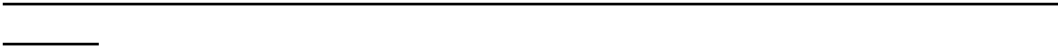


Plan de Intervención de la Meseta

**DIAGNÓSTICO del SUBSISTEMA
de POBLACIÓN y ACTIVIDADES
FUNDACIÓN OTRAS VOCES**

NEUQUÉN



30 de Noviembre de 2007

“No todo es igualmente válido. La ciudad es un asunto político...ha de ser planteada en interés general y no en interés de unos pocos. La ciudad no es un producto más de consumo... sus tiempos son lentos y sus efectos son duraderos. Cada acción tomada hoy será vivida o sufrida por mucho tiempo y por diferentes generaciones. La ciudad es de los ciudadanos”

Zaida Muxi

1.	INTRODUCCIÓN	006
2.	MARCO REFERENCIAL	010
2.1	Principios desde los cuales concebimos la ciudad y la urbanización de la Meseta	010
2.1.1	Desafíos a escala local en la construcción de una Ciudad diferente	010
2.2	Políticas Públicas para el ordenamiento del territorio en la Ciudad de Neuquén	011
2.3	Acercamiento a la Historia de la urbanización de la Ciudad de Neuquén	016
2.3.1	Marco Teórico	016
2.3.2	Una visión histórica del crecimiento de la ciudad	018
2.3.3	Ejes articuladores – diferenciadores: el "alto" y el "bajo", el "centro" y el "oeste".	019
2.3.4	Modelos Económicos y modelos culturales: "campamento minero vs. modelo agrícola"	021
2.3.5	Hegemonía política MPN, políticas clientelares e Identidad neuquina	023
2.3.6	Una forma de apropiación del Espacio: "Las Tomas"	027
2.3.7	Planificación de la ciudad	029
2.3.8	Recomendaciones	031
2.3.9	Aprendizajes	032
2.4.	La especificidad de intervenir en el "periurbano"	033
3.	FACTOR POBLACIONAL	035
3.1	Marco Teórico	035
3.1.2	La Provincia de Neuquén y sus estructura poblacional	037

3.1.3	Algunos datos generales sobre la ciudad de Neuquén	039
3.1.4	Reseña Poblacion actual de la Meseta	042
	Conglomerado Urbano Alta Barda – Copol	044
	Colonia Rural Nueva Esperanza	045
	Barrio Ciudad Industrial- Jaime de Nevares	046
3.1.5	Población Potencial del Área de Urbanización de la Meseta	057
	Demanda Organizada: 880 registros	058
	Demanda NO Organizada: 69 registros	062
3.1.6	Recomendaciones	065
3.2	FACTOR ECONOMICO	066
3.2.1	Marco Teórico. Modelo de Desarrollo Económico Sustentable y Economía Social	066
	¿Qué es el Bienestar Socioeconómico?	067
	¿Qué es el Crecimiento Económico?	067
	¿Qué es el Desarrollo Económico?	068
	¿Qué es Economía Social?	069
	¿Qué se entiendo por ciudades con Desarrollo Sustentable?	069
	¿Cómo se logra la planificación de ciudades sustentables?	071
3.2.2	Datos Poblacionales y Económicos	075
	Ciudad de Neuquén	075
	Infraestructura Actual y Futura del Área de Urbanización de la Meseta	081
	Problemáticas y Potencialidades	083
	Recomendaciones	085
3.3	FACTOR SALUD	089
3.3.1	Marco Conceptual. Proceso de salud- enfermedad de la comunidad	089
3.3.2	Diagnóstico de la Organización del Sistema de Salud Pública Provincial	094

3.3.3	Zona Sanitaria Metropolitana.	097
	Indicadores de Situación Social	097
	Crisis del Sistema de Salud Público	098
3.3.4	Caracterización de los Servicios de Salud Pública existentes en los Barrios vecinos al Área de Urbanización de la Meseta	099
	Problemáticas y Potencialidades	107
	Recomendaciones	109
3.4	FACTOR EDUCACION	112
3.4.1	Marco Conceptual	112
3.4.2	El análisis de la Educación en Neuquén desde una mirada de Comunidades de Aprendizaje	116
3.4.3	El Mapa del Poder	119
3.4.4	Características Generales del Sistema Educativo	122
3.4.5	Escuelas en los alrededores de la zona a urbanizar	131
3.4.6	Percepciones de la comunidad	132
	Problemáticas y Potencialidades	134
	Recomendaciones	136
3.5	FACTOR RECREACION Y CULTURA	139
3.5.1	Marco Conceptual	139
3.5.2	Un acercamiento a la ciudad	143
	Neuquén: Carencia de Espacios Públicos y Recreativos	144
	Neuquén : Distribución del Espacio Público	145
	Neuquén: Calidad de los Espacios Públicos	146
3.5.3	Propuestas para la Meseta	148
	Problemáticas y Potencialidades	149
	Recomendaciones	150
4.	Conclusiones finales	
5.	Bibliografía	

1. INTRODUCCION

El presente informe se enmarca en el proyecto de Intervención de la Meseta, promovido por la Subsecretaría de Vivienda y Tierras Fiscales dependiente de la Municipalidad de Neuquén, cuyo objetivo es ampliar la Ciudad.

A pedido de tal Subsecretaría, la Fundación Otras Voces encara la tarea de realizar el pre - diagnóstico del subsistema "Población y actividades socio-económicas".

La Fundación Otras Voces fue convocada por su experiencia en prácticas sociales, implementación del Banco Popular de la Buena Fe entre

otras, por su experiencia en procesos de acercamiento a la comunidad y de inclusión social con estilos y propuestas participativas.

Esta trayectoria determinó que el encuadre del análisis del subsistema población y actividades buscara generar una información desde la concepción del Desarrollo a Escala Humana y no un mero relevamiento cuantitativo- censal.

Por esta razón, el análisis tiene en cuenta cómo se satisfacen en la actualidad los indicadores planteados por Max Neef y cuáles deberían ser los procesos para que en la ciudad de Neuquén, el área actual y el área de expansión, sean espacios de calidad de vida según estos criterios.

Los postulados principales en relación al Desarrollo a Escala Humana que sostiene Max Neef y que deben tenerse en cuenta son:(Max Neef; 1986):

- El desarrollo se refiere a las personas y no a los objetos; con lo cual es necesario un indicador del crecimiento cualitativo de la personas.
- Las necesidades humanas fundamentales son finitas, pocas y clasificables. Si bien esta afirmación puede ser discutida, nos parece válida para analizar nuestra cultura en particular.
- Las necesidades humanas fundamentales son las mismas en todas las culturas y en todos los períodos históricos. Lo que cambia a través del tiempo y de las culturas, es la manera o los medios utilizados para la satisfacción de las necesidades (satisfactores), así como los contextos de la satisfacción: en relación con una y uno misma/o, con el grupo social y con el medio ambiente.
- Las necesidades para el Desarrollo a Escala Humana, definidas según categorías existenciales, se clasifican en: ser, tener, hacer y estar. Por otro lado, conforme a categorías axiológicas, se desagregan de la siguiente forma: subsistencia, protección, afecto, entendimiento,

participación, ocio, creación, identidad, libertad. Y pone entre signos de interrogación la necesidad de “trascendencia”.

- Cada pobreza genera patologías, toda vez que rebasa límites críticos de intensidad y duración.

El diagnóstico como paso inicial de un proceso de urbanización, es necesario si se tiene una mirada a largo plazo, ya que permite adelantarse y ocuparse con seriedad de las problemáticas urbanas, en favor de la construcción de ciudades sustentables.

El presente informe busca ser insumo para la realización del Diagnóstico global y la posterior Planificación. La estructura organizativa ofrece tres desarrollos conceptuales para cada campo temático: Historia – Políticas Públicas - y para cada factor: Población – Economía – Salud – Educación y Recreación.

En primer lugar, se explicita el marco teórico desde el que se concibe la temática, en segundo lugar se presentan los datos cuanti y cualitativos de los barrios circundantes al área de urbanización y de la ciudad en general y en tercer lugar las problemáticas, potencialidades y propuestas para cada área.

El análisis final retoma las Problemáticas y Potencialidades detectadas como constantes a lo largo del trabajo para generar conclusiones, aportes, sugerencias y propuestas para concretar los objetivos de Urbanización Participativa con la mirada centrada en la justicia, la convivencia respetuosa con los vecinos, la aceptación de las diferencias, la inclusión y la cohesión social.

En particular, el eje histórico que da cuenta de la conformación de la ciudad a lo largo de los últimos 30 años opera como una variable transversal a los diferentes factores analizados: economía, salud, educación y recreación.

Todos ellos están pensados con una articulación que hace que cada uno modifique y se enriquezca con los otros en la interacción.

Objetivo General

El objetivo central del diagnóstico realizado radicó en: “promover, mediante la caracterización y el análisis de los factores y temáticas propuestos, lineamientos para la ampliación de la ciudad en el área de la Meseta en el marco de un proceso de participación comunitaria orientado al empoderamiento de la ciudadanía”.

Objetivos Específicos

- Caracterizar la población de los futuros habitantes en el área de la Meseta, los barrios-asentamientos vecinos y población en general de la ciudad.
- Caracterizar flujos y vínculos económicos, sociales, culturales y políticos, promoviendo canales de integración.
- Relevar historia de apropiación del espacio y de participación en lo público en la ciudad de Neuquén.
- Proyectar, en base a las problemáticas y potencialidades identificadas, escenarios futuros posibles.
- Construir conjuntamente canales y herramientas de participación, integración, identidad y apropiación de los espacios para la toma de decisiones por parte de la comunidad y las instituciones.
- Propiciar y acompañar los espacios de participación materializados en el Foro, promoviendo la interacción de las organizaciones que lo integran.

Para lograr estos objetivos, se llevaron a cabo tareas de recolección de información y análisis de datos, intercambios grupales, análisis bibliográfico y entrevistas a informantes claves de las instituciones de los barrios aledaños al

área de Urbanización de la Meseta, así como al personal de la misma Subsecretaría.

Esta tarea, que finaliza con una mirada propositiva, se concretó con un equipo multidisciplinario compuesto por nueve profesionales de diferentes áreas, preferentemente sociales: antropología, trabajo social, psicología, agronomía y finanzas. La diversidad radicó en la necesidad de una perspectiva amplia que pueda posteriormente integrarse y enriquecerse con el diagnóstico del subsistema físico natural, físico construido y legal, áreas que deberán aportar otros elementos técnicos determinantes de la urbanización.

Es importante señalar que en este proceso de construcción del pre-diagnóstico se definió el contexto político partidario en el que se encuadrará a futuro la Urbanización. El resultado de las elecciones, 28 octubre 2007, que dieron continuidad al partido político gobernante en el Municipio ha fortalecido la decisión y las posibilidades económicas de concretar en el 2008 la consolidación de los primeros espacios públicos y habitacionales en la Meseta. Esta continuidad, que habilita la posibilidad de planificar el corto y el largo plazo vino a compensar la falta de información sistematizada de la población expectante y generó la decisión política de comenzar a la brevedad con el registro único de aspirantes.

Otra consecuencia positiva fue la posibilidad de darle al FORO un fuerte empuje y reactivación y comenzar a trabajar desde la Fundación la generación de lazos y canales participativos y de comunicación.

DESARROLLO

2. MARCO REFERENCIAL

2.1 Principios desde los cuales concebimos la ciudad y la urbanización de la Meseta

- a. La ciudad como un asunto político. Programada según un interés general y no particular.
- b. La ciudad debe ser previsible, considerar decisiones a largo plazo.
- c. Una ciudad construida en base a normas y no a excepciones.
- d. La ciudad debe ser de los ciudadanos.
- e. La ciudad necesita de espacios de encuentro y de crecimiento.
- f. La ciudad requiere espacios que hagan referencia a la memoria y a la historia.
- g. A la ciudad le corresponde asimilar las disidencias y las confrontaciones.
- h. La ciudad debe construirse sobre procesos participativos reales.
- i. La ciudad debe ser sustentable en lo económico, en lo social y en lo natural.
- j. La ciudad como espacio público es un desafío y una oportunidad; el espacio público con capacidad de ser espacio educador en la diversidad y la convivencia.

2.1.1 Desafíos a escala local en la construcción de una ciudad diferente

La ciudad de los ciudadanos necesita espacios de encuentro y de crecimiento, espacios que hagan referencia a nuestra memoria y a nuestra historia. Espacios de aprendizaje mutuo donde las distintas gentes podamos

aprender unas de otras, aprender a convivir y a acordar con quienes son diferentes, aprender de las disidencias y confrontaciones. Esto puede darse sólo con procesos de **construcción colectiva de una ciudad, a través de procesos participativos**. La construcción de ciudades sustentables pasa también por ser capaces de regenerar las formas urbanas y los significados, creando nuevos paradigmas según las diferentes realidades. Ha de ser sustentable en cuanto a espacios de significación, expresión de la multiplicidad social. Un planeta urbano – ciudadano necesita encontrar los discursos y las formas mediante las cuales los ciudadanos se sientan interpretados y representados, para lo cual es necesaria la búsqueda de nuevos métodos participativos. El FORO de Urbanización de La Meseta intenta dar respuesta a este desafío.

2.2 Políticas Públicas para el ordenamiento del territorio en la Ciudad de Neuquén

Entendemos que las Políticas Públicas no son una mera acción -o falta de ella- o de decisión adoptada e impuesta autónomamente por miembros a cargo del poder gubernamental; sino definiciones gubernamentales, de acción u omisión, que atañen a todos los ámbitos y áreas de la vida social y que implican la participación activa de todos los miembros de la comunidad, tanto en su instancia de proyección como de diseño y ejecución.

De esta forma, creemos que las políticas públicas se constituyen en un instrumento masivo para dar respuesta a situaciones problemáticas y que -por ende- deben tener direccionalidad común y articulación entre ellas; puesto que cada área y sector social cuenta también con políticas específicas: salud, educación, asistencia social, turismo, seguridad, cultura, recursos naturales y todos los ámbitos de la vida cotidiana en la sociedad.

No obstante estas definiciones, en la vida ciudadana las Políticas Públicas presentan diferentes sesgos y adoptan características peculiares

conforme a cada comunidad, cada gobernante, cada sistema legislativo, ejecutivo y judicial. La posibilidad de introducir ciertas temáticas y preocupaciones en la agenda pública, tendrá íntima ligazón a:

- las disposiciones estatales, traducidas en mecanismos concretos, efectivos y accesibles de participación,
- las voluntades político-partidarias de dar efectivas respuestas a la multiplicidad de las demandas sociales,
- las instancias y posibilidades concretas de las y los ciudadanos para tomar participación activa en los procesos de definición y ejecución de tales políticas, que las y los involucran directamente,
- la efectivización del acceso a los derechos, a los fines de ser posible la participación crítica: salud, educación, información, trabajo, vivienda, identidad, entre tantos otros que hacen a la integralidad de cada persona en particular y articulación de la comunidad en general,
- la capacidad para realizar un adecuado y pertinente diagnóstico de situación, capaz de dar cuenta de la complejidad social sobre la cual se decide, entre otras.

Por todo esto, creemos que la participación ciudadana en la toma de decisiones y en la ejecución y evaluación constante de las políticas públicas, será lo que permita efectividad, transparencia, pertinencia y modificación de las mismas en caso de que fuere necesario, siendo los mismos actores quienes detentan parte del poder de veto frente a políticas que se sientan inflexibles y encarceladoras de la promoción y el desarrollo local y personal. No obstante, para que esto se convierta en realidad, sabemos que no sólo se requiere de la voluntad política y el interés social por participar, sino de la formación política de cada persona, así como la posibilidad de vivir en condiciones concretas dignificantes y tener garantizados todos los derechos.

Podemos concluir entonces, que existirá incidencia y participación en tanto pueda darse un proceso de desarrollo a escala humana y social profundo y re-estructurante.

Realizada una aproximación teórica a lo que entendemos por política pública, es importante ahora abordar la realidad concreta de la provincia de Neuquén y del municipio de la ciudad capital. Consideramos que debe recorrerse un largo camino para acercarse a lo propuesto teóricamente. Es una realidad que la participación se proclama pero no se construye en la cotidianeidad. Así "(el Estado ya sea provincial o municipal)... más bien promueve participaciones de carácter instrumental que no ponga en duda o en cuestión su legitimidad como actor central en la construcción de las políticas. En este sentido, no parece poder ofrecer hoy día certidumbre a los sujetos y actores sociales (...) El Estado por su propia naturaleza propicia participaciones 'restringidas', el Estado-Nación se creó para monopolizar la fuerza y asegurar, cuanto menos, el bien común y repartir justicia a través del ejercicio de representación. Promover la participación no es de su competencia, mucho menos si esta tiende a deslegitimarlo e interpelarlo (...)". (Rosenfeld, 2005: 82)

En este sentido de promoción de la participación de la ciudadanía, la **Carta Orgánica** de la Ciudad de Neuquén es clara. En su PREÁMBULO indica como funciones de los representantes del Pueblo de esta ciudad, entre otras:

- a) "Promover el bienestar general y el desarrollo integral para todos los vecinos".
- b) "Promover una economía al servicio del hombre y la justicia social".

c) "Estimular el crecimiento armónico de la ciudad, protegiendo y ampliando su zona productiva, la calidad de vida de su población y los recursos naturales, sobre la base del desarrollo sustentable...".

d) "Facilitar la participación popular en la acción de gobierno".

A su vez, en su articulado hace referencia explícitamente a los ejes planteados por el Foro "RIOS PARA TODOS" y Foro "CIUDADANO POR LA DEMOCRACIA DE NEUQUÉN", considerándolos íntimamente ligados a la gestión del proyecto Ribera Urbana:

a.- En cuanto al ACCESO A LA INFORMACIÓN: la Carta Orgánica Municipal garantiza a la comunidad el acceso a la información de los actos públicos y particularmente a lo ambiental en los arts. N° 12 y N° 43. En el art. N° 5 establece **la obligatoriedad de los funcionarios públicos** de publicitar las normas y actos de gobierno.

b.- En cuanto a la PARTICIPACIÓN COMUNITARIA: es una obligación de las autoridades municipales "garantizar y promover la participación como elemento de existencia y profundización de la democracia" según arts. N° 6 y N° 16 inc. 10.

Por otra parte, el art. N° 37, referido a "la planificación integral del ejido" obliga a las autoridades a garantizar la participación "en los procesos de planificación". A su vez, de acuerdo al art. N° 16 inc. 10, es competencia del ejecutivo municipal establecer formas de participación. Por su parte, el Concejo Deliberante tiene atribuciones vinculadas con la participación comunitaria según art. N° 67 incisos 21 y 24, y el art. N° 149 que crea el Consejo Asesor Económico Social y de Planeamiento.

c.- Respecto a la Política Ambiental: el art. N° 9 enumera como Deberes y Derechos de los vecinos: “evitar la contaminación ambiental y participar en la preservación del ambiente”, “acceder al aprovechamiento y disfrute de los bienes de dominio público” y “vivir en un ambiente sano” (incisos 4, 10 y 14).

