funcionan como vías de integración social, especialmente hacia la localidad colindante de Plottier¹⁵. Se gana en tiempo y distancia, a tal punto que esta población ha

Foto N° 5. Autovía a Plottier



Figura N° 6. Vías de Interconectividad Regional



Fuente: Elaboración propia en base a imágenes Google Earth. 2018

¹⁵ Balboa, G.; Constanzo, Y.; Morales, Y.; Ramos, Y. y Rojas, S. (2017).” Informe Final, Barrio Valentina Norte Rural, Sector Los Hornos”. Práctica de Servicio Social en Comunidad, Licenciatura en Servicio Social, Módulo Neuquén, FADECS / UNCo. (2017:21)

crementado significativamente los traslados en esa dirección, sustituyendo la centralidad que históricamente ejercía la ciudad de Neuquén Capital, especialmente como lugar de compra y servicios.

Otro elemento de borde que contribuye con la materialización de factores de riesgo tecnológico ha sido la presencia de las líneas de alta tensión que atraviesan todo el poblado por la margen izquierda de calle Crouzeilles, de Norte a Suroeste.

Proceso de transición rural – urbano

La tendencia creciente a la urbanización de las periferias en la región del Alto Valle de la Patagonia argentina se expande a costa de la pérdida de la tierra productiva; ya sea por procesos formales o informales de asentamientos habitacionales. Estos se han visto potenciados a partir de la década del “*fracking* petrolero” que por la expectativa de trabajo generada impulsó la inmigración de nuevos pobladores. Además, la presión extensionista que ejerce dicha industria se torna incompatible con otros usos del suelo, perjudicando principalmente a los productores chacareros tradicionales y de subsistencia.

El origen rural del área de estudio todavía persiste ya que, según informe municipal¹⁶, en la actualidad el 38% de las

Foto N° 7.

Señalización Riesgo Electrocuación



Foto N° 8.

Línea Alta Tensión



¹⁶ Informe producido por Lic. Alejandra Prieto – jefa Asistencia Operativa Sector Oeste – Subsecretaría Desarrollo Social. Municipalidad de Neuquén. Fecha: 13 febrero 2015

familias de Los Hornos realiza algún tipo de actividad económica en el predio, de las cuales el 95% son de tipo productiva primaria y el 5% restante de servicios, tal el cuadro y registros fotográficos siguientes:

Foto N° 9. Persistencia de Actividades Productivas Primarias



Fuente: elaboración propia 2017.

Cuadro N°1. Actividades socio económicas. Los Hornos. 2015		
Tipo actividad	N° Flias	%
Huerta	49	33
Granja	43	29
Cría cerdo	30	20
Frutales	18	12
Cría aves corral	3	2
Horno de ladrillo	2	1
Servicios Petroleros	2	1
Venta carbón y leña	2	1
Taller metalúrgico	1	1
Fuente: Lic. Alejandra Prieto, Jefa Operativa Zona Oeste, Municipalidad de Neuquén		

Fotos N° 10. **Predio Huertero y Temático**



Fuente: elaboración propia. 2017

Sin embargo, el proceso de transición rural-urbano del asentamiento Los Hornos, pareciera sucederse de manera irreversible. Ha sido percibido por sus habitantes a través de los cambios evidentes en el paisaje habitacional, los cuales asocian mayoritariamente con el aumento demográfico y migratorio a consecuencia de la subdivisión parcelaria y de las mejoras barriales de infraestructura logradas (agua potable y electricidad, ingreso del

Foto N° 11. **Caballerizas frente al hipódromo**



Fuente: Elaboración propia. 2017

Foto N° 12 **Acopio y Venta de Leña**



Fuente: Elaboración propia. 2017

transporte público de pasajeros, llegada del asfalto), a la vez que ha sido generador de múltiples repercusiones en la dinámica social barrial.

Dando cuenta de ello, se transcriben algunos fragmentos del trabajo de campo cualitativo realizado por estudiantes universitarias¹⁷:

“...hay mucha juventud. Este año empezó a venir mucha gente de afuera, (...) de Salta, Bolivia, Paraguay y Mendoza. Mucha gente buscando tranquilidad ...”

“A partir de que me mudé al barrio empecé a notar que cada vez son más las personas que se mudan acá (...) son de otros países se vinieron de muy jóvenes a vivir a Neuquén y después se cambiaron para acá como hice yo.” (Persona adulta de Chile)

“yo soy uno de los primeros que llegue (...) acá cuando esto era todo arena, no había ni caminos. En los últimos años han llegado mucho/as vecino/as nuevos y la mayoría es gente joven. Acá entra gente nueva todo el tiempo buenos y malos, algunos no laburan ni nada y hacen macanas.” (Entrevistado con más de 25 años en el asentamiento)

“El barrio es muy tranquilo si bien no me llevo con otros vecino/as sé que es seguro. Desde que vivo acá nunca me pasó un hecho de inseguridad. Además desde que llegaron nuevos vecinos empezaron a llegar otros servicios, antes no teníamos ni agua de red asique un camión nos traía agua en tambor y nos dejaba en la puerta.” (Entrevista a mujer adulta residente hace 3 años)

¹⁷ Balboa, G.; Constanzo, Y.; Morales, Y.; Ramos, Y. y Rojas, S. (2017: p 20;21) op cit.

En cuanto a las características del proceso de transición, dicho informe da cuenta de la persistencia de atributos propios de lo rural (terrenos amplios, criaderos de animales, producción de huertas y alimentos) aunque el nivel de producción se ha reducido al de subsistencia familiar, principalmente. Al mismo tiempo, emergieron componentes característicos de lo urbano (densificación residencial, llegada de infraestructura de servicios y de otras mejoras)¹⁸:

“Antes no había nadie, todo era campo, no pasaban los coles, no había agua, no había luz y como ven ahora hay muchas casas, esto cambió mucho.”

“es rural porque los terrenos son grandes, acá se pueden criar animales, ahora se está haciendo barrio porque los terrenos se achican, la gente está vendiendo, pero esto todavía es rural.”

“para mí esto no es rural, yo por rural entiendo un lugar donde las casas están más separadas, esto es un barrio de una ciudad, quizás más alejado que el resto, pero por acá pasa el colectivo, hay agua y luz.” (Entrevistado con 5 años de residencia)

De todos los relatos de pobladores productores/as, se extrajeron dos razones por las cuales consideraron que el área estaba cambiando los usos, pero en ningún caso ha sido ligado a efectos propios de la intensificación de la actividad petrolera en el área de estudio. La primera de ellas está asociada con las dificultades económicas de sostenibilidad de la actividad primaria por los altos costos

¹⁸ Balboa, G.; Constanzo, Y.; Morales, Y.; Ramos, Y. y Rojas, S.; (2017: p 23) op. cit.

que se vienen registrando en los insumos y por el retiro del apoyo técnico para la cría de los animales que periódicamente recibían de los programas del INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria):

“Antes teníamos gallineros, criábamos pollos, llegamos a tener 400, también chanchos todo para vender, también consumíamos, pero era más que nada para la venta (...). Ahora me cuesta criarlos por el aumento de los alimentos (...) tuve que bajar el número de animales para consumo propio o alguna que otra venta.”
(Mujer productora con 25 años de residencia)

“Hace varios años que dejó de venir el veterinario del INTA, era una ayuda importante porque recibíamos asesoramiento, vacunas y remedios.” (Productor de cerdos oriundo del Barrio Unión de Mayo con más de 15 años de residencia)

La segunda razón está más ligada a mecanismos informales de reproducción de la lógica del mercado inmobiliario:

“Los terrenos se dividieron, antes eran muy grandes porque la mayoría de las familias criaban animales, pero después hubieron comentarios que iban a mensurar los terrenos y comenzaron a vender, por el miedo a que le saquen los terrenos.”

“(...) pero a medida que empezó a llegar la gente los de acá fueron vendiendo, los terrenos se achicaron y no hay la tranquilidad de antes.”

Para la mayoría de los nuevos pobladores, han sido las facilidades de acceso a un terreno existente en el área de estudio las razones principales de justificación de ese crecimiento demográfico. Ellos/as consideraron que, por precio y tamaño, son lotes más convenientes respecto a otras partes de la ciudad, resultando una alternativa frente a las dificultades de sostener un alquiler o de ingresar a un plan de vivienda social:

“Me vine porque allá no me alcanzaba para pagar el alquiler. Tengo un taller mecánico (...) en este barrio fue el único lugar donde pude conseguir un terreno un poco más grande y económico. Ahora se vino mi hijo, le ayudé a comprar un terreno.” (Relato de actor proveniente del Barrio Belgrano)

“Vivía en La Sirena, alquilaba hace 5 años ahí, hasta que de repente me aumentaron un montón y no pude pagar. Una noche llegamos a la casa y la dueña nos cerró el portón, eso es lo malo de alquilar, uno no es dueño de nada (...) igualmente nos costó el cambio sobre todo por los servicios, allá mi marido llegaba y se podía bañar con agua caliente. Es incómodo por la falta de políticas públicas.” (Relato mujer proveniente del Barrio La Sirena)

Por lo visto, abundan diferentes miradas sobre los cambios que implica ese proceso de transición rural – urbano. Para los pobladores con mayor antigüedad, prevaleció una opinión negativa y estigmatizante, basada en la asociación entre “*ser joven recién_llegado y desconocido*”, con “*el aumento de la inseguridad barrial*”. Mientras que los de menor antigüedad y recién llegados al sector fueron positivos porque consideraron

que, al aumentar el número de habitantes, crecen las oportunidades de mejoramiento barrial, un paso más hacia la urbanización. En este caso, la urbanización se objetiva como reproductora del ideario de modernización y progreso.

Las diferentes asignaciones de significado halladas podrían ser comprendidas desde la teoría de la percepción ambiental multifactorial (García Acosta, 2002), enfocada como *“producto social no individual”* (Douglas, 1987:58). En los procesos de construcción del imaginario social, cuentan las trayectorias personales en relación con el lugar habitado tanto como los atravesamientos del contexto histórico, social, económico y político desde donde emergen las condiciones de reproducción de lo percibido y de los significados sociales. Varios autores han recurrido a la relación entre paisaje y percepción para comprender lo que sucede en el campo de lo socio-ambiental, dado que el primero como expresión de estímulos polisensoriales del medio, refiere a:

“...las relaciones del hombre con su lugar, es la forma que nos forma y nos informa (...)”.
(Gómez Orea, 1999).

De tal manera que sus elementos constitutivos tienen un fuerte impacto en la configuración de los sentimientos y emociones (Galimberti, 2002), las preferencias, distinciones y percepciones.

Industria petrolera y riesgo ambiental. Un enfoque desde la construcción social

Amenazas tecnológicas y vulnerabilidades sociales son las dos caras que definen el potencial riesgo ambiental del asentamiento Los Hornos.

Respecto de la variable "amenaza", ha sido definida como 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, 1998; Reboratti, C. 2000). En general, se las asocia con factores de origen natural (como una lluvia torrencial o una remoción en masa tan característica de zonas de Barda), como producto de la acción humana (contaminación por derrame de aguas grises y negras) o de interacción (instalación de viviendas precarias sobre el cauce de un cañadón, las cuales obstruyen la canalización de aguas pluviales).

En esta área particular, el análisis diacrónico realizado a través de las imágenes obtenidas de Google Earth y las recorridas observacionales *in situ*, permitieron apreciar en el territorio la incidencia de la industria extractiva del petróleo en las modificaciones de las condiciones naturales, teniendo en cuenta, además, que dichas modificaciones han sido preexistentes a los procesos de informalidad urbana.

Al describir el desarrollo de esta actividad, se observa que se caracteriza por un importantísimo despliegue tecnológico, que actualmente se halla acompañado por las actividades de trabajo que realizan sus operarios y por el manejo del recurso extraído, los cuales constituyen factores que potencian las condiciones de peligro o amenaza sobre las precarias condiciones de vida de la población que allí reside.

De esta manera, es posible interpretar que la industria petrolera se presenta como una actividad dominante en la

caracterización de la conflictividad socio-ambiental al definir una interacción asimétrica para con el poblamiento y el medio físico - natural y construido. Esto se manifiesta a través de diferentes conflictos e incompatibilidades entre actividades, que no son siempre perceptibles desde el conocimiento del sentido común de la vida cotidiana y que a continuación se describen.

Se pudo relacionar la actividad petrolera con la existencia de una variedad de indicadores de peligro de origen tecnológico al que están expuestos de manera permanente la población y el medio físico construido. Entre ellos, se identificaron todas las implantaciones tecnológicas presentes dentro y fuera del territorio de estudio: la figura N° 6 muestra el desarrollo expansivo de la infraestructura petrolera, donde se puede apreciar la ubicación de cigüeñas e islas¹⁹ con pozos activos y otros abandonados, caños subterráneos

de interconexión y transporte del crudo o gas hacia una batería de depósito,

Foto N° 13.
Cartelera de peligro



Fuente: Elaboración propia. 2017

¹⁹Las islas son locaciones cerradas por un cerco de cemento para garantizar que pobladores no se instalen más cerca de lo permitido. De acuerdo con la legislación vigente nacional -ley 33598/33 art. 36-, se exige 60 metros mientras que la Secretaría de Medio ambiente de Neuquén aprueba los proyectos que contemplen 200m de distancia con alguna vivienda (OPSur, abril 2015: p6)

ubicada sobre el margen sur en cercanía al canal de riego. En ese tramo del canal de riego se observaron las cañerías de transporte de material inflamable y contaminante, tal como muestra las fotos G y H. La foto D permite apreciar una isla cuyo cerramiento posee la forma de U, quedando abierto el límite Norte de la misma, puesto que no era necesario protegerlo de la población porque hasta el año 2017 no se observaron ocupaciones informales en dicha dirección.

Figura n° 6. Expansión territorial de la infraestructura petrolera. AÑO 2018.

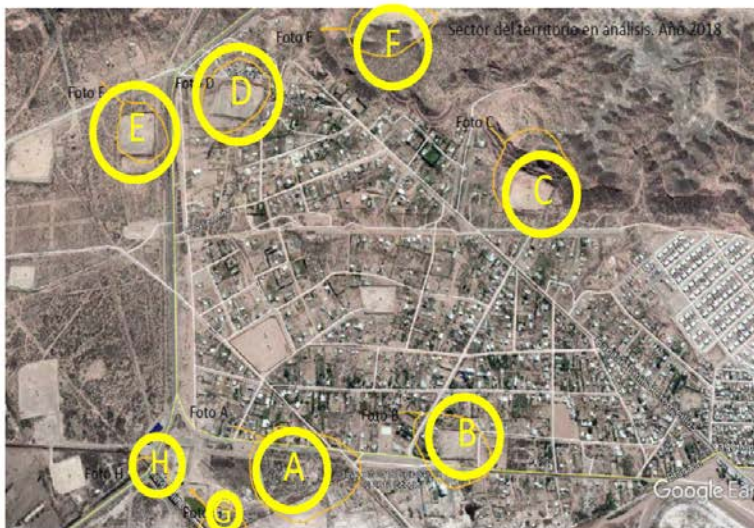




Foto A.
Horno de ladrillo del territorio analizado. Se observa cigüeñas de extracción de petróleo.



Foto B.
Paredón de cemento protegiendo un elemento tecnológico de la industria del petróleo (Pozo o Boca).



Foto C.
Modificación del suelo en función de la instalación de una cigüeña de petróleo

Foto D. Noroeste del barrio. Observación de cigüeñas trabajando. El paredón de cemento protege en forma de u, dejando al descubierto la zona Norte. Esto muestra que el paredón es para proteger los sectores poblados y de circulación de vehículo. Esto demuestra que el crecimiento poblacional fue dando de Sureste a Noroeste.



Foto E. Cañerías de transportación y cigüeñas trabajando en el sector oeste.



Foto F. Sobre la barda, elevado y cerca del límite del barrio, es posible observar una cigüeña trabajando. Esto implica que las modificaciones de la barda en forma de escalera cumplirían una función dentro de la industria del petróleo, podría inferirse que cumple la función de evitar deslave o de contener algún derrame de crudo.



Foto G. Canal de riego y cañerías.

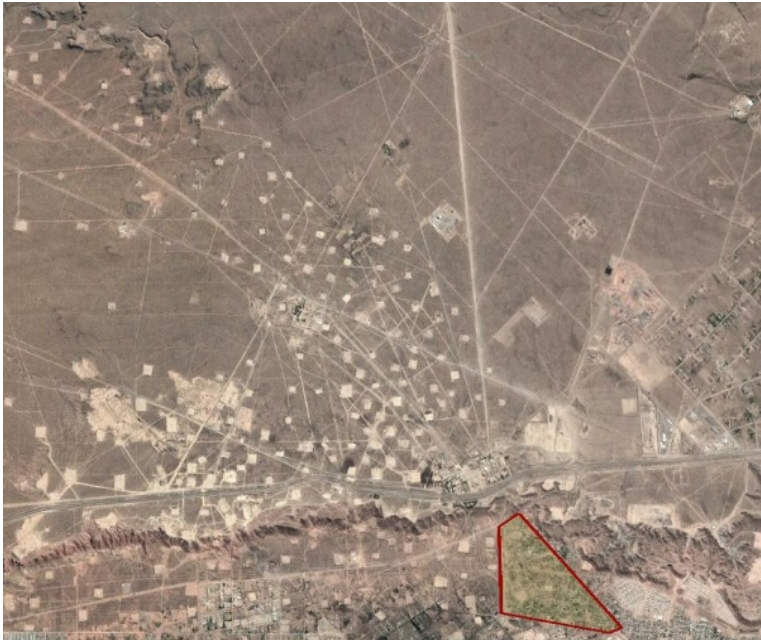


Foto H. Cañerías cuya dirección se orientan a la batería de depósitos. Esto afirma la inferencia de que los mismos estilos de caños deben estar circulando por debajo del barrio y que las famosas islas con protección de paneles de cemento estarían conectadas a estas baterías.