Es competencia del municipal, según el art. N° 16, “ordenar y organizar el territorio”, “realizar el planeamiento ambiental”, “ preservar, mejorar y defender el ambiente” y “proteger la vida vegetal y animal” (incisos 2, 23, 33, 36). En los arts. N° 31, N° 37 y N° 39 de la Carta Orgánica, se establece la **“competencia municipal respecto a la Planificación ambiental del territorio en el marco de desarrollo”**, y establece en los incisos del art. N° 39 los siguientes principios:

Inciso 1) Coordinación permanente y sistemática.

Inciso 2) Protección, recuperación, conservación y utilización racional del suelo y demás recursos naturales.

Inciso 3) **Armonización del espacio territorial**, uso, ocupación y subdivisión del suelo.

Inciso 4) **Previsión y consolidación de la racional localización espacial de las inversiones.**

Inciso 5) Preservación y recuperación del equilibrio ambiental como sostén de la biodiversidad.

Inciso 6) Prevención y control de todas las formas de contaminación, garantizando inocuidad al ambiente y protegiendo la salud pública.

Inciso 7) **Estudio y evaluación de impacto ambiental, previo a las acciones.**

Inciso 10) **Será libre el acceso y circulación por las riberas de los ríos, de acuerdo a la legislación vigente.**

Si bien la Carta Orgánica sancionada por el Concejo Deliberante es categórica en cuanto a la participación, la realidad demuestra que por sí sola no alcanza para generar verdaderos procesos participativos, si no se establecen los mecanismos concretos y efectivos para participar en la elaboración de propuestas y ejecución de proyectos. Para esto es necesario una previa educación crítica, formación e información.

Por participación entendemos tomar parte, ser parte y tener parte. Estas dimensiones dan cuenta de que el fenómeno de la participación es dinámico, se construye en un devenir, transformando a las personas involucradas en la medida que se transforman a sí mismas, haciendo consciente la capacidad política y democrática de cambiar e influir en/sobre el ámbito de vida cotidiana, donde la influencia va de lo colectivo a lo individual y viceversa.

Promover y lograr la real y legítima participación comunitaria de los habitantes y futuros habitantes de La Meseta, así como de toda la ciudad, deber ser la política fundamental de su futura urbanización.

En este sentido, la conformación del FORO de la Meseta y de la UGT , Unidad de Gestión Territorial, que llevan transitando un año de ejercicio participativo, desde el 20 de diciembre de 2006, son una señal de que cuando se conjugan voluntad política y voluntad del ciudadano pueden empezar a concretarse los verdaderos procesos participativos.

2.3 Acercamiento a la Historia de la urbanización de la Ciudad de Neuquén

2.3.1 Marco Teórico

Historizar un lugar, un proceso de los individuos o de cada uno de nosotros, nos brinda la posibilidad de buscar y hacer actuales las condiciones en y por las cuales hoy se manifiesta el presente. Reconstruir las condiciones de origen permite analizar los factores que influyeron e influyen directa o indirectamente en el estado actual de situación. Hacer presente estos factores nos permite releer con una mirada crítica las circunstancias históricas de construcción de nuestra ciudad.

Por esta razón creemos que analizar críticamente las principales líneas, políticas y los aconteceres de la urbanización de la ciudad del Neuquén, nos ayudará a dar luz sobre la actual disposición urbana de la ciudad.

Conocer sus debilidades y fortalezas nos facilitará evitar cometer los mismos errores del pasado y potenciar los aciertos en las futuras urbanizaciones.

Consideraremos importante tener en cuenta los siguientes conceptos como marco para entender los procesos históricos:

- **El territorio** como la categoría que contempla el espacio geográfico apropiado, puesto en valor y en el que se advierten las condiciones de un ejercicio efectivo del poder político. Por lo tanto, la ciudad de Neuquén puede comprenderse como un territorio, resultado de la acción política y de las relaciones históricas entre la población y el medio ambiente.
- **El lugar** que es el contenedor del hombre y su historia. Siguiendo a Auge, el lugar es un espacio colmado de sentido, se construye a partir de ser habitado, vivido, cargado de orientaciones y memorias, con afectos y liturgias. El lugar organiza el espacio, reglamenta las

interacciones, evoca las jerarquías, recuerda a los ausentes, permite al individuo recorrer su historia y -a la vez- permite a la historia situar al individuo. El individuo se reconoce íntimamente con el lugar a través de su historia.

- **La territorialidad** focaliza las formas en que lugares y cosas son partes integradas de los procesos sociales de la identidad humana. Esto da cuenta de cómo la gente aprehende y significa el lugar geográfico en el que habita. Estos lugares son móviles y dinámicos, ya que las personas los van dotando de características particulares que hacen de un lugar geográfico "un barrio", "una comunidad", "una ciudad", etcétera.
- **El fenómeno urbano**, por ende, como expresión de la territorialidad es una construcción social. El valor que los individuos le adjudiquen a estos lugares, estará interrelacionado con su rol social y el ejercicio consciente de su ciudadanía. Los sistemas de significaciones y lenguajes de las ciudades, se producen, reproducen, familiarizan y se generan en el transcurrir de la vida cotidiana de las personas en ellas. Este sistema simbólico es producido e influye y condiciona las prácticas concretas en la vida diaria de las personas que transitan y habitan un lugar.

Por tanto, los espacios físicos, lugares donde realizamos nuestras múltiples tareas cotidianas, trabajamos, organizamos nuestro tiempo libre y vivimos, simbolizan un espacio de importancia en la vida de las personas.

La reproducción social se manifiesta en la organización del espacio, puesto que este regula la inserción -o exclusión- de los grupos sociales en los procesos de producción, distribución, intercambio y consumo. Un territorio es casi siempre escenario para la identidad de un grupo. El territorio es también señal de identidad. Un espacio pasa así a convertirse en lugar a partir del

sentido que le es conferido por las interacciones físicas, afectivas y simbólicas de quienes lo frecuentan.

La recuperación de la geografía en lugares cargados de sentidos, debiera ser resignificada por cada uno de sus habitantes y en sus grupos de pertenencias. Es necesario que exista un sentido de pertenencia de y a la comunidad. Este sentimiento de pertenencia o identidad comunitaria estaría compuesto por seis dimensiones (Puddifoot, 2003):

- ◆ Sentido de apoyo personal: la comunidad es sentida por sus integrantes como una fuente de apoyo personal.
- ◆ Sentido de contento personal: sentido de estar personalmente situado y seguro de/en la comunidad.
- ◆ Sentido de inclusión personal activa.
- ◆ Sentido activo de compromiso personal.
- ◆ Sentido de vecindad: es la norma para los miembros de la comunidad.
- ◆ Estabilidad percibida: los miembros de la comunidad la perciben como estable y segura.

Para construir un sentido de pertenencia que integre a la comunidad, se necesita ser parte de una cultura integradora de los habitantes de un lugar. Por cultura entendemos: las significaciones compartidas y el caudal simbólico que se manifiestan en los mensajes y en la acción, por medio de los cuales los miembros de un grupo social piensan y se representan a sí mismos, su contexto social y el mundo que los rodea. La cultura sería el conjunto de interrelaciones de códigos de la significación históricamente construida, compartidos por un grupo social, los que hacen posible la identificación, la comunicación y la interacción.

De esta manera, la "ciudad" proyectada por este universo simbólico radicaría en el reconocimiento, más allá del medio actual, de un mundo de

cosas visibles para cada uno de nosotros bajo una pluralidad de aspectos.

Para lograr la apropiación de una ciudad cargada de sentido trascendental para quienes la habitan, es necesario que las personas, las cosas y los procesos sociales interactúen en un espacio y tiempo auténtico, real, pleno de conciencia de la capacidad de transformación y creación que cada parte tiene en el todo. Para esto es fundamental la participación de las partes involucradas.

2.3.2 Una visión histórica del crecimiento de la ciudad

Por lo general, se hace hincapié en que las problemáticas actuales son resultado simplemente de un desmesurado aumento demográfico que no pudo ser contenido por una debida planificación de la ciudad. Esta visión es una simplificación de los procesos que no permite entender la multicausalidad. Analizar profundamente cada una de las causas y su interrelación compleja es indispensable para la elaboración de Políticas Públicas efectivas, que verdaderamente produzcan mejoras en la calidad de vida de la población.

2.3.3 Ejes articuladores – diferenciadores: el “alto” y el “bajo”, el “centro” y el “oeste”.

La ciudad de Neuquén nació como un nuevo asentamiento poblacional en el año 1904 a partir de la relocalización de la capital de la Provincia, la que fue trasladada desde Chos Malal hacia su actual emplazamiento en la confluencia de los ríos Limay y Neuquén

Tradicionalmente se manifiesta que *“a principios del siglo XX, siendo Gobernador del Territorio, Don Carlos Bouquet Roldán, se comienza a visualizar la estratégica posición de “punta de rieles del ferrocarril” y la ubicación en la zona de confluencia de los ríos Limay y Neuquén”* (Grupo GEHISO,2004:11).

Si pudiéramos sintetizar en ejes a los hechos articuladores del desarrollo de la ciudad de Neuquén, podríamos decir que el primer eje de la actual

urbanización fue tendido de las vías del ferrocarril y la tranquera. Estos fueron hitos sobre los que se diagramaron las divisiones del norte y el sur, del alto y del bajo. La tranquera que permitía -o no- el paso del "lugar alto" al "lugar bajo" de la ciudad, tuvo su correlato simbólico que se expresó en distintas formas de sociabilidad y modos diferenciados del uso del espacio capitalino.

El bajo se constituyó rápidamente como centro comercial, de actividades económicas y de esparcimiento para los trabajadores del ferrocarril. Hacia el norte, por su parte, se construyeron los edificios gubernamentales y las primeras edificaciones públicas, relacionados con el ámbito estatal y la consecuente "clase culta" del territorio.

En las interacciones de la compleja dinámica social, las vías de ferrocarril no solo irían dividiendo la urbanización de la ciudad, sino también costumbres, ideologías, usos del tiempo libre, gustos y cosmovisiones. (Teatro Español, Escuela San Martín, Escuela N° 2 en el alto.)

En la década del '30 las rupturas con Chile permitieron consolidar la reorientación del comercio de cara al Atlántico y la capital obtuvo un fuerte impulso como centro abastecedor. Este crecimiento comercial, junto a las comunicaciones e intercambios que propiciaba el ferrocarril y los hidrocarburos, descubiertos en la provincia en 1918, dieron un fuerte impulso económico y poblacional a la región. Estos factores llevaron a la demanda de servicios y mejoras de infraestructuras, para responder a las exigencias de la población que llegaba en busca de buenas condiciones de vida al nuevo centro social y económico del norte de la Patagonia.

Este desarrollo generó que en 1955 se provincializara el territorio nacional de Neuquén.

Esta división alto - bajo predominó aproximadamente hasta 1984 (Toma Barrio San Lorenzo) en que aparece el desarrollo del otro eje vertebrador de la dinámica de la ciudad. "El Oeste Neuquino" – donde proliferaron las tomas

ilegales, los asentamiento precarios y los planes de vivienda construidos sin los debidos equipamientos de servicios básicos y espacios destinados a la recreación y cultura popular.

Con estas profundas diferencias acentuadas desde el nacimiento mismo de la ciudad hasta nuestros días, la dinámica de Neuquén y su imaginario se fue conformando y cristalizando en actitudes, prejuicios y cosmovisiones diferenciadas según el lugar de procedencia y residencia.

Estas identidades conformadas, en "ser" del alto o del bajo y ahora del oeste o de la Meseta, brindan características propias a sus habitantes. Estas características que se asientan sobre sus costumbres originarias, se transforman en la interacción con los demás creándose socio-espacialmente, como suburbio de la ciudad, parias urbanos pobres, donde no se logra una calidad de vida aceptable, convivencia pacífica ni cohesión social. (Uez, com. pers. 2007)

Es importante destacar que hoy en día en la ciudad de Neuquén, el 14,3% más rico de la sociedad posee el 45% de los recursos, mientras que el 47,9% más pobre accede sólo el 15,6% (Escala de ingreso per cápita familiar de EPH, último dato disponible año 2003). Estos datos no explican sólo la desigual distribución de la riqueza socialmente producida, sino que también se expresan y concretan en los antagonismos espaciales.

2.3.4 Modelos económicos y modelos culturales: "campamento minero vs. modelo agrícola"

En la década del '70 se registró el primer gran crecimiento poblacional. Que debió a la demanda de mano de obra -tanto de obreros como de profesionales- derivada de la construcción de las represas hidroeléctricas de Chocón-Cerros Colorados y de la explotación petrolera. "Fueron las

principales generadoras de dinamismo económico en la región, como consecuencia se produce un crecimiento poblacional sostenido y de gran intensidad de los centros urbanos” (Ciminari, 1990). De esta manera, en la ciudad capital de la provincia se concentró la mayor parte de los nuevos pobladores, que llegaron tanto del interior de la misma como de otras provincias y países (Chile principalmente).

Fueron, para autores como Fainberg, las políticas económicas y sus correlatos urbanísticos, los que sentaron las bases de la ciudad actual a partir de la década del 60’.

Siguiendo a Fainberg (2006), a partir de la construcción de las centrales hidroeléctricas y la explotación del petróleo, se produce un quiebre en el modelo urbano que se venía sosteniendo hasta ese momento. El mismo estaba relacionado con la explotación agrícola del Alto Valle. *“La ciudad creció poniendo en serio riesgo el patrón de asentamiento original basado en la instalación de la ciudad sobre un sistema regional de riego y su oasis artificial, creándose así una des-economía urbana y poniendo, en consecuencia, en serio riesgo esa sustentabilidad ambiental inicial” (GEHISO, 2004:311)*

El modelo agrícola se denomina *“Región Dispersa”* y está formado por pequeños centros urbanos separados entre sí por tierras de cultivo, por ejemplo: Villa Regina, Roca, Allen, Cipolletti y Neuquén; los mismos funcionan como grandes barrios aislados unos de otros. Esta forma de relación con el espacio es consecuente con un patrón cultural de apropiación del territorio, que permite desarrollar un sentido de pertenencia y arraigo a la tierra, así como una visión de futuro, ya que un medio de vida agrícola explota un recurso renovable que se sostiene en el tiempo.

Neuquén rompió con este modelo cuando duplicó su población y se estableció como cabecera metropolitana de otras ciudades como Plottier, Centenario, Cipolletti, etcétera. Al mismo tiempo que se avanzó con la urbanización sobre la zona productiva, la economía provincial se concentró

en la explotación hidrocarburífera. De esta forma, la ciudad se construyó como un campamento minero o petrolero, quebrando el modelo precedente basado en la explotación agrícola.

Por sí sola, la extracción de recursos naturales no renovables -abusiva en la mayoría de los casos- no crea una cultura que fomente un sentido de pertenencia al territorio. La extracción, utilización y descarte de los recursos no permite una valoración ecológica y a largo plazo de la tierra. Este tipo de relación con el territorio, asociada más a una colonización del territorio que a una relación armónica con el entorno, ha dejado su impronta en la cultura de la ciudad, en la facilitación de la especulación inmobiliaria y la naturalización del uso de las tomas para acceder a la vivienda. *“Se dejó de lado la concepción ambiental y el respeto a la diversidad de sistemas existentes traducido en usos del suelo diversos - productivo primario como sostén de la economía de la ciudad y abastecedora de alimentos frescos y sanos a su población y a la región circundante, compatibilizando con usos urbanos en aquellas tierras que tuvieran baja o nula aptitud para la producción, usos recreativos, culturales, etcétera.”* (Grupo GEHISO, 2004: 312)

En síntesis, la ciudad de Neuquén avanzó anulando las áreas de transición rural, sin respetar las condicionantes del subsistema natural en los sectores del ejido y con actitud nula para el asentamiento humano. Esto provocó una gran des-economía urbana, que puso en riesgo la sustentabilidad ambiental de la ciudad y provocó grandes problemas económicos sociales y culturales. (cfr. Grupo GEHISO, 2004)

Es importante señalar que en esta misma década del 70, Neuquén se convirtió en un lugar de oportunidades para muchos que partían de las grandes ciudades en búsqueda de espacios diferentes donde concretar utopías y modelos más humanos. La fuerte presencia del Obispo Don Jaime de Nevares se constituyó en una garantía de respeto a los derechos humanos que generó movimientos participativos, como el gremio de docentes, Aten.

Neuquén convocó a muchos con su capacidad de recepción de la heterogeneidad, con su plan de Salud, modelo y su PEP, Plan Educativo Provincial.

2.3.5 Hegemonía política MPN, políticas clientelares e identidad neuquina

Neuquén fue territorio nacional entre 1843 y 1955, durante ese tiempo vivió una subordinación política en la que el Estado Nacional hacía sentir su presencia a través del ejército, la legislación y sus funcionarios. La región resultaba dependiente en su vida política y económica del poder y gestión del gobierno central. Hasta 1951, sus habitantes no pudieron ejercer sus derechos políticos, lo que llevó a algunos historiadores a hablar en términos de una *"ciudadanía negada"* o de una *"ciudadanía de segunda clase"* (Favaro y Bucciarelli, 2001:30). En este sentido, el hecho de que recién con su provincialización se diera una inclusión política efectiva de su población, debe tenerse en cuenta para analizar el contexto que da surgimiento a una cultura política localista, centrada en los planos provincial y municipal. En esta cultura prevaleció la percepción de que los intereses particulares son irreconciliables con los intereses expuestos por el poder central y, en consecuencia, las lealtades buscaron siempre expresarse en términos regionales.

Hasta la década del '40, la actividad económica principal fue la ganadería extensiva, posteriormente, frente a los condicionantes que imponía la clausura de la frontera con Chile, los hacendados y otros sectores ligados a esta actividad fueron reacomodando y diversificando sus actividades productivas. Se desarrolló entonces un importante sector mercantil que actuó como intermediario de la única vía de circulación: el mercado nacional (Dubinowski, et. al, 1999). Junto a profesionales y empresarios del sector agrícola-ganadero, se fue consolidando una burguesía local que se constituyó en la base sobre la que se asentarían las estructuras de poder político regional.

Durante las décadas del '60, '70 y '80 se llevaron a cabo políticas desarrollistas en la región las cuales, conjuntamente con el asentamiento de la empresa YPF, fomentaron las inmigraciones tanto internas como externas, produciéndose el establecimiento de nuevas familias en la ciudad. En los años '60, inmediato al crecimiento y proliferación de nuevos centros urbanos,

culturales y educativos, la vida política neuquina devino tan convulsa como la del resto del país. Enmarcado en la proscripción del peronismo, la persecución de los movimientos de corte socialista, las nuevas políticas que excluyeron a Chile del mercado argentino, el surgimiento de las cárceles para presos políticos y la migración desde el interior a la nueva urbe, surge en 1960 el Movimiento Popular Neuquino (MPN). El mismo se convirtió en la fuerza gobernante -desde entonces y hasta nuestros días- a nivel provincial. En la ciudad de Neuquén gobernó hasta 1999 cuando fue derrotado por la Alianza Electoral que también triunfó a nivel nacional.

Esto significa que tanto la ciudad como la provincia, pertenecieron durante los años de mayor afluencia poblacional al mismo signo político, *“por lo que muchas veces los intereses de la provincia se imponían por sobre los municipales o no se tenía una verdadera mirada local de las necesidades de la misma, el gran constructor de la ciudad fue el estado provincial”* (Grupo GEHISO, 2004: 320) y sus intereses eran ajenos a los propios del municipio.

Las políticas públicas desarrolladas por el MPN, estuvieron teñidas por fines electoralistas y clientelares, características de movimientos paternalistas y de una pobre participación democrática. Si bien se incrementó el empleo público, que contribuyó a dinamizar la economía, el mismo se generó una “cultura clientelar”. Por otro lado se llevó adelante la construcción de viviendas que también generaron relaciones de dependencia ciudadana. Se consolidó de esta manera, un principio de legitimación a partir de la representación de la sociedad por parte de un “partido-Estado”; ambos ligados desde su origen de forma indisoluble.

Probablemente la característica más importante de la ciudad de Neuquén haya sido su abrupto crecimiento poblacional a partir de los años '60, que si bien ha decrecido en los últimos años, ha mantenido un importante ritmo. El crecimiento por décadas del Municipio fue de un 157% entre los años

de 1960-1970, de un 109% entre 1970-1980, de un 86%¹ entre 1980-1991 y de un 20,1% entre 1991-2001. Esto hace que en la actualidad la población de la ciudad de Neuquén sea de aproximadamente 220 mil habitantes, cuando en 1960 era de apenas 16.738 habitantes.

Actualmente, Neuquén continúa siendo lugar de arribo de numerosas familias. Si bien los datos censales hablan de una merma de la migración, parecería que en los últimos cinco años, con el nuevo impulso de la explotación petrolera, Neuquén aceleró nuevamente su ritmo de crecimiento -aunque no tan vertiginoso- y se proyecta esta tendencia para los próximos años.

**Población en porcentajes por condición migrante, antigüedad y origen.
Neuquén-Plottier**

EPH período: mayo	Población no migrante	POBLACIÓN MIGRANTE				
		Subtotal	Últimos 5 años	Más de 5 años		Ns / Nr Condición de migración (1)
			Nacidos en el país	Nacidos en el país	Nacidos en otro país	
1997	43,2	56,8	9,7	35,3	10,2	1,6
1998	44,1	55,9	11,2	34,5	9,5	0,8
1999	44,2	55,8	10,4	35,1	9,4	1
2000	44,8	55,2	11,2	34,6	8,6	0,8
2001	46,9	53,1	9,8	35,1	8,1	0,1
2002	48,4	51,6	8,7	35,2	7,3	0,4
2003	49,2	50,8	9,2	34,4	6,8	0,3

¹

(1) Se incluye (sumarizados) a los valores no publicados por tener más de 10 de coeficiente de variación. No se incluyen datos de años posteriores por no encontrarse publicados los módulos correspondientes a los últimos tres años: en 2000 se incluyen 0,8% de nacidos en otro país con menos de 5 años en nacidos y en 2001 se hace lo propio con un 0,3%.

Fuente: Prohabitat, elaboración propia en base a EPH (INDEC) de los años citados, onda de mayo.

Esta población de origen migrante extra provincial, era en el año 2003 del 50,8% (sin tener en cuenta la migración intraprovincial). Esto significa que la población de Neuquén está compuesta en un 50% por migrantes, por lo que los modelos de identidad vinculados con la pertenencia a un territorio, historia social y proyectos comunes son muy débiles o -al menos- de poca profundidad temporal y generacional.

Margaret Mead (1997) define a este tipo de sociedades como *cofigurativas* (*aquella sociedad en la que los "abuelos" no están presentes.*) Siguiendo a Mead, es una sociedad donde las experiencias de vida de la joven generación son radicalmente distintas de las de sus padres y abuelos, por lo que sus progenitores no pueden proporcionarles modelos vivos apropiados para su época. Ellos mismos deben desarrollar nuevos estilos fundados en su propia experiencia y proporcionar modelos a sus pares orientándose mutuamente. En la sociedad cofigurativa no existe una imagen clara ni del pasado ni del futuro. Es fácil adaptarse al estilo de vida de un nuevo lugar o establecer cambios en la sociedad receptora cuando los inmigrantes están separados de sus padres y de otros parientes adultos y están circundados por individuos de una misma generación. De esta manera, pueden generar aptitudes abiertas a la pluralidad y diversidad cultural, así como también al cambio social y reforzar los compromisos mutuos respecto de una nueva forma de vida.

Esta situación de migración puede generar ciudadanos conscientes de la construcción social que están gestando y sentirse pioneros de una sociedad distinta. Una sociedad consciente del cambio, tiene una conciencia crítica

que puede ser una característica de las nuevas generaciones, ya que se tiene una experiencia única al ser parte de los procesos de construcción social. No obstante, es diferente el camino que puede tomar la sociedad cuando los adultos emigrantes añoran sus culturas pasadas, o las cargan de un etnocentrismo y las convierten en modelos a seguir. En estos casos, se pueden generar colectivos donde la discriminación, el rechazo al cambio y a quien es diferente quede institucionalizada. *"Una sociedad no está constituida tan sólo por la masa de individuos que la componen, por el territorio que ocupan, por las cosas que utilizan, por los actos que realizan, sino, ante todo, por la idea que tienen de sí misma"* (Durkheim,1965:15), en definitiva por su *autoconcepción*, por su *autorepresentación* en la que se inscribe una *relación, un nosotros*.

Conscientes de estas características de hibridez cultural, se implementaron en Neuquén políticas de identidad en busca de generar una "Neuquinidad" y darle un sentido de pertenencia a la gran masa de población migrante que se asentó en la ciudad. Sin embargo, las mismas no fueron orientadas a crear lazos de pertenencia con un territorio y por lo tanto a establecer una ciudadanía plena, si no que se la asoció con el partido político provincial. Ser Neuquino implicaba pertenecer al MPN por la vía de la asistencia.

La gran migración se produjo -y en algunos casos se sigue produciendo- bajo la bandera del mito fundante: "En Neuquén hay trabajo y te dan casa", previo cambio de domicilio en el documento y posterior afiliación al MPN.

El sentido de pertenencia al barrio y a la ciudad, no está dado por la vía de una apropiación plena al lugar. Este dato lo observamos en la cantidad de barrios que tienen como nombre el de la empresa constructora del plan de viviendas por ejemplo, Maronese, TCI, plan 140 viviendas, etcétera; en la gran cantidad de espacios verdes ocupados por tomas y planes de vivienda y en

los escasos espacios de sociabilidad entre vecinos, entre otras características. El no desarrollo de un sentido de pertenencia genuino no genera una ciudadanía plena ni la necesidad e ímpetu de participación.

2.3.6 Una forma de apropiación de espacio: “Las tomas”

A fines de la década del '80, en el Municipio de Neuquén sólo existían cinco tomas de tierras, con una población de 68 familias. Diez años después, en el año 2000, el número de asentamientos irregulares asciende a 33 con 1.675 familias viviendo en ellos. En el período 2001-2002, se generaron 16 nuevas tomas con 588 familias y -en los últimos 5 años- surgieron otros 18 asentamientos irregulares con 503 familias, llegando a un total de 67 tomas relevadas con 2.766 familias.

Este fenómeno suele ser analizado de manera simplista, sólo como consecuencia de “la imposibilidad económica de acceso al suelo urbano formal y por la exclusión del mercado de viviendas para los sectores medio-bajos y bajos” sin evaluar la complejidad y magnitud del problema, ni las características particulares que adopta en Neuquén. Como resultado de estos análisis se elaboraron políticas públicas de loteos sociales, los cuales no tuvieron éxito ya que sólo se mantuvo en las viviendas un 20% del total de la población adjudicataria.

Como señala Valladares (cfr. Bartolomé, 1984) con referencia a las favelas de Río de Janeiro, la existencia de estos asentamientos no es el resultado exclusivo de un déficit habitacional en el contexto de un proceso de urbanización acelerado, sino de una determinada forma de inserción de la fuerza de trabajo en el mercado laboral y de una -también determinada- forma de uso y control del suelo urbano. *“Los asentamientos de estos ‘intrusos’ urbanos son parte de sus estrategias de supervivencia. No tienen un valor per se sino que tornan viables esas estrategias y están más relacionados con el objetivo de supervivencia que con el de vivienda.”* (Bartolomé, 1984:9)

Uno de los fenómenos neuquinos es la venta de lotes de las tomas, por lo que se produce una especulación a baja escala y permiten generar ingresos a corto plazo para las familias. Estas familias se sostienen en el día a día, en estos casos, los asentamientos reducen al mínimo los gastos habitacionales, sin impuestos ni gastos de servicios, se constituyen en elemento para la sobrevivencia diaria en la ciudad.

Una de las particularidades de las tomas neuquinas, es la ligazón al poder político. Muchas veces son gestadas desde el mismo poder y son utilizadas para campañas políticas o por punteros de partidos. Por este motivo, muchas de ellas no tienen un desarrollo de pertenencia ni una verdadera organización vecinal, siendo sus motivaciones clientelistas.

Por otra parte, la ocupación irregular del suelo afecta la posibilidad de destinar determinados sitios a otros usos no habitacionales requeridos por la ciudad, tales como espacios verdes, usos recreativos, equipamiento comunitario, etcétera. Otros efectos no deseados de las Tomas son la falta de seguridad y un efecto indirecto, que es la percepción negativa que provoca en sus habitantes el vivir en las mismas, así como la estigmatización de quienes las habitan a lo que se suma la penalización de la pobreza.

En la Constitución Provincial la Tierra está declarada como un Bien Social, con su consecuente función social, lo que debe ser traducido en herramientas concretas de regulación (Marisa Garzia, ProHabitat XXI de Rosario. Foro para la Urbanización de la Meseta, 05/10/07).

Desde lo anteriormente afirmado: las regulaciones establecidas, las cifras a las que hoy ascienden las tomas irregulares, las políticas de excepción de urbanización y el clientelismo como forma natural de vivir creemos que es necesario incorporar en la futura urbanización de la meseta un diagnóstico participativo. Esta herramienta posibilitará aunar las inquietudes de los futuros habitantes, fomentando el arraigo y pertenencia a su barrio, para lograr que

su lugar sea preservado para las siguientes generaciones como “un buen lugar para vivir”. Parafraseando a Rodolfo Uez, decimos: *“El problema de las viviendas no se soluciona solamente construyendo viviendas. Si fuera así, ya se habrían resuelto “otros problemas adicionales” [...], cosa que no ha ocurrido así a la luz de las experiencias vividas”. ...“la necesidad de un trabajo previo y posterior a la ejecución material de la vivienda”, “lo primero que hay que hacer es involucrar fuertemente a las comunidades demandantes, capacitarlas, transferirles tecnología y prepararlas para la autoconstrucción de sus viviendas, con el otorgamiento de créditos reembolsables”.*

“...la actividad planificadora es un proceso político-técnico articulado (concertado) y participativo, en el que el conjunto social asume el compromiso de la elaboración de propuestas para ser incorporadas y desarrolladas por la gestión de gobierno” (Uez, Plan de gobierno y Plan estratégico).

Nuestra Carta Orgánica Municipal en su artículo 31, asigna al Municipio el rol de gestionar los mecanismos de financiación y la participación de los interesados para superar condiciones de hacinamiento, promiscuidad, insalubridad e inseguridad (Documento Borrador de PH21: 14).

La Urbanización de la Meseta es la posibilidad de revertir las prácticas señaladas porque no han conducido a una mejor calidad de vida y han generado frustraciones y decepciones en padres e hijos, dos generaciones a las que debemos proponer una real participación.

2.3.7 Planificación de la ciudad

Los Planes de vivienda construidos por el Estado Provincia se ubicaron lejos del centro de la ciudad. Estas localizaciones provocaron por un lado, grandes gastos de infraestructura por el traslado de servicios, transporte, etc. Y por otro favorecieron la especulación inmobiliaria de los “terrenos intermedios, de engorde” que se encontraban entre el centro y los barrios

desarrollados por planes de vivienda. Los sectores inmobiliarios, así como las empresas constructoras estaban ligados al poder político. Esto produjo que la planificación sucumbiera ante las políticas clientelares de los gobiernos que necesitaban planes de vivienda a cualquier costo.

El ritmo vertiginoso de crecimiento y las "prioridades electoralistas", hicieron de la falta de planificación y ordenamiento del territorio una situación "normal de gestión institucional", omitiéndose una planificación integral,

Estas políticas, facilitaron el proceso de apropiación de una identidad "urbana" ligada a vivir "el ahora". La falta de inserción al medio social y laboral avalada continuamente por la incorporación de planes de asistencia social, ha llevado a una falta de apropiación de la tierra.

La planificación a largo plazo considerada una herramienta indispensable en la urbanización de la ciudad fue obviada en la ciudad y reemplazada por normas de excepción.

El auge de la construcción civil se presenta como un fenómeno mundial. En nuestra ciudad, la inversión ávida se concreta en el surgimiento de edificios por doquier, que avanzan incluso en los barrios residenciales. Esto es posible gracias a excepciones que contradicen lo que el Plan Urbano Ambiental de la ciudad establece en sus directrices. Estas excepciones rompen la trama urbana. La densificación de la zona metropolitana genera, previsiblemente, el colapso de la infraestructura de servicios y del equipamiento de la ciudad. (UEZ, com. per., 2007)

El caos y la imprevisibilidad característicos de nuestras urbes, se asocian a la inseguridad, al desorden, y al aumento de los conflictos surgidos a partir de las condiciones de las viviendas (Entrevista a Claudia Rodríguez, Mediación Comunitaria de la Defensoría del Pueblo).

Este desorden urbano se constituyó en una política porque no se respetó la planificación de la ciudad. Existieron más normas de excepción que acciones sobre la legislación existente. Se gobernó sobre intereses particulares

y no sobre un ordenamiento territorial, planificado, se fomentaron negocios inmobiliarios y de especulación de la tierra. El mismo Concejo Deliberante dictó las normas de excepción.

La falta de procesos a largo plazo y sus consecuente "sentimiento de arraigo" a la tierra ha dado como resultado la falta de desarrollo sustentable de los asentamientos espontáneos de la ciudad del Neuquén, entendido como: *"el desarrollo territorial está tan íntimamente vinculado con el desarrollo socio-económico-cultural, que en la práctica resultan componentes inseparables". "Toda actividad humana está inserta en un espacio físico mensurable y, como tal, debe tratarse como una red de interrelaciones dinámicas que promueva el desarrollo, un desarrollo consensuado, equitativo y solidario."* (UEZ, 2007.3)

2.3.8 Recomendaciones

Luego del análisis de las múltiples variables que se confluieron en la cultura de conformación de la ciudad actual, creemos que las políticas públicas que se desarrollen en el futuro deberán contemplar las siguientes recomendaciones:

- Coherencia legislativa, normativa y ejecutiva. Actualizar el PUA.
- Ejecutar una planificación participativa real y a largo plazo en decisiones de fondo.
- Generar políticas integrales de urbanización donde la vivienda sea uno de los muchos factores de inclusión y cohesión social.
- Fomentar una identidad proyectual, es decir, capaz de ser pensada a futuro.
- Abrir canales de comunicación e interrelación con experiencias similares, para enriquecer el proceso.

2.3.9 Aprendizajes

- La vivienda es el satisfactor que parecería cubrir con mayor plenitud la necesidad de contención, pero la realidad ha demostrado que no es así y que es necesario -previamente- propiciar otras instancias de inclusión que tengan en cuenta otras necesidades.
 - La vivienda no es una problemática aislada de la vida de la personas, de su trabajo, de su necesidad de recreación, entre otras.
 - Es necesario generar procesos de planificación que prevean la tendencia del crecimiento poblacional.
 - Se debe pensar la urbanización como un proceso de convivencia heterogéneo y no de fragmentación de los diferentes sectores sociales.
 - Es importante promover el desarrollo de la identidad para que se genere ciudadanía crítica, comprometida con un proyecto común desde la heterogeneidad de las visiones.
-
- Que se favorezcan, respeten y ejecuten las instancias de participación previstas por la Carta Orgánica y el mandato Popular.

2.4 La especificidad de intervenir en el “periurbano”

El estudio del peri urbano supone el abordaje de un complejo territorial que expresa una situación de interfase entre dos tipos geográficamente bien diferenciados: el campo y la ciudad. De difícil definición conceptual y delimitación, cuenta con la desventaja de que en cuanto a objeto de investigación, se trata de un territorio “escurridizo”, en situación transicional, en permanente transformación, frágil, susceptible de nuevas intervenciones. Con el paso del tiempo, el peri urbano “se extiende”, “se relocaliza”. Según Capel (Capel, 1994: 139), es un *territorio en consolidación, bastante inestable en cuanto a construcción de redes sociales, de una gran heterogeneidad en los usos del suelo.*

Abordar el estudio o la investigación de estos espacios periurbanos que, como dice Puebla, no son tan nuevos ya que hasta las ciudades medievales tenían sus “bordes”, pero si lo son **los procesos sociales** que en ellos se desarrollan, y este es el desafío que se plantea al abordar el proceso de ocupación del territorio de la meseta con fines de ampliar la ciudad “(Puebla, 2004: 4).

De acuerdo a Puebla (2004) en los países latinos la ocupación del suelo en las áreas periféricas se realiza de una manera no planificada, constituyendo un espacio de gran heterogeneidad y crecimiento acelerado, donde pueden registrarse problemáticas ambientales y dentro de este amplio e integrador concepto aparece lo social, lo cultural, lo económico y lo natural como conflictivo agudo, sumado a un mercado del uso del suelo poco transparente, no regulado y de alta especulación inmobiliaria a nivel de toda la sociedad.

El peri urbano constituye un territorio de borde sometido a procesos económicos relacionados con la valorización capitalista del espacio, como consecuencia de la incorporación real o potencial de nuevas tierras a la ciudad.

El peri urbano posee la mayor complejidad de usos del suelo mezclados que puede observarse en toda la tierra. Aparentemente la distribución de estos usos parece obedecer al azar, pero no hay sino una lógica cuyo descubrimiento es una de las tareas más importantes del estudioso de dichos espacios (Capel, 1994).

La propuesta de Urbanización de la Meseta debe trabajar integrando y desafiando las dificultades y segmentaciones que presentan estos nuevos espacios geográficos.

3 FACTOR POBLACIONAL

3.1 Marco Teórico

Si el territorio es condición inexcusable para la existencia del Estado, al que proporciona sustento físico, **la población es su razón de ser**. Cualquier dato referido a la población, sea cantidad, distribución, sexo, edad u otros atributos de los habitantes de un país, en sí mismo no tiene más valor que mostrar una simple cuantificación.

Considerando de forma aislada una cifra, la misma puede ser chica o grande; incluso tomándola comparativamente -sea desde una perspectiva histórica o contemporánea-, el mero dato demográfico no puede ser calificado sin vincularlo al complejo sistema de relaciones del cual es consecuencia.

La actual concentración de población, es sólo la expresión de un proceso de desarrollo económico y social que tuvo como resultado previsible -explícitamente o implícitamente buscado- dicha concentración demográfica.