Como otros factores que potenciaron condiciones de riesgo, se consideraron todas las modificaciones realizadas sobre el medio natural (visibles e invisibles a la percepción humana), que la industria petrolera ha materializado con un doble propósito: por un lado, para asegurar el desarrollo de su actividad extractiva y la obtención del recurso, por otro lado, para proteger las instalaciones e inversiones tecnológicas tanto por efectos del deslave de la meseta, de los procesos erosivos hídricos y eólicos como por acción del poblamiento que podrían dañar las instalaciones.

Recorte Figura n° 4. **Huellas del movimiento sísmico exploratorio en la meseta y pie de barda**



En las imágenes anteriormente expuestas, se sintetiza los observables obtenidos en el trabajo de campo: la foto C muestra importante movimiento de suelo para la instalación de una isla, que, sumado a las picadas, huellas de la etapa exploratoria (recorte de figura n°4), aumentan la

desertificación arbustiva, pérdida de la biodiversidad, polvo en suspensión e indicarían fracturas hacia el subsuelo, desestabilizando aún más su estructura.

La foto F evidencia modificaciones con terraplenes o formas escalonadas en el frente de barda, efectuadas por la empresa petrolera con el propósito evidente de evitar que el deslave natural de la barda afecte la cigüeña que se observa ubicada debajo, en el pie de barda. De esta manera, dicha intervención sirvió para canalizar el agua pluvial hacia el cañadón natural ubicado en cercanías.

La situación descrita en el párrafo anterior permite inferir que, ante la ocurrencia de lluvias torrenciales, aumentaría el caudal y recarga de aguas abajo, incrementando significativamente el riesgo por las amenazas de anegación y deslave a que son sometidas las viviendas precarias que se registran sobre y en los bordes de ese cañadón (ver mapa n° 1, percepción social del riesgo). Esta situación, además, se vio agravada por la actividad ladrillera artesanal, con efectos de salinización del suelo y anegamiento observado sobre el margen sur.

La figura n° 7 reconstruye una línea temporal en imagen Google de análisis del desarrollo y transformaciones que se sucedieron en esa margen sur, observándose con claridad la evolución negativa que ha sufrido la producción ladrillera artesanal por la ocurrencia de los factores naturales y tecnológicos antes referidos, que colisionaron con el rudimentario desarrollo ladrillero. Este último pasó de tener una presencia importante (Figura año 2008) como actividad productiva hasta su casi extinción en el sector para el año 2012.

Figura n° 7. Margen Sur. Evolución negativa de la producción ladrillera, anegamiento y densificación creciente. Años 2008, 2012 y 2018



Fuente: Elaboración propia en base a imágenes Google Earth. 2018.

Esta evolución negativa de la producción ladrillera ha sido coincidente con la intensificación de la actividad petrolera promovida por el convenio Municipal, tal lo referenciado en la historia del poblamiento. La imagen de ese año 2012 de la figura n° 7 ha sido lo suficientemente ilustrativa de que solo quedó una zona totalmente desbastada, socavada, con muestras de anegamiento y salinización. Actualmente, en dicho sector se está produciendo un nuevo asentamiento informal a través de la instalación de casi treinta (30) casillas sumamente precarias, según la imagen del año 2018.

La vulnerabilidad es la otra variable que forma parte del concepto de riesgo ambiental y comprende las características sociales de una comunidad que se encuentra expuesta a situaciones de amenaza y peligro ambiental (Reboratti, C., 2000; Capua, O., 2013). Varios autores la relacionan con la “capacidad para anticipar, sobrevivir, asistir y recuperarse del impacto de una amenaza” (Blaikie, P. *et al*; 1996, en Capua, O., 2013).

Para establecer los indicadores de vulnerabilidad ambiental en el caso de estudio, se tomaron aspectos de categorías objetivas y subjetivas que la constituyen. De la primera, se incluyó las condiciones socioeconómicas y habitacionales de la población, por cuanto el menor o mayor nivel de desarrollo alcanzado puede afectar la capacidad local de protección y/o mitigación de riesgos. De la segunda, se buscó analizar el saber cotidiano y la percepción ambiental respecto del lugar habitado, disponible y circulante en la población y actores institucionales, los niveles de participación y organización social.

La primera dimensión socioeconómica se analizó en base a información estadística municipal, que en cuanto a los niveles de ingresos, permitió inferir que el porcentaje de

hogares por debajo de la línea de pobreza²⁰ ha sido alto, puesto que alcanzó el 57%. Y, dentro de este conjunto, se distingue un 24% de hogares indigentes.

El otro indicador socioeconómico estudiado ha sido la calidad de las viviendas y del hábitat en cuanto material predominante, infraestructura y seguridad en la tenencia de la tierra. En base a los relevamientos fotográficos realizados, en toda el área se registró un amplio predominio de una vivienda con baja calidad en los materiales constructivos, a lo que se agregan derrames de aguas grises y negras por carencia de red de cloaca, quema de leña para cocción y calefacción por falta de red de provisión de gas natural, junto con micro basurales y/o basura dispersa originada por acciones humanas inadecuadas y un deficiente servicio de recolección domiciliaria, entre otros factores de origen antrópico que fueron mencionados por los pobladores durante las entrevistas.

Foto N° 14. Vista panorámica de las viviendas tomada desde la Autovía

Fuente:
elaboración
propia. 2017.



²⁰ Según INDEC: “a partir de los ingresos de los hogares se establece si éstos tienen capacidad de satisfacer –por medio de la compra de bienes y servicios – un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas esenciales. El procedimiento parte de utilizar una Canasta Básica de Alimentos (CBA) y ampliarla con la inclusión de bienes y servicios no alimentarios (vestimenta, transporte, educación, salud, etc.) con el fin de obtener el valor de la Canasta Básica Total (CBT). Para calcular la incidencia de la pobreza se analiza la proporción de hogares cuyo ingreso no supera el valor de la CBT; para el caso de la indigencia, la proporción cuyo ingreso no superan la CBA”. Fuente:

https://www.indec.gob.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=4&id_tema_2=27&id_tema_3=64

La segunda foto presenta viviendas ubicadas sobre el frente de barda.

La tercera foto muestra la cercanía de una vivienda precaria con el trazo de una cañería de alta presión, según señalización efectuada por Pluspetrol.

Ha sido llamativo observar deficitarias condiciones de seguridad e higiene en los tanques de almacenamiento de agua en la mayoría de las viviendas, los cuales provienen de contenedores descartados por la empresa Pluspetrol. Tan sólo 74 viviendas tienen un tanque adecuado con tapa, representan el 19% del total²¹.

Fotos N° 15. Predominio de la Vivienda Precaria



Fuente: Elaboración propia. 2017.

²¹ Dato suministrado por Lic. Alejandra Prieto Jefa Operativa Sector Oeste de la Municipalidad de Neuquén, año 2016.

La foto n°16 muestra que estos reservorios en su interior contienen productos tóxicos derivados de la actividad hidrocarburífera, factor considerado de alta peligrosidad para la salud humana, que no ha sido enunciado como problemática por ninguno de los actores sociales e institucionales entrevistados.

A lo anterior se agrega, como otro indicador de vulnerabilidad social, el problema de la inseguridad jurídica que existe respecto de la tenencia de la tierra socialmente habitada, ya que, según la información que dispone el presidente de la Comisión Vecinal y la mayoría de la población entrevistada, dicho dominio pertenece a un privado:

“... la propiedad de la tierra es de la sucesión de la familia Fava, que cada tres años se presentan a hacer un reclamo para que no caiga el derecho veinteñal, porque tienen interés sobre el petróleo, cobran derechos sobre el petróleo. Cuando la empresa se retire supone que va a haber una expropiación, lo único que sostiene el interés de los herederos es la renta que cobran por el petróleo. Ha habido ventas irregulares de lotes por parte de familiares

Foto N°16. Maxi bidón usado para acopio agua



Foto N°17. Vista Interior



Fuente: Elaboración propia. 2017.