En el caso de Neuquén, el modelo de desarrollo aplicado en los últimos 30 años, ha conformado un territorio donde la característica esencial es la concentración de población -43% según datos estadísticos del 2006- en la ciudad capital de la provincia. Esto confirma que la ciudad de Neuquén ocupe el lugar 18º en el concierto nacional por la cantidad de habitantes que posee -220.000 -, según Pro Habitat XXI, 2006 - y que se estima que llegará a 238.000 en el año 2010.

El desarrollo teórico de la demografía, parte de considerar el cambio de la población básicamente como el juego interrelacionado de cuatro factores: nacimientos, defunciones, inmigración y emigración. Es por este motivo que hacer una proyección acerca del futuro comportamiento de la población en Neuquén se hace difícil.

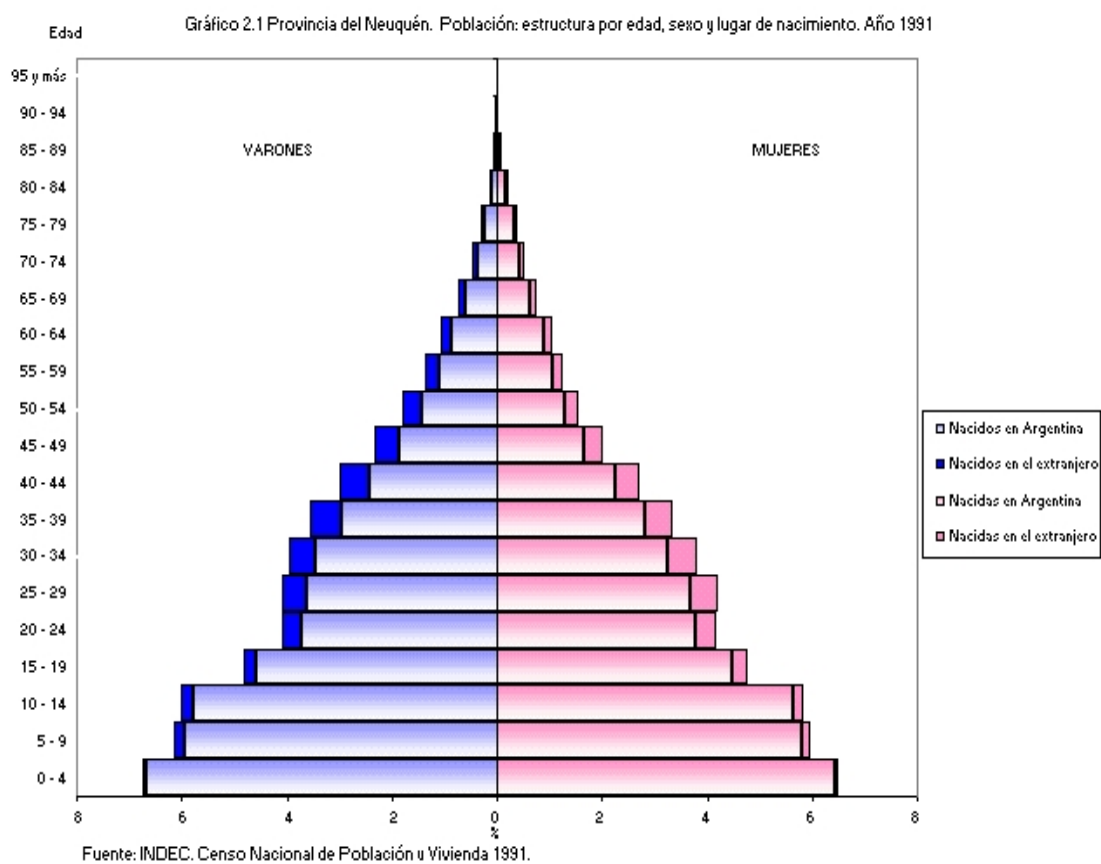
Toda población definida por su lugar de residencia, posee una serie de características básicas:

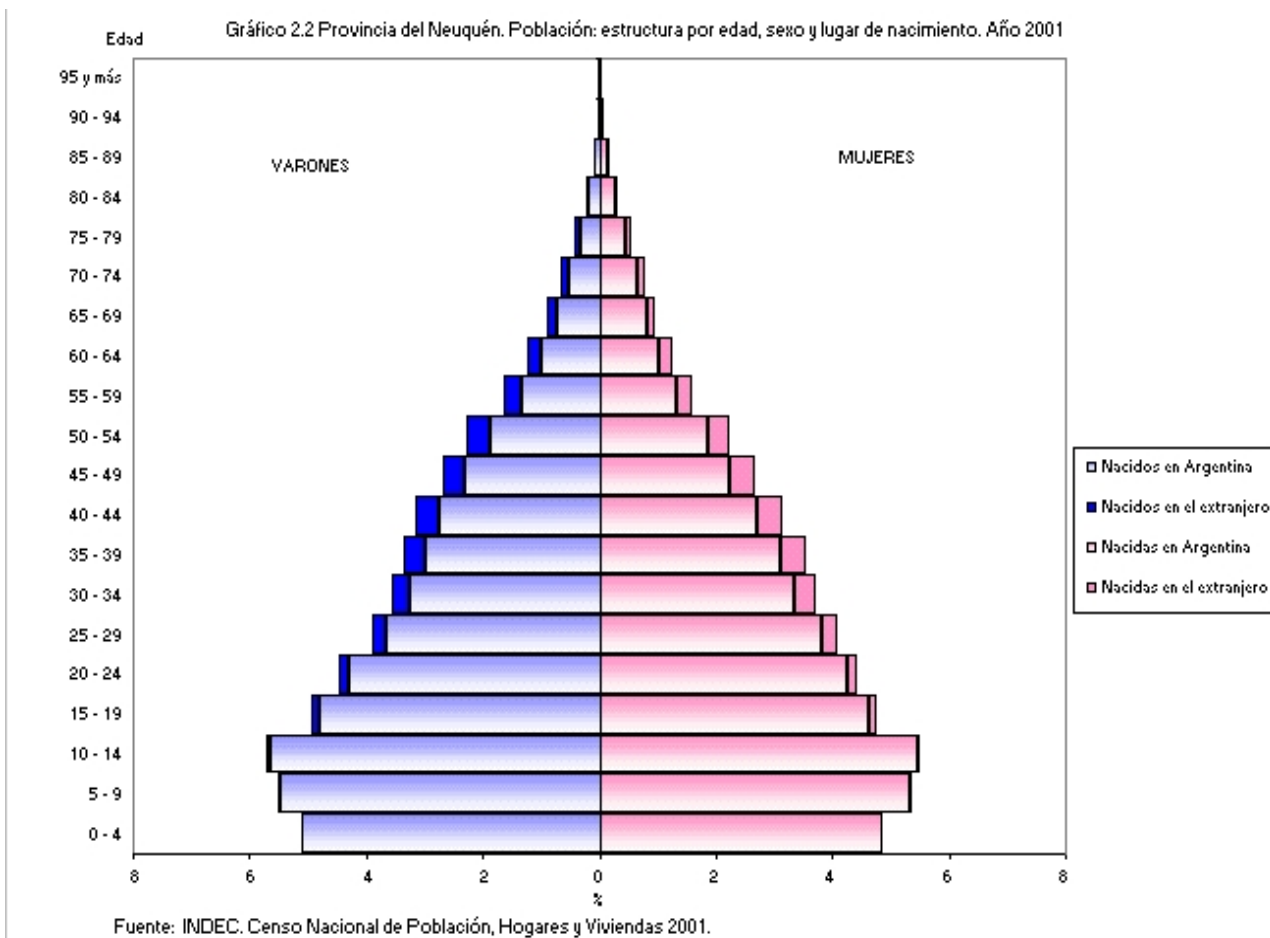
- a) la composición, determinada por el sexo, la edad y el origen de los habitantes.
- b) la distribución, o la forma en la cual se ubica dentro del espacio, donde se incluyen tanto la distribución por unidades geográficas, estadísticas o administrativas, como las formas de asentamiento: urbana, rural, dispersa, concentrada.
- c) la estructura socio-económica, determinada por el estado civil, el nivel de instrucción, la ocupación, el ingreso, la lengua, la raza, la religión.

Esta es una visión estática, es decir se asemeja a una foto que se obtiene en un momento dado a través de instrumentos como el censo o la encuesta permanente de hogares (EPH). Sin embargo, en la cotidianeidad la población tiene una dinámica propia, se renueva y cambia constantemente. Es por ello que es necesario contrastar estos datos entre sí. Esta visión dinámica se agrega la información cualitativa proveniente de actores claves.

Lamentablemente, los sistemas de información no siempre cuentan con datos precisos desagregados por ciudades o barrios. Es por eso que algunos de los datos que se analizarán a continuación son a nivel provincia, otros a nivel municipio y un tercer grupo de datos relevados por barrio. A su vez, existen factores fuertemente condicionados por variables macro, que requieren ser analizados en contextos más amplios que lo local y barrial. Por tal motivo, a continuación ahondaremos en algunas características de la provincia de Neuquén antes de realizar el análisis específico de la ciudad capital y de los barrios que actualmente están asentados en la zona de la Meseta. De esta forma, podrán plantearse a la hora de la planificación los diversos escenarios posibles.

3.1.2 La Provincia de Neuquén y su estructura poblacional





Estas dos pirámides dan cuenta de la modificación de la estructura poblacional tan sólo en 10 años. Mientras que en el año 1991 la franja de población con mayor representatividad eran de 0 a 4 años, de 5 a 9 años y de 10 a 14 años, al comparar los datos poblacionales intercensales, se observa una clara disminución del estrato etáreo de 0 a 4 años, pasando del 6.3%-6.4% en 1991, al 4.8%-5.0% en el 2001. Esta tendencia es observable también en el estrato siguiente, aunque en menor porcentaje. En el estrato de 10-14 años, no se observan cambios significativos al hacer el análisis comparativo entre ambos censos.

Por otro lado, entre los 20 y 24 años y hasta los 30 a 34 años, si bien en el año 1991 formaban un número equivalente que se aproximaba al 4%; diez

años después esos estratos forman "escalones pronunciados", es decir que se han producido movimientos poblacionales de emigración.

Esto significa que los grupos etáreos con mayor representación en la pirámide ya no son los niños sino los jóvenes. A su vez, empiezan a tener mayor número las franjas de población los adultos.

En relación a dicho estrato, la pirámide en general sigue un decrecimiento hacia la cima, aunque debe tenerse en cuenta que la diferencia entre estratos es menos pronunciada, ya que la evolución demográfica hace que los estratos de mayor edad sean algo superiores, es decir que ya se observa " envejecimiento vegetativo" .

3.1.3 Algunos datos generales sobre la ciudad de Neuquén

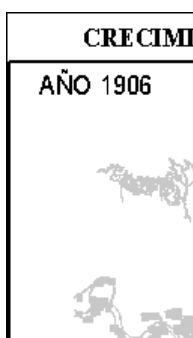
El crecimiento demográfico de la ciudad de Neuquén tuvo 2 (dos) ritmos bien diferenciados, uno lento hasta la década del `70, con una relación armónica entre el medio urbano, el medio natural y el oasis de riego a partir de la actividad frutícola. Luego, a partir de la década del ´70 -como ya se planteó anteriormente- comenzó un período de crecimiento explosivo, desordenado y que rompió el equilibrio antes mencionado, es decir cambió el sistema productivo, base de la economía, y produjo un fuerte impacto en la propia ciudad de Neuquén. Este cambio no se originó en el ámbito local, sino que respondió a decisiones de carácter nacional tendientes a cubrir demandas, fundamentalmente energéticas, del cordón industrial del Litoral y del Gran Buenos Aires.

Si se analiza el proceso de ocupación del territorio y el crecimiento poblacional a partir de la información existente, se obtiene el siguiente cuadro:

AÑO	SUPERFICIE OCUPADA (has)	POBLACIÓN ESTIMADA
1906	40	3.500
1957	179	15.000
1967	489	17.000
1974	1.018	44.000
1997	4.603	170.000
2006	6.500	224.366 agrupada en alrededor de 62.700 hogares

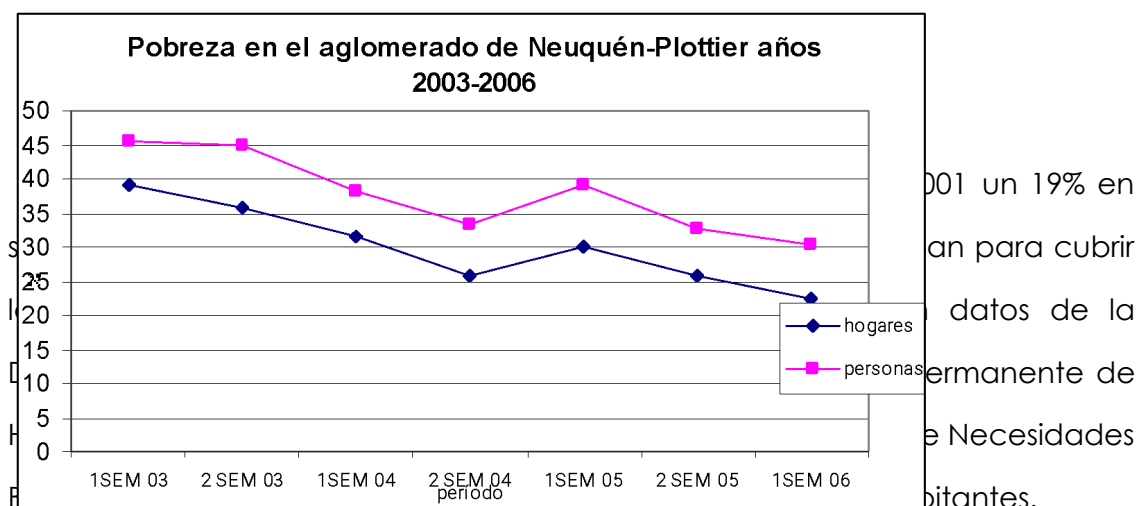
Esta cantidad de hogares se distribuye en una superficie total del ejido municipal de 9.999,98 has. La superficie total de los barrios aledaños a la futura urbanización de la meseta, asciende a las 1.257,40 has., que representa el 12.6% de la superficie total del ejido. La distribución porcentual por barrio muestra que los Barrios Copol, 14 de octubre y Ciudad Industrial "Jaime de Nevares" ocupan un 30% y un 42% respectivamente dentro de los barrios urbanos, y un 36% la Colonia Rural Nueva Esperanza, con 450 has. El resto de los barrios urbanos ocupan menos del 10% cada uno.

Para el año 2006, la población total del área programática correspondiente a la ciudad de Neuquén, era de 224.366 habitantes (alrededor de 3,5 personas por hogar) concentrando cerca del 43% de la población provincial y conservando una proporción similar a la del año 1991. En su mayoría mujeres, ascendiendo a una cantidad de 115.780; la población más numerosa concentrada en las edades tempranas, de 0 a 19 años, sumando un total de 89.483 habitantes, un 39.8% del total.



respecto a los indicadores de pobreza e indigencia en el Neuquén - Plottier, se registran los siguientes datos: existían un 42% de pobres según datos del INDEC del año 2002, siendo mayor que el indicador total de la Patagonia el cual ascendía a un 34%. Si bien algunos indicadores

macroeconómicos han mejorado del 2002 a la fecha, modificando también los índices de pobreza e indigencia en el conglomerado Neuquén – Plottier, en estos últimos meses se puede inferir que esta tendencia ha cesado como consecuencia de la escalada de la inflación.



3.1.4 Reseña Población actual de la Meseta

Debe destacarse que los barrios circundantes a dicha área, constituyen un valioso antecedente desde distintos puntos de vista: social, territorial, cultural, demográfico, entre otros. El análisis se centrará en aquellos aspectos que puedan ser de utilidad en el proceso de planificación que se lleva adelante y con la información estadística oficial disponible y facilitada.

Las fuentes de información han sido las del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 2001, puestas a disposición por el Centro de Estadísticas e Información Municipal (CEIM) y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC).

La misma asciende a 12.983 habitantes, es decir un 6% de la población total de la ciudad. Sobre la cifra de habitantes, el Barrio Ciudad Industrial participa con el mayor porcentaje -25%-, Alta Barda el 22%, Terrazas del Neuquén el 17%, Bardas Soleadas el 15%, Copol-14 de octubre el 11% y la Colonia Rural Nueva Esperanza el 9,8%.

Cuando se analiza la población por sexos, los varones representan el 56% y las mujeres el 44%. No obstante ello, cuando se analiza la población por barrios, hay un predominio de las mujeres en los barrios Terrazas del Neuquén, Bardas Soleadas, Copol-14 de octubre y Colonia Rural Nueva Esperanza. Sólo en los barrios Alta Barda y Ciudad Industrial hay mayor predominio de los varones.

La población actual de la meseta está constituida por tres sectores:

- 1) SECTOR SUDESTE
 - Comisión Vecinal Alta Barda-Gamma: Barrios Alta Barda, Gamma y 2 torres de Mudon
 - Comisión Vecinal 14 de Octubre-Copol: Barrios 14 de Octubre y Copol
 - Comisión Vecinal Terrazas del Neuquén: Barrios Salud Pública, Mercantil, Patagonia y Coperso
- 2) SECTOR NORESTE
 - Barrio Ciudad Industrial
- 3) COLONIA NUEVA ESPERANZA

Cuatro son los agrupamientos que darán información relevante para un primer contacto con la futura urbanización:

- Conglomerado Urbano Neuquén Alta Barda.
- Ciudad Parque Industrial.
- Colonia Rural Nueva Esperanza.
- y los Asentamientos Irregulares de los Alrededores.

Conglomerado urbano Alta Barda-Copol

Se trata de un conjunto de barrios que comprende distintas urbanizaciones realizadas en las últimas tres décadas. Esta conformado por los barrios: Alta Barda, Gamma, Salud Pública, Mercantil, Patagonia, Copol, 14 de Octubre, Cooperso e incluye las Torres de Mudon. Los mismos se encuentran agrupados en tres Comisiones Vecinales:

- Comisión Vecinal Alta Barda – Gamma, a las cuales se suman las dos torres de departamentos del Barrio Mudon (Mutual de Docentes).
- Comisión Vecinal 14 de Octubre – Copol.
- Comisión Vecinal Terrazas del Neuquén, constituida por los barrios Salud Pública, Mercantil, Patagonia, Coperso y Covianel.

En el origen de estas urbanizaciones predomina el asociativismo cooperativo -como los casos de los Barrios Salud Pública, 14 de Octubre y Copol-, aunque aparecen también aquellos de origen gremial-mutualista - Barrios Mercantil y Mudon- de asistencia estatal crediticia, con presencia del Banco Hipotecario mediante -como el caso de Alta Barda- y de loteo privado, como el Barrio Gamma.