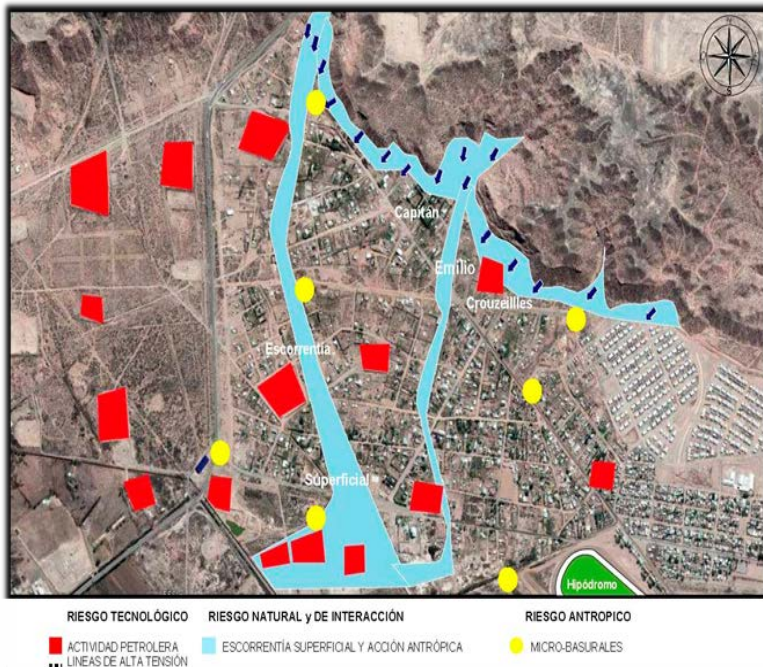
parte de la sucesión. Comenta que ha habido juicios a usurpadores que han realizado y ganado."²²

Se entiende que esta situación no solo coloca a los ocupantes en estado de inestabilidad residencial, desprotección y abandono por parte del Estado en todos sus niveles, sino que además los priva del ejercicio de los derechos de superficiarios según Ley Nacional de Hidrocarburos N° 17.319. Varios de los actores entrevistados entienden que la falta de respuesta al pedido de expropiación veinteñal efectuado por la Comisión Vecinal, en dos oportunidades, ante autoridades provinciales y municipales, se relaciona con estos aspectos. Entonces, el interés manifiesto del propietario privado para con la renta petrolera es el principal obstáculo para lograr la transferencia de dominio en favor de sus ocupantes.

Todo esto permite definir un área bastante homogénea en cuanto al predominio generalizado de una baja calidad de las condiciones del hábitat, convivencia cierta con factores de peligro de accidentes o para la salud humana e inseguridad jurídica de todos los ocupantes. Al momento de superponer estas imágenes del hábitat con el mapa n° 01 de percepción social del riesgo, que se logró construir a partir de la información cualitativa recabada y de las recorridas de observación por parte del equipo de investigadores, se pudo identificar la existencia de zonas o puntos de mayor criticidad ambiental, dado que presentan una exposición a múltiples factores de amenaza y peligro. En el mapa n° 01 se referenciaron según el origen de esos riesgos.

²² Balboa, G.; Constanzo, Y.; Morales, Y.; Ramos, Y. y Rojas, S. (2017: p 23). Op. Cit.

Mapa N° 01. Percepción social del Riesgo Ambiental. Asentamiento Los Hornos. Neuquén Capital.



Fuente: Elaboración propia en base a datos cualitativos 2018

Dicha cartografía representa una percepción de la población identificada con las franjas más próximas o sobre el cauce de los cañadones principales y la franja Sur (resaltado celeste) como las de mayor criticidad ambiental. Señalan principalmente interacciones de factores naturales con acciones humanas, que alcanzan mayor exposición potencial ante la ocurrencia de lluvias torrenciales.

El trabajo de campo se orientó a captar las tendencias de percepción social circulantes en el asentamiento, por lo que, buscando profundizar sobre el sentido asignado, se les solicitó a los entrevistados que identifiquen áreas de peligros ambientales en el contexto del barrio. La mayoría señaló a los zanjones al mencionar los riesgos que han experimentado cuando llueve con intensidad. Al señalarlo en el

mapa, el recorrido de esas escorrentías producidas por las aguas pluviales se observa erosión y arrastre de materiales hacia la zona Sur, que es el sector más bajo, señalando como sucesos frecuentes los anegamientos, formaciones de lagunas e inundación.

Como bien expresa un vecino durante la entrevista:

“Zanjón ('por las características del mismo se trata de una cárcava que naturalmente se forma por la acción del escurrimiento de aguas desde las zonas más altas').”

“En esta área, el vecino que ocupaba originalmente el lote no había construido en la zona cercana, 'respetando el zanjón'; hace 1 año vende parte de su parcela y el nuevo propietario sí ha construido sobre ese desagüe natural.”

“...si llueve mucho se va a llevar todo.”²³ Refiere que parte del agua que se acumula en la zona alta es una “vertiente natural” identificada como “la cascada”. Comenta que en ese lugar el EPAS (Ente Provincial de Agua y Saneamiento de la Provincia del Neuquén) intervino con la intención de realizar una perforación para abastecer a los camiones regadores. “Hubiera estado bueno”.

Identifica como otra zona inundable el “canal de desagüe” sobre calle Pergamino, porque ese canal está más alto que el nivel del suelo”²⁴.

En otra entrevista realizada a una mujer, hija de primeros pobladores:

²³ Entrevista (Armando Lopez), 23-11-2017; ídem cit. Anterior.

²⁴ Entrevista (Armando Lopez), 23-11-2017; ídem cit. Anterior.

“Cuando era chica jugaba en las canaletas de la barda, en el cañadón de acá (señala entre calles Yapu y Zaida) ...”

“Con lluvia siempre revienta el desagüe, como es pura arena enseguida chupa el agua, o se va para el canal de riego”.

También recuerda “el reventón por la lluvia del año 2014 que cubrió hasta el caño del pisadero”²⁵. (Aproximadamente medio metro de altura).

Una vecina indica el otro arroyo que también atraviesa calles y terrenos de casas, desde la zona noroeste hacia el suroeste. En algunos lugares se puede ver que el agua está de color verde, según explica:

“...debido a que se encuentra estancada. En otras partes donde el agua fluye no se observa ese color.” Agrega, “mira esto pasa por todo el barrio y nadie hace nada”; En cercanías se pudo observar una especie de terraplén sobre el que explica: “lo hicieron para que cuando llueva no ingrese agua a las casas”. “Cuando llueve hace desastres”. En cambio, respecto de la actividad extractiva, dijo: “siempre estuvieron los pozos petroleros, yo nací acá y ya estaban.”²⁶

Otro vecino con varios años de residencia respecto de Pluspetrol dijo:

“No es peligroso que estén cerca, si vas al centro es lo mismo hay carteles de peligro por ga-

²⁵ Entrevista (Graciela Gonzalez), 20-11-2017; ídem cit. anterior.

²⁶ Entrevista (Graciela Gonzalez), 20-11-2017; ídem cit. anterior.

soducto en varios lugares y la gente ni cuenta se da, ni los mira. Acá también está lleno de esos carteles y te acostumbrás.”

Por lo visto, en general se han presentado recurrentemente aquellas respuestas sólo relacionadas con los factores y eventos de origen natural, cuya ocurrencia perjudica el habitual desenvolvimiento de las rutinas cotidianas, sin entablar relación alguna con otras intervenciones, como podrían ser las de origen tecnológico. En las últimas expresiones, se puede apreciar claramente el papel que ha jugado el paisaje como espacio cotidiano en la configuración de una determinada percepción social, aquello que habitualmente se presenta como realidad naturalizada de la vida cotidiana, constituyéndose en ámbito no problematizado (Berger y Luckmann, 1999:74). Con los aportes de estos autores se puede comprender la percepción predominante respecto de qué es peligroso de lo que no constituye riesgo para esta población.

De las cuarenta y cuatro entrevistas en profundidad realizadas por las estudiantes universitarias de la Cátedra “Práctica de Servicio Social en Comunidad”²⁷ durante el año 2017, tan solo tres actores sociales han asociado la actividad petrolera con problemas ambientales en el barrio, como contaminación del agua o con otros factores de amenaza y peligro. Así lo expresaron estos vecinos del barrio:

“Acá el agua sale sucia y con olor feo, negra y con tierra, yo creo que puede ser por los cosas esos...los guanacos.”

Otro vecino agregó:

²⁷ Balboa, G.; Constanzo, Y.; Morales, Y.; Ramos, Y. y Rojas, S. (2017), op. cit.

“El agua acá está contaminada por Pluspetrol, antes traían agua y llenaban los tambores, hace 2 años hay red. Cuando mi señora trabajaba en el ANSES, la analizamos y contenía arsénico, plomo, y otros, esto repercute en las plantas, mirá al frente el 60% y 70% están secas por contaminación, y con eso nadie hace nada”.

Y; otro más, que estaba en proceso de mudarse al lugar, dijo:

“La petrolera perjudica porque el terreno se contamina todo, el agua brota, sale, si hacés un pozo a los treinta centímetros sale agua, la tierra se mueve, hay vecinos que se tuvieron que ir, salen bichos raros, el agua es constante y esa viene por las petroleras, por la contaminación.”