De estos barrios, probablemente sea Alta Barda aquél construido con una lógica diferente. A diferencia de los otros barrios que fueron incorporándose al sector, Alta Barda tenía previsto dentro de su Plan de Infraestructura diversos equipamientos como una comisaría, guarderías, un jardín de infantes, una escuela primaria, un salón comunitario vecinal y locales comerciales. Si bien no todas estas obras fueron construidas en simultaneidad con la construcción del barrio, la idea se proyectaba a un modelo de ampliación integral de la ciudad más que a la superposición de planes de vivienda.

Por su parte, el resto de los barrios que fueron emergiendo en el entorno de Alta Barda no contemplaban espacios de infraestructura pública y social, la cual se fue canalizando en lo existente y aledaño (Alta Barda). En caso contrario, la población debió trasladarse al centro de la ciudad hasta que fueron apareciendo respuestas, básicamente en el ámbito educativo: la nueva escuela primaria en el barrio Copol y -posteriormente- un colegio secundario en Terrazas del Neuquén. Por otro lado, fue la constitución de una población con medios de movilidad propios y la implementación de una red

mínima de transporte, lo que permitió el desarrollo de un incipiente flujo de comunicación.

Colonia Rural Nueva Esperanza

La Colonia Rural Nueva Esperanza nació en el año 1993 a partir de un programa elaborado por la Dirección General de Calidad Ambiental de la Municipalidad de Neuquén, con el fin de llevar adelante una alternativa laboral para los trabajadores del basural. Esta alternativa consistió en la organización de un área de producción primaria, constituida como periurbano, que requirió la cesión de parcelas de tierras para auto sustento familiar. Se proporciono el marco legal por la Ordenanza Municipal Nº 6799.

La Colonia Rural Nueva Esperanza limita al Oeste con el ejido municipal de la Ciudad de Centenario, al Sur con la calle Conquistadores del Desierto que corre de Este a Oeste -y viceversa- y que comunica el área del Parque Industrial (en el Este) con la planta de la empresa Plus Petrol (en el Oeste) a lo largo de 8,5 km.

Actualmente, la mayoría de la gente que vive allí, no realiza actividad agrícola y utiliza como fuente de subsistencia la recolección en el basural y la asistencia social.

Es una zona sin infraestructura de servicios, no existe red de gas natural, ni de comunicaciones, ni de agua para consumo humano (se transporta por camiones y se reparte por los lotes), ni servicio de cloacas (existen letrinas fuera de las viviendas) y no hay recolección de residuos domiciliarios. Desde octubre del 2006 se cuenta con el servicio de energía eléctrica domiciliaria. El transporte público es de baja frecuencia.

Es un área semirural con población dispersa estimada en 1.500 habitantes (480 familias aproximadamente). Alcanzando un porcentaje de 45% la edad media (15 a 45 años). Un 75 % de sus pobladores son considerados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos como "indigentes" y el 25%

restante se sitúa en el nivel de "pobres", no cubriendo en forma adecuada las necesidades básicas de la familia.

La mayoría con baja instrucción escolar. La mayor parte de los habitantes se encuentran en la situación de desempleados. Se estima que entre un 30 y 40% de la población trabaja en diferentes oficios en la ciudad situada a unos 8 Km. de la Colonia (albañiles, carpinteros, herreros, pintores -en su mayoría varones- y servicio doméstico en el caso de las mujeres).

Barrio Ciudad Industrial- Jaime de Nevares

El barrio Ciudad Industrial Jaime de Nevares fue pensado en vinculación con el Parque Industrial Provincial del cual lleva su nombre). Se trata de un Plan de urbanización desarrollado por el Instituto Provincial de Vivienda y Urbanismo por medio de la operatoria Fondo Nacional para la construcción de Viviendas (FONAVI). Delimita, al igual de la Colonia Rural Nueva Esperanza con el ejido municipal de Centenario al Norte, Rincón de Emilio Rural al Este, Cañadón de las Cabras al Sur, Ruta Nacional 234 al Sur sureste, Sobrante Lote Oficial 3 al Oeste, hasta ejido Municipal de Centenario.

Una primera urbanización promovida desde los Estados Provincial y Nacional contaba de 800 (ochocientas) viviendas de tres tipos: casa, duplex y departamentos monoblok, las que fueron entregadas en el año 1984 a sus adjudicatarios. Estos fueron seleccionados en función del puntaje que registraban en el Registro Único de inscriptos que el I.P.V.U. y el FONAVI tenían establecido a tal efecto. Algunos cupos menores (10%) se reservaron a instituciones en particular, como el caso del Ejército Argentino. La conformación urbana del Barrio comprometió a un heterogéneo segmento de población de distintas procedencias de origen aunque la mayoría con alta cantidad de hijos. Esta gran cantidad de viviendas fueron construidas en un espacio reducido, lo cual acarreó desde su inicio problemas de hacinamiento.

Su ubicación dista de la ciudad de Neuquén en 6 kilómetros, la inexistencia de una red de transporte público que cubriera esa zona constituyó, desde el origen, un serio condicionante para el asentamiento de poblaciones que carecían de movilidad propia y, en numerosos casos, una resistencia en los potenciales adjudicatarios que calificaban con puntaje suficiente para acceder a una vivienda en dicho Barrio. A su vez, la simultaneidad en la construcción de otros barrios -como lo era el Barrio Doctor Gregorio Alvarez- parecía una mejor oportunidad ya que, si bien representaba un lugar distante, su emplazamiento al noroeste de la ciudad tenía una continuidad urbanística con el resto y no daba la sensación de aislamiento y de lejanía que sí representaba Ciudad Industrial, depreciando las posibilidades de ese complejo habitacional. Este factor de lejanía, entre otros, contribuyó a la especulación, a la sensación de desarraigo y a la aceptación de vivir allí como opción transitoria.

Los otros tres asentamientos conformados a posteriori son, según la denominación Municipal:

Sector I – Comprende el Club San Cayetano, sector Huertas Comunitarias y Loteo Social Municipal.

Sector II – Loteo Social Municipal.

Sector III – Viviendas y cocheras colindantes con el barrio IPVU.

Estos terrenos fueron tomados de forma ilegal y sin la mediación de ningún plan de urbanización, mayoritariamente por los hijos de los primeros habitantes del barrio. En la actualidad ya fueron adjudicados. Hoy cuentan con todos los servicios, excepto cloacas y gas natural.

En los últimos tiempos, en una tercera etapa -y facilitado por la inaccesibilidad de los alquileres y la falta de planes oficiales- se configuró una nueva urbanización, azarosa e ilegal, denominada "Sector Tanque". La mayoría de familias son inmigrantes (de otras provincias y de países limítrofes). Esta población vive dispersa, en casillas precarias y sin servicios básicos.

El Barrio Ciudad Industrial Jaime de Nevaes cuenta actualmente con una población total de 3.994 habitantes y, a la inversa de la población general, está conformada en su mayoría por hombres: 2.061. La población más numerosa se concentra en las edades de 15 a 30 años, llegando a 1.381 habitantes, el 34.5 % de la población barrial.

Las instituciones con las que cuenta el barrio son: una guardería, un jardín de infantes, dos escuelas primarias, un secundario, una escuela de oficios, una comisión vecinal, la comisaría N° 20, una parroquia, un centro comunitario, un centro de salud diurno y servicio de ambulancia.

El nivel socioeconómico de un gran porcentaje de la población del barrio es medio- bajo y bajo. La mayoría de las familias tiene sus necesidades básicas insatisfechas, siendo adjudicatarias de planes sociales nacionales o provinciales.

La población que corresponde ente los 20 y 50 años aproximadamente son jornaleros con un bajo nivel de instrucción. Con relación a la población femenina, la mayoría son empleadas domésticas y madres solas.

También existe un porcentaje de la población adultos mayores que cuentan con una pensión de bajos montos y la correspondiente ayuda social.

A continuación se detallan de forma gráfica algunos datos de los barrios aledaños a la Meseta.

COMISIÓN VECINAL	SUPERFICIE (has)	%	POBLACION N	%	VARONES	%	MUJERES	%	DENSIDAD (hab./ha)	HOGARES	%
Alta Barda	106,5	8,50	2855	22,0	1974	27,0	881	16,0	26,8	918	24,40
Ciudad Industrial "Jaime de Nevares"	527,46	42,0	3279	25,0	2174	30,0	1105	19,0	6,22	814	21,40
Terrazas del Neuquén	90,36	7,0	2170	17,0	1054	14,0	1116	19,0	24,01	654	17,40
Bardas Soleadas	45,32	3,5	1976	15,2	922	13,0	1054	18,0	43,6	602	16,40
Copol -14 de Octubre	37,76	30,0	1,431	11,0	712	10,0	719	13,0	37,89	418	11,10
Colonia Rural Nueva Esperanza	450	36,0	1.272(*)	9,8	422	6,0	850	15,0	3,55	350	9,30
TOTALES	1.257.40	100,0	12,983	100	7258	100	5725	100		3756	100
	12,57%		6,00%							6,00%	
TOTAL EJIDO	9.999.98		220000							62857	

(*): estimada

(**): sólo a pozo o
excavación en tierra

COMISION VECINAL	SITUACION SANITARIA		CONDICIONES LUGAR PARA COCINAR (gas de red) Hogares	CONDICIONES LUGAR PARA COCINAR (con agua potable) Hogares	HACINAMIENT O Viviendas tipo B Casillas Ranchos	TENENCIA y LOTE	INQUILINO S	CALIDAD MATERIALES VIVIENDA CALMAT I	CALIDAD MATERIALES VIVIENDA CALMAT II	CALIDAD MATERIALES VIVIENDA CALMAT III, IV
	PROVISIO N AGUA CAÑERIA Hogares	DESTINO EFLUENTES RED PUBLICA Hogares								
Alta Barda	96,50%	91,20%	s/inf.	s/inf.	5,70%	77,10%	14%	81,70%	11,00%	7,20%
Ciudad Industrial "Jaime de Nevares"	92,60%	88,08%	87,30%	86,60%	48,77%	80,60%	4,20%	55,65%	33,50%	11,00%
Terrazas del Neuquén	99,50%	97,20%	98,70%	98,30%	0,60%	82,70%	7,50%	s/inf.	s/inf.	s/inf.
Bardas Soleadas	99,50%	99,50%	99,50%	98,10%	0,10%	100%	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%
Copol -14 de Octubre	99,30%	96,40%	98,80%	99,30%	18,70%	83,50%	9,60%	91,60%	7,20%	1,20%
Colonia Rural Nueva Esperanza	Sin provisión	13% **	Sin red gas	12,80%	87,14%	71,40%	No se reg.	No se reg.	13,00%	87,00%

COMISION VECINAL	HELADER A (posesión)	LAVARROPAS (posesión)	VIDEO (posesión)	TEL FIJO (solo)	TEL.CEL. (solo)	SIN TELEF	CON HORNO MICROOND A	CON T.V. por cable	SIN COMPUT.
Alta Barda	98%	91,61%	59,50%	10,00%	45%	7,50%	44,40%	47,40%	47,05%
Ciudad Industrial "Jaime de Nevares	92,00%	85,40%	28,10%	8,90%	46,70%	28,25%	7,80%	58,20%	86,10%
Terrazas del Neuquén	99,08%	93,30%	65,60%	8,90%	41,40%	6,40%	43,00%	52,10%	43,70%
Bardas Soleadas	98,80%	93,80%	57,00%	11,60%	48,50%	5,50%	36,50%	46,00%	45,30%
Copoi -14 de Octubre	97,40%	94,70%	61,50%	9,80%	47,60%	4,30%	42,30%	48,08%	43,06%
Colonia Rural Nueva Esperanza	26,01%	13,00%	1,50%	No hay red	77,41%	23,01%	3,40%	No hay red	94,30%

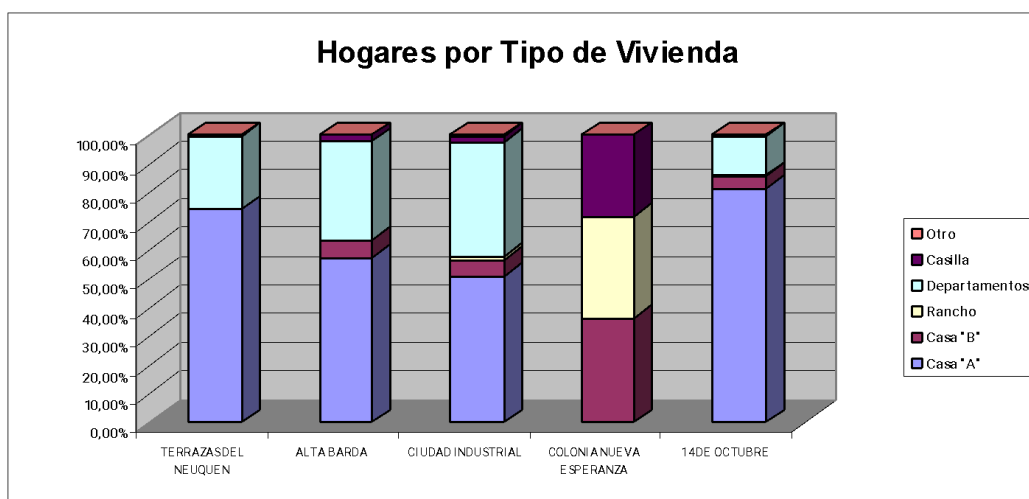
COMISION VECINAL	CONYUGE PAREJA (hogares)	HIJOS p/hogar	POBLACION N por lugar de nacimiento (extranjeros)	RESIDENCIA A en localidad desde 1996	N.B.I. Total	N.B.I. 0-9 años	N.B.I. 20-34 años	ASISTIO Establecimient o Educativo (> 5años)	NO COMPLETÓ alguno de los niveles (> 5años)	DESERCIÓN Nivel de mayor (secundario) (> 5años)	SIN INSTRUCCIÓN (> 15 años)	DESERCIÓN Nivel de mayor (secundario) (> 15 años)
Alta Barda	60,50%	1,20	s/inf.	83%	7,74%	27,00%	29,86%	66,00%	29,00%	13,00%	2,20%	19,22%
Ciudad Industrial "Jaime de Nevares	63,40%	2,00	4,10%	86,00%	11,30%	40,00%	60,00%	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.
Terrazas del Neuquén	69,40%	1,50%	s/inf.	83,30%	9,60%	s/inf.	s/inf.	58,50%	17,40%	8,00%	s/inf.	s/inf.
Bardas Soleadas	s/inf.	s/inf.	3,80%	s/inf.	0,80%	s/inf.	s/inf.	56,90%	18,30%	8,01%	0,65%	22,12%
Copol -14 de Octubre	74,00%	1,41	s/inf.	91,71%	0,49%	s/inf.	s/inf.	62,33%	21,00%	11,70%	1,25%	24,75%
Colonia Rural Nueva Esperanza	45,70%	1,85	19,00%	s/inf.	85,00%	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	15,00%	23,00% (Primario)
												34,00%
												(Secundario)

COMISION VECINAL	POBLACION	OCUPADA	DESOCUPADOS	JUBILACION (con aportes)	OBRA SOCIAL (con cobertura)
	Sector Público	Sector Privado	Actividad Económica (P.E.A.)		
Alta Barda	s/inf.	s/inf.	s/inf.	81,60%	81,25%
Ciudad Industrial "Jaime de Nevares"	38,00%	46,70%	s/inf.	62,40%	48,15%
Terrazas del Neuquén	s/inf.	s/inf.	6,60%	89,90%	84,80%
Bardas Soleadas	s/inf.	s/inf.	8,80%	88,90%	88,00%
Copol -14 de Octubre	s/inf.	s/inf.	8,60%	87,80%	91,71%
Colonia Rural Nueva Esperanza	s/inf.	s/inf.	75,00%	No se registra	No se registra

Para continuar la caracterización de la población actual de la Meseta, resulta de utilidad realizar un análisis sobre la cantidad de hogares en cada barrio, material de construcción y régimen de tenencia:

	TERRAZAS DEL NEUQUÉN	ALTA BARDA	CIUDAD INDUSTRIAL	COLONIA NUEVA ESPERANZA	14 DE OCTUBRE
Cantidad de Hogares:	654	918	814	197	418
Casa "A"	486	528	417	0	340
Casa "B"	0	53	42	72	18
Rancho	0	2	14	70	2
Departamentos	164	316	323	0	57
Casilla	2	19	13	55	1
Otro	2	0	5	0	0
Calmat I	605	750		6	383
Calmat II	42	102		21	30
Calmat III	7	37		42	2
Calmat IV	0	29		128	3
Prop. Vivienda y Tierra	541	708	654	113	349
Prop. Vivienda Únicamente	2	27	10	57	1
Inquilino	49	125	34	0	40
Ocupante x Rel.Depend.	18	37	52	23	22
Ocupante x Préstamo	3	7	10	4	0
Otro	41	14	54	0	6

Aquí se puede observar que, a excepción de Colonia Nueva Esperanza, en los otros cuatro barrios casi el 90% de las casas son de tipo "A" o Departamentos y el porcentaje de casillas o ranchos es inferior al 1%. En la Colonia, en cambio, predominan las casas tipo "B", Casillas o Ranchos.



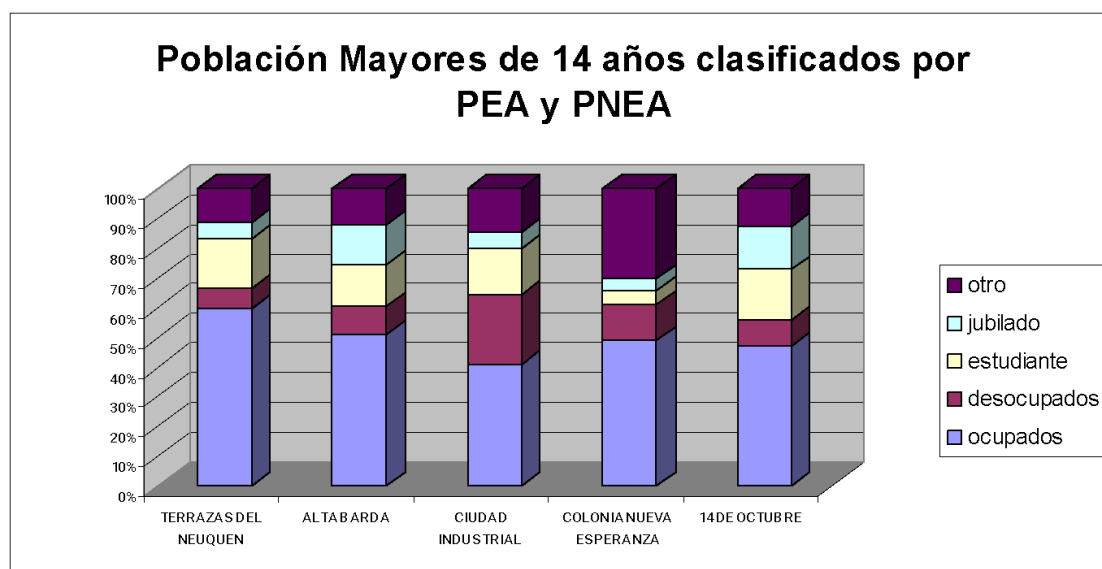
Por otro lado, cerca del 80% son propietarios de la vivienda y la tierra y sólo el 8% son inquilinos; a excepción de Colonia Nueva Esperanza donde hay también una importante proporción de propietarios únicamente de la vivienda y ocupantes por relación de dependencia.

A continuación se analiza a la población mayor de 14 años, identificando a la Población Económicamente Activa (PEA) y la población No Económicamente Activa (PNEA) y sus subdivisiones.

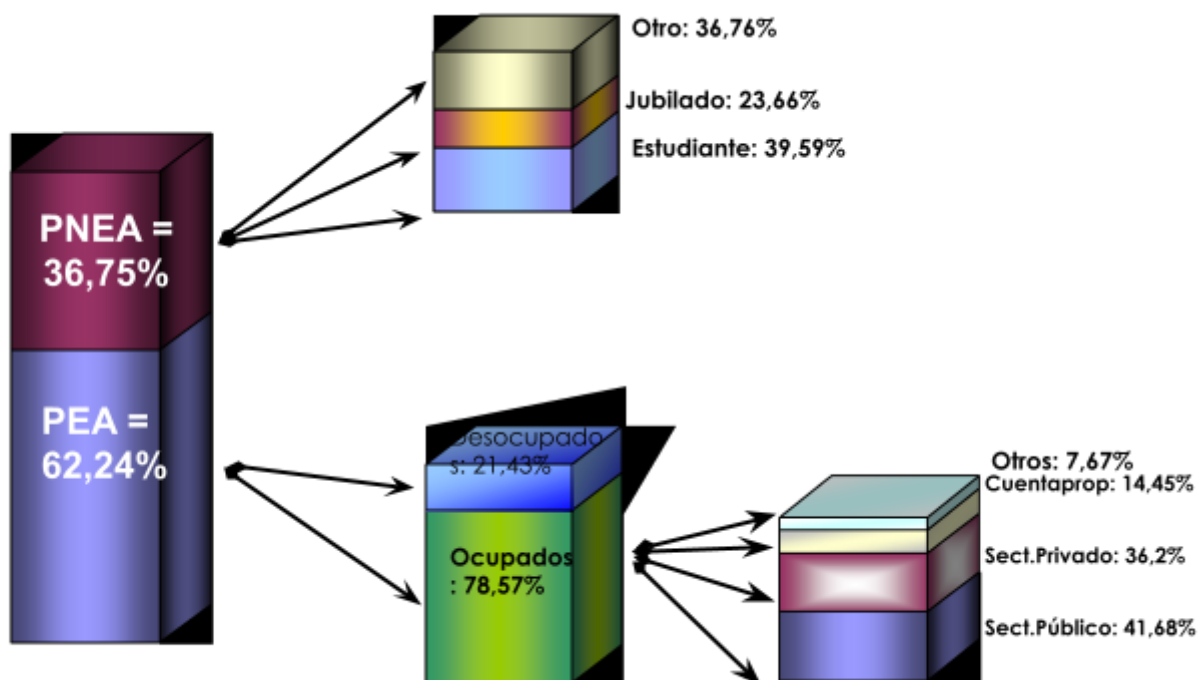
Actividad Económica:	TERRAZAS DEL NEUQUÉN	ALTA BARDA	CIUDAD INDUSTRIAL	COLONIA NUEVA ESPERANZA	14 DE OCTUBRE
Pob mayor a 14 años	1512	2286	2434	429	1151
PEA	1002	1382	1574	262	642
ocupados	902	1168	996	211	543
desocupados	100	214	578	51	99
PNEA	510	904	860	167	509
estudiante	254	327	369	21	197
jubilado	84	302	133	16	163
otro	172	275	358	130	149
Ocupados	902	1168	996	211	543
Sector Público	418	502	378	42	252
Sector Privado	320	371	465	35	192
Cuentapropistas	108	188	111	91	54
Otros	56	107	42	43	45

Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 – INDEC

En general, la proporción de PEA se mantiene constante en los cinco barrios, aproximadamente el 60%, mientras que la cantidad de desocupados es mayor en Ciudad Industrial (37%) y Colonia Nueva Esperanza (19%).



Por último, realizamos una apertura de los datos de PEA y PNEA, distinguiendo entre los sectores de ocupación, para los cinco barrios.



Es fundamental considerar los problemas que se han enfrentado a lo largo de los años en estas urbanizaciones debido a la falta de planificación y previsión seria, a fin de no cometer los mismos errores, que llevarían al fracaso de la urbanización de la Meseta como hoy se la plantea.

Cuando estos barrios comenzaron a construirse, hace tres décadas, no fueron en general acompañados por la construcción de infraestructura e instalaciones públicas y sociales, no se consideró ni la distancia ni la falta de transporte, como tampoco se previó el desarrollo de zonas comerciales y recreativas. De esta manera se construyeron sólo casas o "barrios dormitorio", en los que estaban presentes las sensaciones de aislamiento y de lejanía, y donde toda actividad debió canalizarse a través de la ciudad de Neuquén o en su defecto de Alta Barda, que si bien con graves falencias, fue el único de estos barrios que tuvo previsto un plan de infraestructura social (aunque las obras se realizaron a destiempo y muchas quedaron inconclusas). De esta manera se generó un crecimiento desordenado, desproporcionado y de

escasa o nula participación ciudadana, produciéndose gran movilidad de la población del barrio (los pobladores originales vendieron sus propiedades y se fueron), y hasta las cooperativas que habían dado origen a los barrios han desaparecido como así también los clubes que allí habían nacido.

Estos son ejemplos de urbanizaciones que enseñan lo que no se debe hacer. Es necesario, entonces, pensar en un modelo de urbanización integral.

3.1.5 Población Potencial del Área de Urbanización de la Meseta

La población potencial de la Meseta no está en absoluto determinada. No sólo es necesario conocer quienes son los actuales demandantes de tierras y viviendas, sino que además es requisito indispensable conocer cuáles serán los criterios de selección de los beneficiarios de las tierras en cuestión, a fin de poder caracterizar la demanda y determinar -entre otras cosas- qué tipo de infraestructura se necesitará, en qué momento y planificarla considerando la demanda real (cantidad de jardines de infantes o escuelas, centros de salud, hogares de ancianos, etcétera).

En teoría se cuenta con diversos registros de la demanda, pero no se ha logrado obtener la cantidad precisa de aspirantes, tan sólo números aproximados y clasificados en: aquellos que están asociados a cooperativas, gremios y entidades de tercer grado inscriptos en registros organizados (aproximadamente 3.000 familias) y aquellos que se han inscripto en forma independiente en el Registro Municipal de Tierras Fiscales (aproximadamente 2.000 familias).

De acuerdo con el Censo de 2001, en Neuquén existía un déficit habitacional de 16.000 viviendas; sin embargo, algunos de los documentos facilitados para el análisis hablan de 5.000 familias inscriptas, mientras que en los medios de comunicación se habría informado que en situación crítica se encuentran 7.000 familias (Diario Río Negro, 7 de noviembre de 2007).

Lo cierto es que en concreto contamos con el registro sistematizado de 880 familias inscriptas a través de organizaciones; y otras 69 familias “no organizadas” que se encuentran en situación de emergencia, inscriptas en el registro de Tierras del Municipio. Es en base a estos registros que se ha realizado el análisis.

Es necesario aclarar que estos registros están extraídos de una base de datos desactualizada e incompleta, que apenas significaría el 13,55% de la demanda estimada por el Municipio (suponiendo que sea de 7.000 viviendas).

Por otro lado, si bien los datos registrados responden a los que solicita la planilla de Plan Federal, no se conoce la metodología ni los criterios utilizados para la carga de los datos de estos 800 inscriptos que permita suponer la heterogeneidad necesaria para análisis y proyecciones de estas características, por lo que no es posible considerar que se trate de una muestra representativa de la demanda total estimada. Es por este motivo que los datos son meramente ilustrativos: no es posible realizar extrapolaciones ni conclusiones generalizadas sobre la caracterización de esta potencial población de la Meseta.

Demanda Organizada: 880 Registros

De acuerdo con los datos que consideran 880 familias y 1429 adultos (entre titulares y co-titulares), se puede inferir que el 37.61% de los hogares estarían formadas por un solo adulto.

Datos Titulares		
Mujeres	363	41,25%
Hombres	517	58,75%
	880	

Datos Co-Titulares		
mujeres	398	72,50%
hombres	151	27,50%
	549	

Hogares con dos Jefes	549	62,39%
Hogares con un solo Jefe (F ó M)	331	37,61%
Total de Expedientes de la Muestra	880	100%

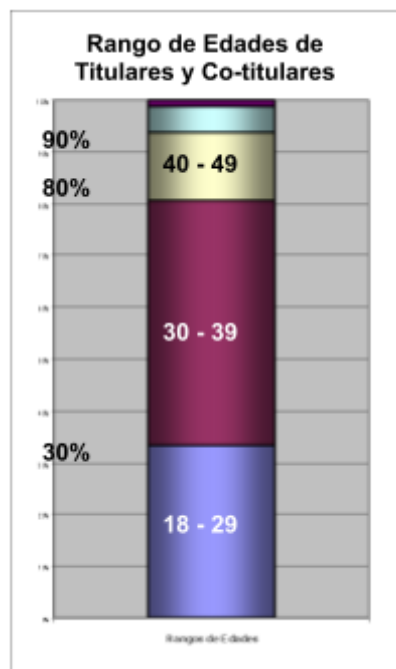


De acuerdo con los rangos de edades de los jefes de familias, es posible observar que se trataría de una población en su mayoría muy joven, ya que el 80% es menor de 40 años.

Sería lógico esperar que esta población tenga un crecimiento vegetativo importante en los próximos años, demandando cada vez más jardines de infantes, escuelas, centros de salud, centros de recreación, comercios, etcétera.

Como se puede observar, la población de jubilados y gente mayor es muy reducida y las edades no superan los 72 años. Este dato nos ayuda a inferir que no se encuentra entre las primeras necesidades la instalación de un centro asistencial para la tercera edad, debiendo programarse quizá para los años venideros.

Rangos de Edades	Cant de Tit/Co-Tit	Porcentaje
18 - 29	471	32,96%
30 - 39	672	47,03%
40 - 49	192	13,44%
50 - 59	69	4,83%
60 - 69	16	1,12%
mayor de 70	1	0,07%
sin datos	8	0,56%
	1.429	100%



Según los ingresos conjuntos de titulares y co-titulares, se obtuvo la siguiente tabla de rango de ingresos, que muestra que los ingresos del 82% de los hogares están entre \$1.000 y \$3.000.

Rango de Ingresos	Cant de Tit/Co-Tit	Porcentaje
\$0 - \$500	11	1,25%
\$501 - \$1000	40	4,55%
\$1001 - \$1500	267	30,34%
\$1501 - \$2000	223	25,34%
\$2001 - \$2500	133	15,11%
\$2501 - \$3000	99	11,25%
\$3001 - \$3500	44	5,00%
\$3501 - \$4000	28	3,18%
\$4001 - \$4500	7	0,80%
\$4501 - \$5000	10	1,14%
\$5001 - \$5500	6	0,68%
\$5501 - \$6000	5	0,57%
\$6001 - \$6500	2	0,23%
\$6501 - \$7000	2	0,23%
mas de \$7000	3	0,34%
	880	100,00%

Para definir qué cantidad de hogares se encuentran bajo la línea de pobreza e indigencia, se combinó la información de ingresos y cantidad de hijos, obteniéndose como resultado lo siguiente:

Nivel de Indigencia y Pobreza	Cantidad de Hogares	Porcentaje
Hogares debajo del nivel de indigencia	14	1,59%
Hogares debajo del nivel de pobreza	23	2,61%
Hogares por encima de ese nivel	843	95,80%
	880	100,00%

Aquí se analiza la composición familiar y se tomaron como referencia los valores indicados por el INDEC a mayo de 2007: nivel de indigencia por debajo de \$428,23 y nivel de pobreza por debajo de \$916,40 para una familia tipo compuesta por dos adultos y dos menores.

La composición familiar se desglosó en hogares con 1 o 2 jefes, y de esta manera se concluye que el 20.45% de los hogares son unipersonales, y que el 16.70% son de parejas sin hijos.

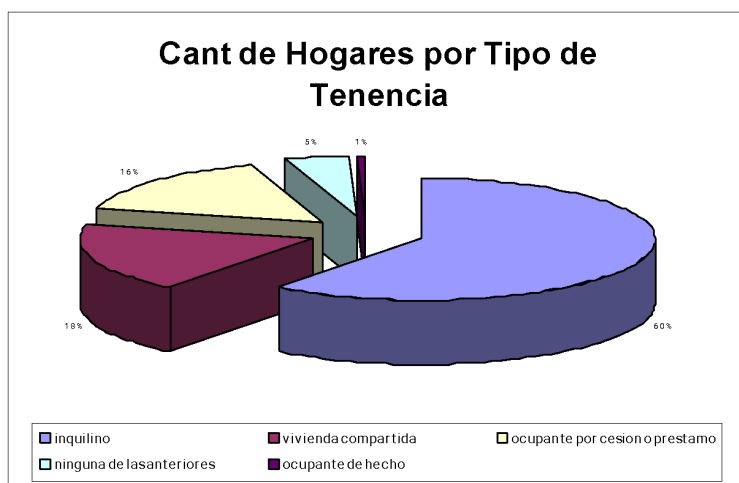
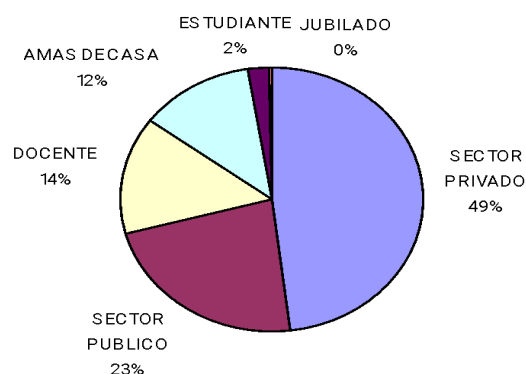
Jefes	Cant. hijos	Hogares	Porcentaje sobre	Porcentaje sobre total familias existentes
1	sin hijos	180	54,38%	20,45%
1	1 hijo	93	28,10%	10,57%
1	2 hijos	44	13,29%	5,00%
1	3 hijos	8	2,42%	0,91%
1	4 hijos	3	0,91%	0,34%
1	7 hijos o mas	3	0,91%	0,34%
		331	100,00%	37,61%
2	sin hijos	147	26,78%	16,70%
2	1 hijo	187	34,06%	21,25%
2	2 hijos	149	27,14%	16,93%
2	3 hijos	44	8,01%	5,00%
2	4 hijos	15	2,73%	1,70%
2	5 hijos	4	0,73%	0,45%
2	6 hijos	1	0,18%	0,11%
2	7 hijos o mas	2	0,36%	0,23%
		549	100,00%	62,39%
		880		100,00%

Las familias muy numerosas son pocas y en general son las de menor poder adquisitivo. El 53.75% son familias con uno o dos hijos. Todos estos datos apoyan la teoría de que en general se trata de familias jóvenes, con una considerable probabilidad de crecimiento vegetativo alto en el corto plazo.

Con respecto a indicadores laborales, la información es aún mas escasa, ya que solamente hay datos para 243 adultos (titulares y co-titulares), de un total de 1429, es decir un 17% de la muestra, que no es un porcentaje representativo. Por lo tanto no es posible calcular PEA y PNEA. La única información disponible es la ocupación de esos 243 adultos por sectores:

OCUPACIÓN	Cant de Personas	Porcentaje
SECTOR PRIVADO	117	48,15%
SECTOR PUBLICO	55	22,63%
DOCENTE	35	14,40%
AMAS DE CASA	30	12,35%
ESTUDIANTE	5	2,06%
JUBILADO	1	0,41%
243		100%

Se observa una proporción mayor de empleados privados (48.15%) respecto a lo que es la población actual de la meseta (36.2%); y una proporción bastante menor de estudiantes y jubilados. Incluye un 12.35% de amas de casa y un 14.40% de docentes.



Por último, resulta útil destacar que el 60% de los demandantes de vivienda son hoy inquilinos, el 18% comparten vivienda con otros familiares y el 16% es hoy ocupante de una vivienda por cesión o préstamo.

Demanda NO Organizada: 69 Registros

El listado de hogares que se encuentran en situación de extrema emergencia contiene escasa e incompleta información respecto a 69 familias, por lo que no hay suficientes datos para realizar un diagnóstico certero. De todas formas, se resumió la información en cuadros en los que se consideran Residencia, Grupo Familiar, Ingresos y Situación Habitacional.

Según Residencia y Grupo Familiar:

	Grupo Familiar hasta 4 personas	Grupo Familiar > 4 personas	Total por Grupo Familiar

Nativos	20	5	25
Residentes *	27	17	44
Total x Residencia	47	22	69

* En Residentes se consideran aquellas familias con más de 10 años de residencia, con excepción de dos familias que tienen 1 y 2 años de residencia en la ciudad.

Según Ingresos y Grupo Familiar:

	Grupo Familiar hasta 4 personas	Grupo Familiar > 4 personas	Total por Grupo Familiar
Menos de \$700,-	25	16	41
Mas de \$700,-	22	6	28
Total por Ingresos	47	22	69

Según Ingresos y Situación Habitacional:

	Alquila	Convive con Familiares	Sin datos	Total por Sit. Habitacional
Menos de \$700,-	17	24	0	41
Mas de \$700,-	13	14	1	28
Total por Ingresos	30	38	1	69

El 59.42% de las familias vive con menos de \$700.- por mes, de las cuales el 40% tiene más de 4 integrantes. Del 40.58% que vive con más de \$700.-, el 78.57% tiene menos de 4 integrantes.

Está claro que por tratarse de situaciones de emergencia, la demanda de loteos sociales con servicios e infraestructura, como así también la construcción de viviendas es total.

PROBLEMATICAS	POTENCIALIDADES
Concentración de la población en la capital	Mayor proporción de jóvenes y adultos medios
Para año 2002, 42% de la población en niveles de pobreza	Conocer las falencias en la urbanización actual
Monoproducción	Acceso a la población actual
Existencia en la ciudad de "barrios dormitorios"	Decisión política de Planificación participativa real
Deficiencia en los servicios Básicos y transporte	Mayor porcentaje de demanda organizada
Actual situación de hacinamiento	Apertura participativa en la

	Instancia del FORO
Falta de información y datos actualizados a cerca de la demanda habitacional	Población en actividad laboral
Indeterminación de la Población futura	
Situación de emergencia habitacional	

3.1.6 RECOMENDACIONES:

A partir del reconocimiento de los barrios y la dinámica poblacional de los barrios aledaños al área de urbanización de la meseta.

No cometer los mismos errores en el diseño urbanístico.

Sistematizar y organizar la información de la demanda existente, tanto organizado como espontánea.

Canalizar las emergencias habitacionales de la manera más armónica posible con un proyecto a largo plazo.