En el mismo sentido, opinó el presidente de la Comisión Vecinal del barrio:

“Cuando llegaron al barrio la locación estaba sin perímetro cerrado y se escuchaban explosiones durante todo el día era muy molesto en la noche, desde hace 2 años que Pluspetrol tiene un protocolo de aviso a los vecinos de los trabajos que hace en función de la cantidad de gente que vive ahora en el barrio. También recuerda el recurso de amparo que impulsó la vecina, Graciela Purrán con algunos otros vecinos, donde se incluye, para reclamar por el derecho al agua potable, ya que había estudios ambientales solicitados por el Municipio que indicaban que el agua estaba contaminada.

Además, entiende que,

“la empresa tiene previsto cerrar en algún momento y dejar el lugar por el crecimiento del barrio, ya hay pozos cerrados, la empresa se dedica a la producción de gas y petróleo todavía en el lugar. Considera que no hay peligro con las actividades que hace la empresa “los caños están señalizados”, “los caños están a 2 metros de profundidad” “no han ocurrido accidentes con perforaciones”. Recuerda “en una oportunidad hubo movimientos que parecía un accidente, pero no supieron que pasó.”

También en esta entrevista destaca, a su criterio, aspectos positivos respecto de la relación con la empresa Pluspetrol:

“Cuando hay algún pedido de los vecinos a la empresa se lo canaliza por el Jefe de Relaciones Interinstitucionales - Pablo Pastorino. Pluspetrol colabora mucho con la gente, el agua como lo más importante, préstamo de maquinarias y material para el mantenimiento de las calles. Además, financia 22 millones de pesos para obras a través del municipio. Colabora además con materiales para la ejecución de obras, provee tráileres para realizar atención de salud bucal y de oculista.”

“Considero que una vez que la empresa se retire va a dejar el terreno en condiciones con relleno...”. “Actualmente se está realizando una obra de luz de 9 millones de pesos y se está regularizando el tema de la luz domiciliaria. Pluspetrol puso los materiales y CALF la mano de obra.”

En la misma imagen objetivada pareciera que coexiste una apreciación controvertida respecto de la relación entre industria petrolera y calidad del lugar que se habita, ya que, por un lado, contamina y daña, pero por otro, acerca el progreso al barrio, se la registra como posibilidad de modernización. Por ello, varios entrevistados consideraron que la situación actual del barrio es mucho mejor: *"Ahora hay más vegetación, árboles, calles con calcáreo que hace que sea más soportable los temporales de viento"*.

Esa misma contradicción se pudo apreciar en la opinión dada por los representantes institucionales, puesto que varios de ellos se refieren con una asignación positiva del sentido asignado al accionar de la empresa Pluspetrol, tales como el personal del Centro de Promoción Familiar Los Hornos, de la Escuela Nuestra Señora de la Guardia o del grupo FOL, quienes resaltan más el papel de patrocinio o colaborador ejercido por la empresa para con la comunidad:

*"Con los vecinos no se meten. Cuando tienen que colaborar con nosotros lo hacen (se refiere a la empresa Pluspetrol), la relación no es tensa con ellos, no se meten, no hay discordia, al contrario, siempre han colaborado."*²⁸

"Después..., otro actor importante en el sector, que lo pueden haber visto, está explícito pero que no aparece así, son las petroleras, entonces los chicos conviven paredón por medio con una cigüeña, un guanaco, como lo quieran llamar, principalmente acá opera la Pluspetrol, la escuela tiene una coordinación con la Fundación Familia, que es una fundación que

²⁸ Balboa, G.; Constanzo, Y.; Morales, Y.; Ramos, Y. y Rojas, S. (2017), op. cit.

funciona acá en el territorio."²⁹ Aclara que la ayuda recibida por dicha empresa se debe al rol de padrinazgo ejercido en esta institución educativa.

*"Hemos tenido contacto con ellos, porque nos han dicho que nos quieren ayudar a seguir con la panadería. Ellos nos han ayudado mucho acá, ellos supuestamente hicieron todo el tendido eléctrico, todas esas cosas. Cuando hicieron el salón comunitario que está allá abajo ellos donaron todo, la plata el material, todo."*³⁰

*"Pluspetrol dio los cables para la luz, como tienen los pozos acá adentro, entre vecinos les fuimos a pedir que nos financien la electricidad, a Carlos Sánchez que era el encargado", "vivimos 10 años con luz comunitaria, luego Pluspetrol donó los cables", "la empresa petrolera que esta acá ayuda mucho al barrio en cuanto a los servicios como el agua y la luz, ahora se está proyectando para el gas". "De igual manera las representantes del Dispensario de Salud nos dijeron el primer día que llegamos al territorio, que la empresa funciona como un "reemplazo del Estado" ya que en algunas ocasiones brinda apoyo y recursos para las actividades realizadas en la Comisión."*³¹

Por lo visto, la realidad socio ambiental se percibe como un proceso natural, ya que la mayoría ha indicado los problemas aluvionales como los principales factores de riesgo.

²⁹ Entrevista directiva Nuestra señora de la Guardia. En op. cit. anterior

³⁰ Entrevista a Rosa, referente de FOL, 26 de junio de 2017. En op. cit anterior

³¹ Balboa, G.; Constanzo, Y.; Morales, Y.; Ramos, Y. y Rojas, S. (2017), op. cit.

Sumado a ello, la empresa petrolera ha sido preexistente al poblamiento, cotidianamente forma parte del paisaje barrial, ha desempeñado un papel social importante, que tanto los actores sociales como institucionales entrevistados han definido como de “reemplazo del Estado en el barrio”, una política empresarial de cercanía y asistencia social, de buenos vecinos. En el imaginario social que ha sido compartido por la mayoría circula que “siempre estuvo” y, además, las señales de peligro y amenaza no son percibidas como tales ya que ha prevalecido un acostumbamiento y, sobre todo, porque “acá nunca pasó nada”.

Se podría pensar que ese punto de vista que abunda en esta comunidad ha sido el producto de la influencia del ejercicio del poder económico, político y simbólico dominante sobre la constitución de las subjetividades y el saber cotidiano. De allí que la escasa mención hallada a los aspectos negativos de la actividad petrolera para con el hábitat se podría relacionar con las características propias del saber cotidiano que, construido socialmente bajo estos condicionantes, ha llevado a que las experiencias personales se tomen como incuestionables, a la vez que ese conocimiento se confirma en el propio éxito y eficacia de la acción, hasta tal punto que con elementos animistas y analógicos se llega a tolerar y/o aceptar las contradicciones (Llosa, S, 1996:24). (En el caso de estudio un ejemplo de objetivación sería empresa que contamina al mismo tiempo que ayuda a mejorar el barrio.)

De esta manera, y con un Estado ausente como contralor de las políticas ambientales, al igual que el paisaje, los modos de relación empresa – vecino descrito (actores sociales e institucionales) se encuentran socialmente aceptados, legitimando un orden social establecido a medida de los intereses económicos empresariales, por sobre los derechos humanos y ambientales fundamentales de toda persona.

Por todo ello, se entiende que, en el área de estudio, los factores socioeconómicos y perceptivos de pobreza y exclusión hallados señalan una estrecha incidencia con los altos niveles de vulnerabilidad ambiental, puesto que actúan restringiendo las capacidades locales de gestión de los riesgos, de defensa ante situaciones catastróficas o de gobernanza.

Respecto de la caracterización perceptiva realizada acerca de la problemática ambiental de Los Hornos, se entiende que contiene diferenciados elementos y grados de incertidumbre, tanto como de resiliencia, siendo los primeros la tendencia dominante hallada, por desconocimiento, falta u omisión de información oportuna por parte de la Petrolera o de las Instituciones Estatales, déficit de políticas ambientales que promuevan la comunicación y participación social.

Parte III

El paradigma de la propiedad privada y la violación de derechos fundamentales en un caso concreto. Silvia Aun³²

En resumidas cuentas, la función social de la propiedad y la existencia de derechos contrapuestos al concepto de propiedad privada, se puede vislumbrar en el trabajo expuesto, tal como lo señalaré seguidamente.

Al iniciarse la ocupación de la tierra, presuntamente abandonada, el suelo volvió a tener una función social, al aportar un lugar de residencia a aquellos que ahora lo habitan, a quienes les era sumamente dificultoso acceder al suelo mediante el mercado formal.

Si bien, como todos los asentamientos, comenzó en forma irregular, el desenvolvimiento social y el reconocimiento de derechos fundamentales, fue transformando la ocupación en pública y pacífica.

El desistimiento del juicio expropiatorio por parte del Estado, la inexistencia de desalojos por parte de los titulares dominiales, el otorgamiento de algunos servicios esenciales, no han hecho otra cosa que reconocer la situación de vulnerabilidad de los ocupantes, pero con derechos limitados.

Esta vulnerabilidad, no está dada por el temor a posibles desalojos, sino por la falta de reconocimiento expreso a ciertas cuestiones básicas que hacen a la calidad de vida y que van más allá de los servicios públicos. Ejemplo de ello es la inexistencia de mapas de riesgos ambientales, ya que no cuentan con apoyo Estatal, ni de la concesionaria instalada, para tener planes de contingencia ante la posible exis-

³² Silvia Aun es abogada, invitada externa para el desarrollo de este apartado, puesto que se encuentra investigando sobre formas alternativas de resolución del problema de la inseguridad jurídica en la informalidad.

tencia de derrames, pérdidas de productos químicos, contaminación de napas, remediaciones, etc.