Planificación participativa que contemple una visión a largo plazo e integral de la complejidad social y poblacional

Promover redes participativas y solidarias con los barrios aledaños

3.2 FACTOR ECONÓMICO

3.2.1 Marco Teórico. Modelo De Desarrollo Económico Sustentable Y Economía Social

En el escenario mundial actual los contrastes son cada vez mayores y una porción muy importante de la población mundial no tiene siquiera la posibilidad de satisfacer sus necesidades básicas más elementales. A la vez, se explotan los bosques, los minerales, los combustibles fósiles y demás recursos naturales no renovables a ritmos absolutamente insostenibles con el sólo objetivo de proveer de recursos al permanente crecimiento de la economía globalizada. *“No sólo la naturaleza está en peligro de ser consumida, desbastada y simplificada, sino que precisamente este modelo de consumo incesante también se apropia de la diversidad cultural, y de la ciudad como construcción constante y colectiva, de manera que es consumida como otro producto material más”* (MUXI, 2004:21).

Para que un sistema económico sea confiable y productivo es preciso que tenga como objetivo primordial la satisfacción de las necesidades de la población, mediante un uso equitativo y ecológicamente sustentable de los recursos del planeta, sin olvidar que éstos son agotables o tienen tasas de renovación muy bajas. Por lo tanto, es fundamental que dentro de los objetivos económicos sean consideradas: la erradicación de la pobreza, la sustentabilidad social y cultural, la equidad intergeneracional y la dignidad humana. Ya no basta con procurar la maximización del PBI (ó su equivalente regional, el PBG) ya que, tal como se lo calcula hoy en día, este indicador no mide ni valora la calidad de vida, los avances sociales, el desarrollo humano, la calidad ambiental y la distribución real de la riqueza.

Es por estos motivos, que hoy se requieren políticas económicas ingeniosas e innovadoras partiendo del ámbito local (municipios), para llevarlos hacia el ámbito nacional e internacional de modo de fomentar niveles crecientes de actividad económica.

fin de comprender esta perspectiva, es muy importante comenzar por definir qué se entiende por:

- Bienestar socio-económico
- Crecimiento económico
- Desarrollo económico
- Economía Social

¿Qué es el Bienestar socio-económico?

El bienestar social es el conjunto de factores que participan en la calidad de vida de las personas y que hacen que su existencia posea todos aquellos elementos que den lugar al bienestar y satisfacción humanos. Al no tratarse de una condición directamente observable sino lograda a partir de formulaciones, conlleva una carga importante de subjetividad propia de cada individuo, aunque también aparece correlacionada con algunos factores económicos objetivos. Tradicionalmente, se ha optado por considerar, como medida del bienestar la cantidad de bienes materiales y servicios útiles producidos por un país, dividido entre el número de sus habitantes (es decir: PBI per cápita) ó alguna medida directamente relacionada con ésta.

¿Qué es el Crecimiento económico?

El crecimiento económico ha sido usado como una medida de la mejora de las condiciones socio-económicas de un país. Se lo considera por lo tanto, como el aumento de la cantidad de bienes, la renta o el valor de bienes y servicios producidos por una economía, la cual se mide como

porcentaje del aumento del PBI real. Siempre se ha considerado deseable lograr un crecimiento económico sostenido, ya que al guardar éste relación con la cantidad de bienes materiales disponibles, estaría indicando un mejoramiento del nivel de vida de las personas.

En términos generales el crecimiento económico se refiere al incremento de ciertos indicadores, como la producción de bienes y servicios, el mayor consumo de energía, el ahorro, la inversión, una Balanza comercial favorable, el aumento del consumo, etc. En la teoría, esta mejora debería llevar a un alza en los estándares de vida de la población. Sin embargo, hoy se comienza a considerar que con estos indicadores no sólo se está midiendo lo que una economía produce, sino también lo que gasta para producirlo y en la mayoría de los casos, los recursos que se gastan no son renovables, o han sido contaminados, lo que en el largo plazo se traduciría en un deterioro de la calidad de vida.

Vale aclarar que no se pretende desconocer la importancia de tener un marco macroeconómico estable y favorable, sino resaltar que no puede ser considerado por sí solo como condición para el desarrollo.

¿Qué es Desarrollo económico?

Generalmente se ha concebido este concepto como sinónimo de "crecimiento económico", pero en la actualidad se considera que éste último no implica desarrollo económico, excepto que vaya acompañado del factor humano o social y ambiental. Por eso, para algunos analistas el desarrollo económico tiene dos dimensiones: la del crecimiento económico, tal como se lo definió antes y la de calidad de vida, donde se considera la satisfacción de las necesidades básicas, tanto materiales como espirituales.

De acuerdo a Dudley Seers: *"si queremos saber si un país se ha desarrollado lo que hay que preguntar es: ¿qué ha sucedido con la pobreza?, ¿y con el desempleo?, ¿y con la desigualdad? Si los tres*

alcanzaban antes niveles elevados y ahora han disminuido, podemos afirmar sin lugar a dudas que ha habido un proceso de desarrollo en el país en cuestión. Pero si uno o dos de estos problemas fundamentales han empeorado, y sobre todo si han sido los tres, no podemos llamar a ese proceso "desarrollo" aunque la renta per-cápita se hubiese multiplicado por dos. Por lo tanto, queda claro que el crecimiento económico no puede ser el fin del desarrollo" (Seers, 1967:64)²

La utilización del término "desarrollo", antes que "crecimiento" económico, implica aceptar las limitaciones del uso de medidas como PBI o bienestar de una nación. "Desarrollo" comprende intereses mayores de calidad de vida incluyéndose, entre los atributos que la sociedad busca alcanzar o maximizar, los siguientes:

- Incremento en el ingreso per-cápita real y una distribución de ingresos equitativa.
- Mejoramiento en el estado de salud y nutrición.
- Avances educativos.
- Acceso equitativo a los recursos.
- Acceso o incremento a las libertades básicas y bienestar espiritual.

¿Qué es Economía Social?

"La economía, en su expresión más profunda y abarcativa, es el sistema que se da una comunidad o una sociedad de comunidades e individuos para definir, generar y administrar recursos, a fin de determinar y satisfacer las necesidades legítimas de todos sus miembros" (Muñoz, 2007:24).

Actualmente nos encontramos frente a la amenaza ambiental más crítica de la historia: creciente deterioro del suelo, del agua y de los recursos marinos

² En dicha publicación, Seers afirmó que la mayor parte de las políticas económicas se basaba en la experiencia de un pequeño número de países ricos, los cuales, en términos generales, constituían un caso especial no representativo de todo el planeta.

esenciales para la producción alimenticia, debido al aumento de la población; contaminación atmosférica con efectos directos sobre la salud, pérdida de biodiversidad, daños severos a la capa de ozono, y cambio climático global; y al mismo tiempo, se presentan graves problemas humanos como la pobreza, la desnutrición, la desigualdad y la segregación social, la falta de provisión de servicios e infraestructura y el crecimiento demográfico incontrolado.

Dimensionar el problema de este modo puede resultar desalentador. Sin embargo, la visión moderna permite concebir ciudades equilibradas y en las que sea posible articular lo social, lo físico y lo económico considerando no sólo elevar los niveles de bienestar de las sociedades actuales, sino también dejar a las generaciones venideras un planeta con niveles aceptables de salud ambiental y económica. Así, en la actualidad, es cada vez más evidente la necesidad de elaborar Planes Estratégicos cuya meta sea la construcción de ciudades sustentables o con desarrollo sustentable que incorporen los principios de la economía social.

¿Qué se entiende por Ciudades con Desarrollo Sustentable?

Se trata de ciudades sustentables social, económica, política y ecológicamente a lo largo del tiempo. Son ciudades multifuncionales, heterogéneas y diversas en toda su extensión, que pueden oficiar como la base para obtener una vida social con cohesión y una plataforma económica competitiva, a la vez que ahorran recursos naturales (suelo, energía, etc.) y materiales, y preservan los sistemas agrícolas y naturales para el futuro.

El término internacionalmente definido como desarrollo sustentable nació en el documento conocido como Informe Brundtland (1987)³, que lo define como *"...aquél desarrollo que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades y capacidades de las del futuro, para atender sus propias necesidades"*.

El marco conceptual del desarrollo sustentable presenta varias aproximaciones en función del enfoque disciplinario que lo aborda:

- Para algunos, lo importante es el uso de los recursos naturales renovables, de tal suerte que éstos no sean agotados ni degradados, y que sus inventarios se mantengan constantes.
- Para otros, el desarrollo sustentable se define como el desarrollo que mejora la atención de la salud, la educación y el bienestar social, considerando que el desarrollo humano es decisivo para el desarrollo económico.
- Por último, algunos incluyen en la definición la necesidad de una rápida transformación de la base tecnológica de la civilización industrial; indicando que es necesaria una tecnología nueva más limpia, de mayor rendimiento y que ahorre recursos naturales con la finalidad de reducir la contaminación, ayudar a la estabilización del clima y al ajuste del crecimiento de la población y de la actividad económica.

Lo cierto es que en todas las definiciones está implícita la EQUIDAD, tanto para las generaciones por venir, cuyos intereses no están representados en los análisis económicos, como para la gente que vive actualmente, que no tiene igual acceso a los recursos naturales o a los bienes sociales y económicos.

³ La definición del término Desarrollo Sustentable se incluye en el Principio 3º de la Declaración de Río (1992), fruto del trabajo de la Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas.

La Unión Mundial de Conservación definió el desarrollo sustentable en términos de mejorar la calidad de la vida humana sin exceder la capacidad de carga de los ecosistemas que la sustentan. Esto supone que el desarrollo sustentable es un proceso que requiere de progresos simultáneos en diversas dimensiones: económica, humana, ambiental y tecnológica.

¿Cómo se logra la planificación de ciudades sustentables?

Para llevar adelante esta planificación, en primer lugar es necesario replantearnos cuestiones básicas.

- 1) Reconocer el rol de los gobiernos locales: Es fundamental considerar el papel crucial que juegan aquí las Municipalidades, mas allá del de simples prestadoras de bienes y servicios. El objetivo es convertirse en protagonistas activas del desarrollo de su área de influencia con la puesta en marcha de sistemas avanzados para convertir a sus ciudades en centros de producción y difusión de ciencia y tecnología, generadoras de las condiciones para que la creatividad y capacidad de innovación de las personas, empresas e instituciones, propicien un desarrollo acelerado de la sociedad local para llevarlo a niveles superiores. La meta es promover iniciativas de desarrollo local endógeno y de generación de empleo productivo para hacer frente a los crecientes problemas de pobreza y marginalidad de un modo más eficiente y sostenido.

La mayoría de los países latinoamericanos hoy en día reconoce el rol cada vez más importante que los gobiernos locales tienen en la formulación e implementación de programas sociales, combinando sus acciones y transfiriendo recursos a la sociedad, enmarcados dentro de esquemas de co-financiamiento o de subsidio directo a servicios para la educación, nutrición, salud, vivienda social y otros⁴.

⁴ Entre los instrumentos utilizados para la implementación de estas políticas se destacan los fondos de inversión social y los de crédito local, que juegan un papel importante en la canalización de los recursos transferidos y el financiamiento de proyectos de los gobiernos

A partir de reformas de descentralización, se contribuye al fortalecimiento del proceso democrático, otorgándole de esta manera más poder a la sociedad civil para tener un mayor interés en el desempeño de los funcionarios electos regionales y locales, incrementando la competitividad en las áreas locales, y mejorando la calidad y cobertura de los servicios públicos locales. *“Una municipalidad que no emprende estas actividades, queda condenada a distribuir las escasas transferencias sociales, recibidas desde el nivel central, en lugar de situarse como agente animador del desarrollo económico local en la esfera de la producción y la generación de empleo e ingreso.”* (ALBURQUERQUE, 1996:20)

2) Reconocer la importancia de la diversidad: Para que haya sustentabilidad, es indispensable que haya diversidad en todos los ámbitos, incluyendo a la economía, para lo cual es necesario:

- aplicar estrategias económicas variadas a fin de desarrollar economías diversificadas, es decir un abanico de sectores y actividades económicas;
- la presencia de diferentes actores dentro de cada sector, (que no haya monopolios);
- que las comunidades tengan la capacidad de elegir los mecanismos y estrategias económicas que consideren más convenientes para la satisfacción de sus necesidades económicas, sociales, culturales y ambientales, de modo de optimizar la actividad económica y mantener cierto grado de autosuficiencia, y promover el desarrollo de economías fuertes y diversas, capaces de resistir y adaptarse a los sacudones externos.

locales (CFR. informes del BID “La convergencia de los fondos de crédito municipal y de inversión social”, junio 2003 y “Políticas para la reducción de la pobreza y la desigualdad”)

- 3) Fortalecer las economías locales: la clave para satisfacer las necesidades básicas de una población reside en disponer de economías y comunidades locales sanas y vigorosas, por lo que es necesario equilibrar el comercio dándole prioridad al local y al regional (a la pequeña, mediana y micro empresa), fomentando una mayor autosuficiencia local. La gente debe gozar del derecho a reforzar la protección de su ambiente local y nacional a través de gobiernos electos democráticamente, a fomentar actividades económicas sustentables de pequeña escala y a ejercer control local sobre sus recursos naturales compartidos.

- 4) Aplicar políticas que promuevan la estabilidad económica local: El gobierno debería controlar y orientar los flujos de inversión (sean o no locales), y asimismo dar preferencia y acoger selectivamente a los inversionistas privados, estableciendo claros requisitos de desempeño decididos a nivel local y tal vez establecer regímenes preferenciales, aunque bien reglamentados, para aquellas empresas locales que deseen instalarse en la zona.

- 5) Regular a las empresas: En términos generales y a través de normas de reglamentación local, se debería exigir a todas las empresas que quisieran iniciar sus operaciones en la ciudad, que contribuyan al logro de un conjunto de objetivos, junto al compromiso de generar niveles óptimos de actividad económica y aplicar normas sociales y ambientales de alta calidad (entre otras, que disminuyan su utilización de recursos, reduzcan los niveles de contaminación, garanticen buenas condiciones laborales y fomenten la igualdad entre los seres humanos).

- 6) Disminuir la utilización de recursos: Muchos recursos naturales, tanto renovables como no renovables, ya han sido gravemente sobreexplotados.

Se requieren grandes cambios en los patrones de producción y consumo a fin de garantizar que el uso de los recursos permanezca dentro de límites sustentables para la salud y el bienestar perdurable de todos. Implementar políticas de reciclaje, reutilización y recorte en el uso de materias primas y productos es un elemento absolutamente clave para lograr mayor eficiencia y reducir el consumo de recursos.

7) Planificar con buen criterio las Políticas de Gasto Público (municipal): Para garantizar la construcción de Infraestructura, Servicios, Seguridad y Transporte para todos los habitantes. Deberían reformularse asimismo las políticas de saneamiento ambiental a escala regional, que contemplen aspectos básicos como la potabilización del agua, sistemas de riego eficientes para verdaderos espacios verdes y arbolado urbano, tratamiento de efluentes cloacales y recolección y disposición final de los residuos sólidos domiciliarios, voluminosos, patógenos y tóxicos. A su vez, se podrían articular políticas de tarifas subvencionadas o diferenciales para los sectores de menores recursos, realizando los controles y seguimientos necesarios del caso.

8) Asignación de tierras para urbanizaciones: disponer de loteos con servicios para destinar en forma planificada y bajo pautas de urbanización armonizadas con el desarrollo y nivel de calidad de la ciudad existente, con destino a aquellos sectores sociales excluidos del mercado especulativo inmobiliario (sectores debajo del nivel de pobreza, medio bajos y medios). A tal efecto, deberán seguirse criterios de selección previamente establecidos y la aplicación de políticas de precios accesibles o subvencionados, como así también de líneas de crédito adecuadas para la construcción. Se debe tener presente que este nuevo concepto para resolver la expansión de la ciudad existente, no reitera el criterio, como se

ha hecho hasta ahora, de crear zonas periféricas para alojar a los más pobres y carenciados, sino lograr que el crecimiento de las ciudades se efectúe de manera que la población se integre armoniosamente, dotando a los nuevos barrios de la heterogeneidad de la ciudad núcleo.

- 9) Instrumentar talleres de capacitación laboral y formación de oficios (carpintería, albañilería, etc.) que permitan obtener una salida laboral rápida, entre los sectores de menores recursos o desempleados. Luego, acompañar esta capacitación con posterior asesoramiento y orientación apuntando a que se incorporen a micro o pequeños emprendimientos. Se buscaría relacionar las políticas de empleo con políticas de micro créditos para llevar adelante micro emprendimientos.

La ciudad y las cuestiones urbanas son asuntos a largo plazo, que afectan a la sociedad actual y determinan la del futuro, por lo tanto es un asunto político, público y ciudadano (Muxi, 2004:26).

3.2.2 Datos Poblacionales Y Económicos

Ciudad de Neuquén

La ciudad de Neuquén no es una excepción de lo que se vive a escala global. A pesar de gozar de excelente salud económico-financiera (según los últimos indicadores coyunturales), cuenta aún hoy con el 20.7% de las personas debajo de la línea de pobreza y un 8.8% debajo de la línea de indigencia. Visto desde otra perspectiva, el 14% más rico de la sociedad acapara más del 40% de los recursos de la ciudad, mientras que cerca del 48% más pobre, apenas accede al 15.6% de los recursos. Si a esto le sumamos el rápido y desordenado crecimiento de la ciudad⁵, que logró desbordar las expectativas y políticas tanto provinciales como municipales, tenemos como resultado gran cantidad de problemas urbanos, entre ellos la provisión de servicios e infraestructura, la profundización de la exclusión y la pobreza, la intensificación de los problemas ambientales y un alarmante déficit habitacional, que de acuerdo con el Censo de 2001, se estimaba en 16000 viviendas en la ciudad capital.

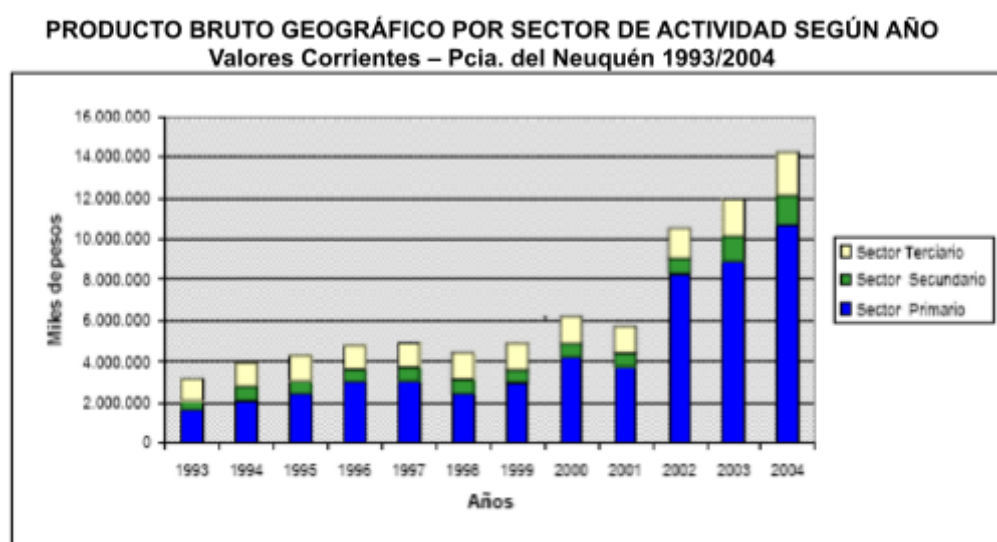
Línea de Indigencia y Pobreza por hogares y personas según semestre.				
Total aglomerados urbanos, Región Patagónica y aglomerado Neuquén-Plottier Años 2006/07				
Jurisdicción	Bajo la línea de indigencia (%)		Bajo la línea de pobreza (%)	
	Hogares	Personas	Hogares	Personas
Primer semestre de 2007				
Total 31 aglomerados urbanos	5,7	8,2	16,3	23,4
Región Patagónica	3,4	4,7	9,5	12,9
Aglomerado Nqn-Plottier	6,5	8,8	16,3	20,7
Segundo semestre de 2006				
Total 31 aglomerados urbanos	6,3	8,7	19,2	26,9
Región Patagónica	5,1	5,7	12,6	15,9
Aglomerado Nqn-Plottier	7,51	7,91	17,01	20,51

Fuente: Elaborado por la Dirección General de Estadísticas y Censos de la Provincia del Neuquén en base a la Información de Prensa del INDEC.