En definitiva, son reconocidos en la ocupación, pero no tienen todos los derechos que otorga el uso del suelo al propietario, porque no lo son.

Paradójicamente, en el otro extremo están los titulares del dominio, quienes vienen cobrando servidumbres hidrocarburíferas por la actividad petrolera que también se desarrolla en el predio. Ello, claramente, ha sido un impedimento para lograr la prescripción adquisitiva por parte de los ocupantes, ya que los titulares no han abandonado el cobro de los frutos generados por la actividad hidrocarburífera sobre el inmueble, y por ende no se darían los presupuestos para una prescripción adquisitiva.

Sin lugar a dudas, los titulares dominiales no se desprenden del dominio que detentan, ya que chocan con la limitación impuesta por la ley de expropiaciones. La indemnización expropiatoria³³, sólo reconoce el valor venal del bien, mas no el lucro cesante (constituido en este caso por las servidumbres hidrocarburíferas)

Parecería entonces que el concepto legal de propiedad privada tal cual se desarrolla en el Código Civil y Comercial de la Nación, estaría perdiendo la funcionalidad que se requiere en atención a los nuevos estándares de reconocimiento mínimos de derechos que hacen a la integración saludable de los habitantes de asentamientos (Carta Mundial del derecho a la Ciudad, Hábitat III, art. 21 PCR).

Tal vez, sea oportunidad de plantear nuevos interrogantes en relación a las nuevas relaciones sociales y culturales que se presentan socialmente, ya que como hemos visto, es necesario encontrar nuevas formas que permitan el uso del suelo como recurso natural escaso también.

³³ Ley Nacional 21.499

Una mirada simplista del problema, haría pensar que los usos descritos presentemente, son dos posturas que parecieran ser antagónicas, pero en definitiva no son opuestas, salvo que se mire a la propiedad con un único atributo, el de disponibilidad en forma tradicional.

Quizá sea momento de repensar la propiedad en relación a la función que cumple la tierra, en especial en relación a las poblaciones más vulnerables, que son aquellas con limitaciones económicas para acceder a una porción de suelo para residir.

El vínculo del ser humano con la tierra, no siempre se encuentra dentro de un marco legal como es conocido clásicamente. Existe también la posesión o tenencia consuetudinaria. Una definición al respecto es otorgada por una investigación realizada por Geoffrey Payne y Alain Durand Lasserre, Geoffrey Payne y asociados. Allí expresan que existen distintas definiciones de la tenencia de la tierra, y muchas de ellas son proveídas por el Sistema de ayuda de definiciones de tenencia UN -Hábitat. Por ejemplo, en él se define la tenencia de la tierra como la relación legal o ancestral (tradicional) determinada entre personas como individuos o grupos, en relación a la tierra. Una definición más detallada al respecto a la tenencia de la tierra, es aportada en un informe de UN-Hábitat (2008:5) el cual la expresa como la forma en que la tierra es utilizada o apropiada por individuos o grupos de individuos. En otras palabras, la tenencia refleja la relación entre personas con la tierra en forma directa y entre individuos y grupo de personas en su vínculo con la tierra.³⁴

La premisa que rige la relación identificada en la normativa aplicable, se vincula a que la tierra no sería mercadería

³⁴ Security of Tenure - Types, Policies, Practices and Challenges”Research Paper prepared for the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, Raquel Rolnik, to inform her Study on Security of Tenure .By Geoffrey Payne and Alain Durand-Lasserre, Geoffrey Payne and Associates

que pueda apropiarse, sino que se vincula al desarrollo integral de las poblaciones, y merece protección Estatal.

En el orden internacional, se puede observar esta diferenciación, cuando se refiere a *los conceptos de propiedad y posesión en las comunidades indígenas*. Estas pueden tener una *significación colectiva, en el sentido de que la pertenencia de la tierra " no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad'*. **Desconocer las versiones específicas del derecho al uso y goce de los bienes, dadas por la cultura, usos, costumbres y creencias de cada pueblo, equivaldría a sostener que sólo existe una forma de usar y disponer de los bienes, lo que a su vez significaría hacer ilusoria la protección del artículo 21 de la Convención para millones de personas.**³⁵"

En el antecedente de la CIDH (Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam. Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 25 de noviembre de 2015) se dijo: "...la Corte ha señalado que cuando existan conflictos de intereses en las reivindicaciones indígenas, o el derecho a la propiedad comunal indígena y la propiedad privada particular entran en contradicciones reales o aparentes, habrá de valorarse caso por caso la legalidad, necesidad, proporcionalidad y el logro de un objetivo legítimo en una sociedad democrática (utilidad pública e interés social), para restringir el derecho de propiedad privada, por un lado, o el derecho a las tierras tradicionales, por el otro , sin que la limitación a este último, implique la denegación de su subsistencia como pueblo . El contenido de cada uno de estos parámetros ha sido definido por el Tribunal en su jurisprudencia"

³⁵ Fondo, Reparaciones y Costas. 29 de marzo de 2006
http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_146_esp2.pdf

Tal vez esto pueda traducirse en reformas legales que permitan conceptualizar el concepto de función social de la propiedad, y limitar el carácter absoluto del dominio a favor de los ocupantes que realmente aprovechan la propiedad sin ninguna finalidad especulativa, sino tan solo la habitación.

Parte IV

Miradas reflexivas desde diferentes ángulos conceptuales.

Tal como se pudo apreciar en el desarrollo del trabajo, la habituación del paisaje, la política relacional empresarial descrita y las deficientes medidas estatales de regulación ambiental juegan un papel fundamental en los procesos sociales de naturalización de los riesgos. Procesos que al compartirlos intersubjetivamente van incorporando en la visión barrial ciertas tolerancias a los elementos perturbadores y modificadores del ambiente, legitimando el orden social dado.

En contextos de intensificación de la informalidad urbana sobre los bordes periféricos, cabe plantearse algunas distinciones teóricas y premisas alternativas a los modos convencionales de evaluación y gestión de riesgos ambientales, específicamente orientadas al descubrimiento y comprensión de la significación social respecto del entorno y el lugar habitado.

Se intentará en este apartado rescatar diferentes perspectivas teóricas de percepción social y construcción de riesgos que podrían ayudar a comprender de manera amplia y multidimensional la descripción densa de significaciones sociales medioambientales obtenidas durante el trabajo de campo. Para obtener diferentes ángulos de mirada de esta realidad es importante el aporte que nos provee la sociología del conocimiento y relacional, la antropología cultural, la psicología ambiental y la corriente sistémica.

- La perspectiva de construcción social de riesgos ambientales se refiere a los procesos de producción y reproducción de las condiciones de vulnerabilidad que definen y determinan la magnitud de los efectos ante la pre-

sencia de una amenaza natural, antrópica o tecnológica. Los factores de amenaza son los principales responsables de los procesos de degradación ambiental y de desastre (García Acosta 2005:15). En este caso particular de estudio quedó evidenciado en las intervenciones tecnológicas de la industria petrolera, sus efectos no deseados en cuanto a las modificaciones e impactos sobre las condiciones naturales e incidencia en el deterioro de la calidad del hábitat.

- La vulnerabilidad multifactorial se origina por procesos de segregación residencial socioeconómica, exclusión y desigualdad social cada vez más crecientes en el desarrollo de las ciudades modernas. Especialmente la informalidad urbana de manera alternativa e irreversible se consolida en el mundo como el hábitat que brinda cobijo a los masivos desplazamientos migratorios, bajo características de: inseguridad jurídica de la tierra habitada, precariedad habitacional, insuficiencia de servicios básicos, degradación ambiental, desinformación y deficitarias políticas ambientales.

- La vulnerabilidad afecta de manera diferenciada a los distintos grupos sociales, puesto que el aumento de las desigualdades socioeconómicas lleva a que las probabilidades de exposición y de afectación ante un peligro (por magnitud, extensión/tamaño e intensidad) se incrementen en los grupos sociales con mayores carencias. A su vez, es acumulativa y sinérgica ya que vulnerabilidad y condiciones de amenaza o peligro ambiental se potencian mutuamente.

- La deficitaria política pública de control y prevención ambiental también potencia sinérgicamente las condiciones del riesgo de una comunidad local, priva a las personas del ejercicio de derechos humanos fundamentales, a la vez que atenta contra la capacidad de resiliencia³⁶ y participación social, principios de gestión tan promovidos por los acuerdos internacionales como ONU Habitat III (2016), Quito.

³⁶ Resiliencia: entendida como la capacidad para cambiar o adaptarse para hacer frente de una mejor manera a lo desconocido, o a lo conocido y aceptado, afirman Douglas y Wildavsky (1983: 196),

- La percepción de los integrantes de la comunidad no ha sido solamente modulada por la acción de estímulos externos, ya que también cuenta la estructura de la personalidad y el contexto social en el que tuvo lugar. Por un lado, respecto de la estructura de la personalidad, Galimberti (2002:805) distingue entre personalidades sensibles que surgen en el campo perceptivo denominada acentuadoras y personalidades menos sensibles denominadas niveladoras. La diferencia radica en que las personalidades acentuadoras muestran desagrado en cualquier situación abierta y tienden a cerrar las estructuras perceptivas y por ende a mantenerlas constantes, eliminando de esta manera toda ambigüedad. En cambio, las niveladoras ven las contradicciones en el territorio, pero buscan una adaptación.

Dicha distinción perceptiva es muy importante para comprender las principales visiones halladas respecto de la conjunción entre necesidades – satisfactores que brinda el territorio (suelo para habitar), puesto que la tendencia acentuadora hace que determinados integrantes de la comunidad del B° Los Hornos cierren la estructura perceptiva, evitando de esta manera analizar las contradicciones de la relación satisfactor - amenaza o peligrosidad a las que se encuentran expuestos por habitar el mismo.

- Por otro lado, el contexto social actúa simultáneamente en dos niveles, “...lo que es percibido y en la percepción interpersonal” (Galimberti, 2002:805). Para el primer nivel, un individuo cambia sus propias percepciones cuando está incluido en un grupo, buscando acercarse a la norma propuesta por la mayoría. Para el segundo nivel, “...en otros contextos sociales pueden funcionar reglas diferentes, por lo que el contexto es el que decide el significado de la percepción interpersonal” (Galimberti, 2002:806). En las significaciones extraídas del campo se ha registrado la presencia de estas dos tendencias, a la vez que el contenido social predominante decide también sobre

la capacidad para percibir las diferencias. Por ende, la percepción del riesgo, las formas de aceptación o de rechazo del peligro, son en sí una construcción social, culturalmente determinada dependiendo del sistema social. Tal como distingue Douglas (1987:58) no son los riesgos los que se construyen culturalmente, sino su percepción.

Otros autores también ubicados en esta corriente de la psicología ambiental para el estudio de las percepciones han incorporado otras variables demográficas como edad, sexo, ingreso económico, orientación política y factores socioeconómicos (Brody, Highfield y Alston, 2004) para entender las diferentes ventajas o desventajas determinantes y las condiciones de existencia a partir de la posición que el individuo ocupa en la sociedad (Mascitelli, 1979; Gallino, 1995).

De esta manera cobra sentido analizar las formas como la comunidad distingue entre lo que es y lo que no es riesgoso, incluso lo que acepta o no como riesgoso. Cada grupo social está dispuesto a aceptar un determinado riesgo y otro no, las decisiones dependen de la adhesión a una determinada sociedad, depende de un sesgo cultural que ordena la forma de percibir los riesgos (Bestard, 1996:15)

En este sentido García Acosta (2005:14) aporta un interrogante fundamental: ¿De qué manera la percepción del riesgo puede incidir en la deconstrucción del riesgo? Puesto que los desencuentros entre estas visiones del saber cotidiano con las del saber técnico, en varias ocasiones han llevado al fracaso de las políticas de prevención de riesgos y desastres, especialmente en realidades de América Latina.

- El paisaje y la cartografía social aplicados como técnicas participativas en una escala local de intervención podrían resultar dispositivos efectivos para el estudio de la respuesta social al riesgo. De esta manera se podría reconocer los significados que el ser humano da al medio ambiente, asociado con la realidad del momento, los problemas actuales y valoraciones asignadas intersubjetivamente. En especial respecto de la adecuación de los recursos del

entorno con las necesidades de sus habitantes participantes.

Otro principio importante asociado con lo anterior es “el concepto de congruencia, donde los parámetros espaciales no pueden impedir la actividad deseada. La congruencia puede ser de carácter mental, cuando los individuos juzgan que su entorno se presta para las actividades que ellos desean ejercer. También puede ser de carácter experiencial, con una adecuación real, material entre el medio ambiente y la conducta. (La congruencia desea y la experiencial)” (Gutiérrez, Peña, 1996:6).

Para el análisis de la congruencia se estudian las necesidades y actitudes de cada grupo. “Las percepciones ambientales se comprenden a partir de la clasificación de la realidad, que funciona por medio del uso de códigos, patrones o símbolos precisos, establecidos por factores de diversa índole (sociales, económicos, culturales, políticos, etcétera). Puesto que cada persona mira de distinta forma el ambiente que lo rodea y lo caracteriza de acuerdo a la historia de su vida”. (Calixto Flores, Herrera Reyes, 2010:8)

- También es importante tener en claro la distinción entre la percepción ambiental y el conocimiento ambiental. El primero implica el proceso de conocer el ambiente físico y social inmediato a través de los sentidos, mientras que el segundo “...comprende el almacenamiento, la organización y la reconstrucción de imágenes de las características ambientales que no están a la vista en el momento; al mismo tiempo interviene las actitudes que con respecto al ambiente son los sentimientos favorables o desfavorables que las personas tienen hacia las características del ambiente físico”. (Calixto Flores, Herrera Reyes, 2010:7)

Así mismo “...el paisaje se considera una “construcción social, producto de la interacción entre las dimensiones material e inmaterial que lo constituyen” (Maldonado, 2006). Estos paisajes “...resultan del valor y de la representación social que refleja las características propias de la población que vive ese espacio, donde se generan prácticas sociales específicas, de bienestar, que valorizan dicho paisaje” (Petry citada en Maldonado, 2006: 115).”

Desde esta perspectiva, a diferencia de la psicología ambiental, la percepción no ocurre de manera independiente en cada persona como un ente aislado, ni tampoco surge a priori o aislada de la práctica social y de la experiencia concreta de las personas en un evento, sino que la percepción está embebida en los patrones temporales que emergen desde diversas interconexiones biológicas, sociales y culturales entre la gente y el paisaje (Davidson-Hunt y Berkes, 2003: 201-202).

- Es necesario tener en claro que resulta insuficiente representar un modelo descriptivo de funcionamiento del sistema territorial analizado en un solo momento. Es inevitable dar continuidad a estos trabajos de campo de forma diacrónica pues “los estudios históricos son una herramienta indispensable en el análisis sistémico. No se trata de reconstruir la historia total de la región que se estudia, sino de reconstruir la evolución de los principales procesos que determinan el funcionamiento del sistema. La relación entre función y estructura (o entre procesos y estados) es la clave para la comprensión de los fenómenos”. (García, 2011:79).

Parte V

Conclusiones.

El asentamiento informal constituye uno de los modos de inscripción social en el territorio urbano, protagonizado por aquellos sectores de población que quedan ubicados en el extremo más desfavorecido del espacio social de las ciudades. Acontece a consecuencia de los procesos de segregación residencial socio económica, y refleja la capacidad de autoproducción social del hábitat popular, entre un conjunto alternativo de formas de hacer ciudad, de habitar y pertenecer (Romero, 2018: 217)

La inseguridad jurídica de la tierra habitada se entiende que ha sido y es una condición en sí misma constituyente del asentamiento. Rasgo característico a escala global, expresión de uno de los principales conflictos no resueltos de la urbanidad moderna y contemporánea, caracterizado por la puja de acceso al suelo de la ciudad entre actores con diferentes y contrapuestos intereses, transita entre las lógicas de la necesidad versus la de especulación por la renta inmobiliaria.

A los efectos de este trabajo interesa resaltar dos aspectos relacionados con la inseguridad jurídica; uno de tipo normativo y el otro, con el déficit de ordenamiento sustentable. El primero de ellos basado en el principio de propiedad privada por sobre el interés social de la tierra, llevando a que esta preponderancia limite las posibilidades de respuesta Estatal. Puesto que por esos principios normativos este no puede intervenir sobre tierras de dominio privado de particulares, tal como viene sucediendo en el caso de estudio. Y, el segundo que hacia el interior de estos territorios se reproduce las formas del mercado de tierras de la ciudad formal mediante mecanismos informales de subdivisión y venta de parcelas, tal como se pudo recuperar con

la historia y evolución del asentamiento. Este fenómeno incide acelerando el proceso de transición rural – urbano evidenciado, quienes pueden vender de hecho son los primeros pobladores o sus descendientes. Según el relato de los propios pobladores existe un reconocimiento social a los fundadores y se legitima concediendo autoridad moral sin cuestionamientos porque fueron *“aquellos que con esfuerzo propio forjaron todo”*. Relacionando ambos aspectos, se podría decir que el asentamiento replica la tendencia *“natural”* del mercado de tierras con estrategias de expansión y densificación. A su vez, esa *“no intervención del Estado”* hace que el crecimiento se concrete sin ningún criterio de ordenamiento urbano sustentable en todas sus dimensiones: social, ambiental y económico.

A consecuencia de ello sería recomendable retomar las consideraciones aportada por la abogada invitada, Dra. Silvia Aun, respecto de los conceptos de la función social de la propiedad de la tierra, propiciando el estudio de formas alternativas de resolución de la seguridad jurídica en procesos de informalidad urbana. Atento al carácter universal del derecho a la ciudad que ha sido reconocido en innumerables documentos internacionales (ONU HABITAT³⁷, principio 11) junto con la necesidad de que los estados, especialmente locales asuman un compromiso más activo con la comunidad, alentando procesos participativos y un compromiso multiactoral con la preservación del ambiente, contribuyendo de esta manera con un ordenamiento sustentable del territorio, de regulación de los diferentes usos y modos de apropiación del suelo (productor, habitado y explotado) que aminore los riesgos allí presentes, preservando el valor social y ecológico de la tierra.

Se supone que convivir cotidianamente con una empresa petrolera se torna una relación compleja y contradictoria

³⁷ ONU Hábitat III: Declaración de Quito sobre ciudades y asentamientos humanos sostenibles para todos (2016) Principio N° 11 *“Nuestro Ideal Común”*

a la vez, especialmente cuando se combina con un Estado ausente y con deficitarias políticas de protección ambiental. Y, donde el paisaje del entorno no es ni tan natural ni tan neutro como se podría apreciar a “simple vista” de un transeúnte.

Cargado de simbologías, en este caso particular de estudio contiene los rastros y señales de las transformaciones socio territorial, de las amenazas y peligros ambientales producto de interacciones conflictivas entre medio económico, social y natural. Las características emergentes de la triangulación de actividades extremas e incompatibles entre sí y para con el medio natural: industria petrolera extractiva, producción primaria y procesos de urbanización formal e informal, constituyen aquello que se definió como una triple frontera, área de interacción multiactoral, cada uno de ellos con diferenciados ámbitos de incidencia y poder, desencadenantes del choque de sentidos allí en puja.

Habiendo recuperado diversos enfoques teóricos de construcción social del riesgo para comprender lo que en esa comunidad de Los Hornos sucede, se piensa y siente, se podría considerar que, si esta población dispusiera de un mayor conocimiento, información y percepción problematizadora sobre el medio que habitan y los factores de amenaza, la misma se encontraría en mejores condiciones de asumir medidas reparadoras, preventivas o de protección. En cambio, el mayor desconocimiento y los procesos de naturalización hallados, llevan a que se potencie la incertidumbre, perdiendo esta comunidad capacidad de autocuidado, resiliencia y gobernanza. Desde los pobladores nada se sabe respecto de algún plan de contingencia organizado por la empresa Pluspetrol.

De allí la importancia de estudiar y desarrollar modelos alternativos de análisis de riesgo y de planificación sustentable de las ciudades, que incluyan los aspectos perceptivos y las múltiples dimensiones de la vulnerabilidad social.

Modelos que promuevan la participación social real y mayores compromisos de los estados locales y sectores empresariales y de la sociedad civil involucrados en pos de un desarrollo digno de toda persona humana, el derecho a la información y participación ciudadana.

Diversos documentos internacionales vislumbran un panorama global de agravamiento de las cuestiones de la pobreza y su proyección irreversible a la concentración en las periferias urbanas; ya que a pesar de encontrarse la amplia mayoría de la población residiendo en ciudades quedan excluidos de los beneficios urbanos. Esta tendencia mundial prácticamente se ubica en el mismo rango de alarma que la problemática del calentamiento global.

Entonces una política ambientalmente sustentable plantea por un lado, el desafío de decodificar esos sentidos instituidos y legitimados socialmente a través de estrategias eficientes de comunicación, información, formación y participación social: *“existe la necesidad de contar con nuevas herramientas y enfoques que fortalezcan gobiernos locales y ciudadanos para una mejor protección de los recursos humanos, económicos y naturales de nuestros pueblos y ciudades”*³⁸. Y, por otro lado, es recomendable reorientar en el mismo sentido el accionar de la responsabilidad social empresarial, buscando un efectivo cumplimiento de dichos principios internacionales, derechos constitucionales de la nación argentina y en particular, las normativas de legislación medio ambientales. Las cuales son congruentes con leyes provinciales y carta orgánica municipal.

Para la legislación argentina el ambiente es un *“bien jurídicamente protegido”* (Ley General del Ambiente N° 25675), en su artículo 4 establece el principio de responsabilidad:

³⁸ <https://es.unhabitat.org/temas-urbanos/resiliencia/>

“El generador de efectos degradantes del ambiente, actuales o futuros, es responsable de los costos de las acciones preventivas y correctivas de recomposición, sin perjuicio de la vigencia de los sistemas de responsabilidad ambiental que correspondan”.

En su artículo 6 define claramente la función de tutelaje ambiental en el marco de los presupuestos mínimos del artículo 41 de la Constitución Nacional:

“y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable”.

Así mismo en su artículo 18 establece la responsabilidad y el derecho a la información y a la consulta ciudadana:

“Las autoridades serán responsables de informar sobre el estado del ambiente y los posibles efectos que sobre él puedan provocar las actividades antrópicas actuales y proyectadas”.

“Toda persona tiene derecho a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general”.

Y, en su artículo 20 refiere a las responsabilidades de la autoridad de aplicación respecto de mecanismos de consulta ciudadana:

“Las autoridades deberán institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente”.

Bibliografía de referencia.

Balboa, G.; Constanzo, Y.; Morales, Y.; Ramos, Y. y Rojas, S. (2017). "Informe Final, Barrio Valentina Norte Rural, Sector Los Hornos". Práctica de Servicio Social en Comunidad, Licenciatura en Servicio Social, Módulo Neuquén, FADECS / UNCo.

Beck, Ulrich, (1996), "*Teoría de la sociedad del riesgo*", en Josexto Beriain (comp.), *Las consecuencias perversas de la modernidad. Modernidad, contingencia y riesgo*, Anthropos, Barcelona.

Berger y Luckmann (1999): "*La construcción social de la realidad*". Amorrortu editores. Buenos Aires.

Bestard, Joan, (1996), "Prólogo", en Mary Douglas, "*La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales*", Paidós Studio, Barcelona.

Blaikie, Piers, Terry Cannon, Ian Davis y Ben Wisner, (1994), *At Risk. Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*, Routledge, Nueva York., *Vulnerabilidad. El entorno social, político y económico de los desastres*, LA RED-Tercer Mundo Editores, Bogotá.

Calderón, Georgina, (2001), *Construcción y reconstrucción del desastre*, Plaza y Valdés, México.

Calixto Flores, R.; Herrera Reyes, L. (2010) ESTUDIO SOBRE LA PERCEPCIONES Y LA EDUCACIÓN AMBIENTAL *Tiempo de Educar*, vol. 11, núm. 22, julio-diciembre, 2010, pp. 227-249 Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, México.

Cpúa, J., Torrens y Ciminari (2003), "*Exclusión social y Gestión Urbana: Ejes en la construcción del Riesgo Ambiental*". Boletín Geográfico N° 23. Departamento de Geo-

grafía, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Comahue, Neuquén.

Cardona, Omar Darío, (2001), *La necesidad de repensar de manera holística los conceptos de vulnerabilidad y riesgo. Una crítica y una revisión necesaria para la gestión*, presentado en Internacional Conference on Vulnerability in Disaster Theory and Practice, junio, Disaster Studies of Wageningen University y Research Centre, Wageningen.

Galimberti, U. (2002). *Diccionario de Psicología*. Editorial Siglo XXI. México.

García, Rolando (2011). Interdisciplinaria y sistemas complejos. [En línea] *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales*, 1, 1. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.4828/pr.4828.pdf

García Acosta, V (2005); *“El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos”* en *Revista de Antropología Social* N° 19; CIESAS, México.

Gutiérrez, C.; Peña, J. (1996). La percepción geográfica como factor en el desarrollo local. *Última Década*, núm. 4, pp. 1-6 Centro de Estudios Sociales Valparaíso, Chile.

Reboratti, C., (2000), *“Ambiente y Sociedad. Conceptos y Relaciones”*. Editorial Planeta Argentina, Buenos Aires.

Romero, M., (2018), “Territorios de relegación social en la ciudad de Neuquén, 1980 – 2007. Evolución y prácticas colectivas de producción de ciudad”. Editorial Académica Española, España e impreso en Alemania.

Villamizar, N.; Duarte editora invitada de *La Bitacora* 24 (2) julio – diciembre (2014). Título: *“Bordes Urbanos: teorías, políticas y prácticas para la construcción de terri-*

torios de dialogo". Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Observatorio Petrolero Sur (2015), *"Tres razones para la desigualdad del Barrio Valentina Norte"*, Editorial América Libre. Recuperado de: <http://wp.me/po>

Equipo estudiantes en Documento de sistematización de la práctica pre-profesional de Servicio Social en Comunidad (2016). Historia del Barrio/Relatos de entrevistas a pobladores. Departamento de Servicio Social Modulo Neuquén FADECs/UNCo.