⁵ La sociedad neuquina es producto de las migraciones internas más que del crecimiento vegetativo provincial. En efecto, Neuquén multiplica veintisiete veces su población entre 1895 y 1991 - mientras que el país lo hizo ocho veces.

- **PBG:**

A principios de la década del '90, el PBG neuquino alcanzaba los 2.550 millones de pesos, y la última estadística dada a conocer por el gobierno nacional muestra que en el 2004 fue de 14.200 millones de pesos, siendo hoy el estado patagónico con mayor PBG. Este escenario tiene un efecto directo en los niveles de consumo que presenta la provincia. Hoy, el 50% del PBG llega de la mano de la exploración y la explotación hidrocarburíferas, pero es sabido que éste no derrama riqueza como otras actividades en la región. El resto de las actividades se dividen entre el Estado y, en menor medida, la producción primaria e industrial.



Nota: Datos Provisorios al mes de Marzo de 2007.

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos de la Provincia del Neuquén.

Como se observa en el gráfico, la estructura económica neuquina al 2004, estaba compuesta en un 50% por el rubro "Minas y Canteras" y dentro de ella, la producción hidrocarburífera concentraba el 90% del mismo. Por otra parte, el segmento "Servicios Públicos y Privados"

representaba el 21%, de los cuales el 80% correspondía a la participación del Estado. Es decir que casi tres cuartas partes de la economía neuquina estaba en manos de solo dos actividades troncales, con bajo índice de "derrame" o distribución de la riqueza.

Hoy, la dependencia de Neuquén respecto de la actividad hidrocarburífera sigue siendo significativa, independientemente de la voluntad política de incorporar el sector agroindustrial con más fuerza en la matriz económica de la provincia, que existió en el último tiempo.

Este esquema, que muestra una alta concentración en el flujo de recursos para la provincia, presenta una estadística verdaderamente impactante. El complejo hidrocarburífero de la región del Comahue genera:

- * Exportaciones por 1.000 millones de dólares al año, equivalentes a más del doble de las consolidadas por el sistema frutícola regional.
- * Regalías por más de 1.600 millones de pesos al año que se reparten, aproximadamente, en un 85% para Neuquén y un 15% para Río Negro.
- * Inversiones por cerca de 700 millones de dólares anuales y proyectos anunciados por más de 1.100 millones durante el 2006.
- * Generación de cerca de 25.000 empleos directos e indirectos (que apenas significan empleo para el 5,25% de la población provincial, y un 11,11% de la ciudad), con una remuneración promedio de 6.500 pesos.
- * Algo más de 250 empresas de servicios que participan de la tercerización de la actividad.

Los recursos por regalías en Neuquén han representado tradicionalmente entre 30-35% de los ingresos corrientes durante la



década pasada, pero a raíz de la devaluación de 2002, alcanzaron un 55%, ya que el precio del barril de petróleo en boca de pozo está dolarizado.

Esta alta dependencia del petróleo que presenta Neuquén, y que tanta satisfacción le ha dado a la provincia en los últimos años, genera cierta incertidumbre a la hora de hablar de desarrollo económico sustentable. Esto se debe fundamentalmente a que los recursos que generó el complejo hidrocarburífero en el período 1993-2006 se orientaron casi en su totalidad a sostener un crecimiento del gasto público. En la medida en que la actividad privada deje de transferir tamaña cantidad de fondos a la provincia, la situación fiscal de Neuquén quedará altamente comprometida y con ella, su futuro ritmo de crecimiento.

Esta estadística no tiene en cuenta las nuevas áreas en actividad ni la agroindustria desarrollada en las zonas de El Chañar y Añelo, y gran parte de las nuevas inversiones y desarrollos en los centros turísticos del cordón cordillerano neuquino.

Si Neuquén logra consolidar su esquema agroindustrial en el mediano plazo, es muy probable que éste pueda participar con una torta mucho mayor que la actual en el PBG, lo que aportaría una mayor previsibilidad al horizonte económico de la provincia.

▪ Producción de Petróleo y Gas:

La necesidad de imprimir un cambio al perfil hidrocarburífero de la cuenca neuquina debería generar preocupación en las futuras autoridades de la provincia. Las estadísticas muestran, que en la región la producción de petróleo cayó un 40% en los últimos diez años, proyectándose una continuidad en la tendencia declinante para los próximos decenios.

En los primeros cinco meses del 2007 la producción neuquina cayó 2 % sobre idéntica medición del 2006. Hoy, Neuquén sólo explica el 25% de la producción argentina, hace 10 años esa participación era del 32%. Esta caída se relaciona con la madurez de los yacimientos y la falta de inversión de las empresas, en particular de la principal empresa productora cuyos anuncios de inversión (año 2000) y cronograma de las mismas no fueron cumplidos.

En el caso del gas, la producción muestra un crecimiento del 60% en los últimos diez años, pero en el 2006 se observa una caída, lo que podría marcar un punto de inflexión sin retorno de no existir un fuerte flujo de inversiones que reactive la actividad en la cuenca. La producción argentina de gas de los cinco primeros meses del 2007 disminuyó levemente respecto del 2006(-0.2%). Neuquén continúa siendo la principal productora contribuyendo con el 51% del volumen total del país. La caída de los primeros cinco meses del 2007 (- 2 %) fue superior a la nacional.

▪ Nivel de Ventas en Supermercados:

La variación interanual de abril del 2007 fue de + 20%, y ha crecido en forma ininterrumpida desde el 2005 en mayor proporción que las del resto del país, por lo que se amplía paulatinamente la brecha positiva entre ambos. El incremento de las ventas ha sido influenciado por la recuperación del ingreso de dos segmentos de gran incidencia en el mercado de trabajo local: el empleo público y los trabajadores del petróleo.

▪ Índice de confianza del consumidor:

Descendiendo desde el nivel máximo de febrero-marzo, el índice de Neuquén se mantiene muy por encima al del 2005. La mejora gradual de

las expectativas en el total del país contribuye a la disminución de la brecha con el resto del país.

▪ Patentamiento de vehículos nuevos:

Luego de la caída estacional de los dos primeros meses del año, los patentamientos de 0 km. se recuperan al mismo ritmo en Neuquén y en el total del país.

▪ Sector Financiero:

Ha tenido un crecimiento exponencial en los últimos años: préstamos y depósitos en alza, con mayor ritmo de los depósitos. El volumen de negocios financieros en la región alcanzó la cifra de \$ 5.2 mil millones en el primer trimestre de 2007, 36% más que el logrado en el primer trimestre del 2006, lo que representa el 2% del volumen de negocios del país. El 61% del movimiento financiero en la región lo explica el volumen realizado en la provincia del Neuquén. En parte, esto se debe a la localización de las sucursales de los bancos privados de primera línea que operan como regional o sucursal principal de los locales financieros y bancarios de toda la región patagónica.

Indicadores del Mercado Laboral:

Mercado Laboral en la Región Comahue			
1er Trimestre de 2007			
Aglomerados	Tasa de Actividad	Tasa de Desempleo	Tasa de Empleo
Total 31 aglomerados urbanos	46,3	9,8	41,7
Neuquen-Plottier	45,3	6,8	42,2
Viedma-Carmen de Patagones	44,1	8,9	40,2

Fuente: INDEC: Encuesta Permanente de Hogares, Resultados 3º Trimestre 07

▪ Salarios del sector privado

Desde diciembre de 2001 a abril del 2007, los salarios privados nominales del sector formal en la región crecieron más que en Argentina. Neuquén continúa liderando fuertemente este indicador, principalmente por la influencia de los salarios del sector hidrocarburífero. Este fenómeno se acentuará en próximas mediciones puesto que en junio se negoció un aumento del 30 % sobre los básicos de los trabajadores de esa actividad.

Sin embargo, es importante destacar que el salario continúa pulverizándose en relación con los precios que hoy tienen las propiedades, y es por ello que muy poca gente accede a un crédito hipotecario para adquirir su primera vivienda.

Inflación: a junio de 2007, la inflación anual neuquina fue del 18%.

▪ Distribución de Recursos:

La cantidad de recursos que maneja Neuquén es alta, en comparación con el resto de las provincias: la relación entre los ingresos provinciales y la población muestra que, a nivel nacional, existen disponibles \$918 por habitante; en Río Negro \$1.121; Córdoba alcanza los \$793 y Buenos Aires \$621. En Neuquén esta relación se ubica en los \$1.935 por ciudadano, es decir más del doble de la media de las provincias. Pese a esta importante estructura de recursos y con un presupuesto total que supera los 3.100 millones de pesos por año, la provincia es una de las que mayores índices de conflictividad social presentan.

Ya en la década del sesenta, en el Copade se discutía la necesidad de transformar la riqueza de la provincia en renovable, frente a la posibilidad del agotamiento del petróleo. Así, se fueron elaborando y publicando informes en los que se plasmaron las ideas sobre el desarrollo neuquino y el rol que se le adjudicaría al petróleo, aunque la mira estaba puesta en las posibilidades hidroeléctricas y en el riego de las tierras para convertirlas en productivas. Se

describe a Neuquén por áreas y se define la necesidad de sostener la matriz productiva de la provincia, aceptando que no puede ser exclusivamente hidrocarburífera y que es indispensable generar polos de desarrollo con industrias propulsoras que se constituyan en centros a partir de los cuales se difundan las fuerzas dinámicas en expansión.

Hoy, 40 años más tarde, cuando la actividad hidrocarburífera absorbe alrededor del 50% de la matriz económica de Neuquén, se vuelve a hablar de lo mismo, pero ahora con la necesidad de imprimir un cambio al perfil petrolero, ya que la incertidumbre que genera una dependencia casi exclusiva de un solo sector, es muy grande. Por lo tanto, el gran desafío actual es lograr la diversificación económica.

Infraestructura Actual y Futura de área de urbanización de la Meseta:

En la actualidad, además de los asentamientos previamente considerados, en la meseta se encuentran:

- * Parque Industrial Municipal (entre otras, con una gran fábrica de asfalto, que puede resultar muy contaminante del ambiente, también visual y auditivamente);
- * Líneas de alta tensión y una estación transformadora de energía del EPEN, en cuyas cercanías no son saludables para el asentamiento humano;
- * En el límite de la barda se encuentra delimitada la zona del Parque de los Dinosaurios, donde se proyecta entre otras cosas, la construcción de un museo de sitio; sin embargo hoy la zona corre riesgo de ser ocupada.
- * Un gasoducto, piletas de oxidación y un basural.

Por otro lado, resulta importante destacar que en la zona de la meseta está en construcción la nueva ruta 22, por la cual se redireccionaría el tránsito pesado que hoy cruza el centro de la ciudad de Neuquén. Se considera la posibilidad

de crear un Centro de Transferencia de Cargas, para la distribución de mercaderías en camiones más pequeños; todo esto generaría un importante movimiento de personas en la zona, con posibilidad de originar un movimiento comercial importante.

El proyecto de construcción del Canal de Mari Menuco, proveería de agua potable a toda la zona; además se prevé a partir del mismo canal la irrigación de 35mil hectáreas de tierra, vinculado a un proyecto agroindustrial de importancia en la zona que implica gran cantidad de puestos de trabajo.

Problemáticas	Potencialidades
<p>Falta de datos y de definiciones por parte del municipio y otras entidades intervinientes.</p> <p>Las plazas habitacionales serían insuficientes para cubrir la demanda.</p> <p>La demanda es urgente y es necesaria una buena planificación pensando en el largo plazo. Esto genera una contradicción.</p> <p>Se deben realizar grandes inversiones para llevar la infraestructura necesaria a ese sector de la ciudad.</p> <p>El financiamiento total requerido no está garantizado y tampoco está socializada la información al respecto.</p> <p>Hoy no hay diversidad económica en cuanto a una matriz productiva provincial y local.</p> <p>Hoy no hay capacidad de reciclaje o reutilización de los recursos y la materia prima ni una adecuada política para los trabajadores de la basura.</p> <p>La existencia de piletas de oxidación, las líneas de alta tensión, la estación transformadora, las fábricas</p>	<p>Prácticamente no hay nada en la meseta, por lo que está “todo” por hacer.</p> <p>Si se planifica en base a datos concretos y con seriedad, es posible desarrollar un proyecto integral que articule lo social, económico y ecológico de un modo sustentable.</p> <p>Ya están encaminados algunos proyectos, como: la nueva ruta 22, el centro de transferencia de cargas, el canal de Mari-Menuco, el parque de los dinosaurios.</p> <p>Se puede pensar en un desarrollo económico local impulsado por la municipalidad que debería transformarse en actor principal en el área de influencia.</p> <p>Algunas posibilidades concretas de financiamiento (presupuesto municipal, Plan Federal, presupuesto nacional para escuelas, etc).</p> <p>La posibilidad de lograr una ciudad multifuncional, heterogénea y diversa en todos sus aspectos.</p> <p>Estimular una mayor participación de la sociedad.</p>

<p>contaminantes, el basural que afecta proyecto</p> <p>Las acciones que se llevan a cabo muchas veces están más relacionadas a los resultados a corto plazo y de impacto y que a generar procesos a largo plazo y de cambio cultural y estructural.</p>	<p>Posibilidad de eliminar o disminuir políticas con lógicas asistencialistas y clientelares y aumentar aquellas políticas de promoción capacitaciones, empleo y micro créditos.</p>
--	--

RECOMENDACIONES:

Reconocer la importancia de una PLANIFICACIÓN INTEGRAL, articulando lo económico-financiero, lo social y lo ambiental, y considerando el largo plazo:

Resulta difícil pensar en urbanizar una superficie tan grande como la meseta, cuando aún no se han resuelto los graves problemas de infraestructura de la ciudad (la falta de agua potable, los problemas de capacidad del tendido eléctrico, la contaminación de las napas, el deficiente transporte público, por mencionar sólo algunos). ¿Cómo repercutiría la incorporación de 5000 viviendas en la capacidad actual de los servicios? Por esto, y tomando como referencia los errores cometidos en urbanizaciones pasadas, es que resulta indispensable pensar la urbanización como un proceso holístico, integral. Es necesaria una planificación clara, considerando que los tiempos deben ser lentos porque sus efectos han de durar por décadas. Cualquier acción que se lleve adelante hoy será vivida o sufrida a lo largo del tiempo y de las generaciones.

Dentro de la Planificación, una vez definido el modelo de ciudad que se quiere lograr, es fundamental realizar proyecciones financieras que consideren todas las inversiones en infraestructura pública y social necesarias, de dónde saldrá el financiamiento y los momentos en que se realicen los desembolsos, de modo de calzar los flujos de fondos en los plazos correspondientes.

La construcción de una ciudad no puede pensarse como algo que se realiza a prueba y error, sin conocer cuánto dinero se va a asignar al proyecto. No es posible "ir viendo" sobre la marcha en función de lo que el político de turno decida destinar del presupuesto anual, por que en el largo plazo los costos y los daños de hacer las cosas mal son mucho mayores, y finalmente se construyen ciudades desordenadas y con los mismos problemas sociales y de infraestructura que siempre.

Para esta planificación es primordial contar con amplia información, que aún hoy no se encuentra disponible.

Aprender de los errores del pasado:

Volver a revisar lo que ha ocurrido en la mayoría de las urbanizaciones que se han realizado con anterioridad en la ciudad de Neuquén, especialmente las más alejadas y destinadas a los sectores de menores ingresos. En ningún caso se llevó adelante una visión integral y hoy las deficiencias hablan por si solas.

Reconocer la importancia de la información para realizar inferencias respecto a la potencial actividad económica de la zona:

Para estimar qué tipo de actividades económicas podrían desarrollarse en la meseta, es necesario contar con información, sin ella es imposible realizar inferencias, planificaciones o proyecciones financieras.

En concreto, algunas preguntas que necesitan respuesta son:

- * ¿Qué población va a vivir allí? (datos demográficos varios) ¿Qué criterios se utilizarán para la distribución de tierras? ¿Qué información existe sobre los convenios preexistentes? ¿Qué dimensiones tendrán los lotes? ¿Qué cantidad de lotes? ¿Qué tipo de construcciones se realizarán?
- * ¿Cómo repercutirá la incorporación de 5000 viviendas en la capacidad actual de los servicios?
- * ¿Qué tipo de infraestructura e instalaciones se van a colocar?
- * ¿Hasta dónde está dispuesta a comprometerse la Municipalidad? ¿Cuánto piensa invertir?
- * ¿De dónde surgirá la financiación?

- * ¿Habrá venta de tierras de alto valor inmobiliario? ¿Qué superficie de la tierra se va a vender?, ¿Qué precios se estima que puede alcanzar el m²?
- * ¿Se va a crear un Ente de la meseta, encargado de llevar adelante su construcción y administración? ¿Cómo va a estar conformado ese Ente?
- * ¿Se piensa hacer algo con el parque de los dinosaurios? ¿Va a haber “verdaderos” espacios verdes, con arbolado urbano y zonas aptas para la recreación? ¿Qué se hace con las piletas de oxidación? ¿Y las industrias que ya están instaladas en la meseta? ¿Qué pasa con la contaminación del aire, la visual y la auditiva?

Éstas son sólo algunas de las preguntas a las que deberíamos dar respuesta, a fin de realizar un diagnóstico serio y certero sobre el posible desarrollo económico de la meseta.

Algunas ideas para incentivar el Desarrollo de Actividades Económicas/Comerciales en la Meseta, y evitar que se transforme en un “Barrio Dormitorio”:

- **Incentivar la participación ciudadana:** ya que es la forma más adecuada de articular Estado y sociedad. La ciudad es el espacio común donde los habitantes desarrollan su vida cotidiana, sus relaciones sociales, progreso económico, crecimiento cultural y momentos de ocio y recreación. “... *la participación ciudadana es esencial para un cambio de rumbo hacia las ciudades ecológicamente sostenibles...*” (Tello, Eric 1995:24).
- **Construcción de verdaderos espacios verdes y zonas de recreación,** Tal como se propone a lo largo de este trabajo, no sólo para satisfacer las necesidades de ocio de las personas y embellecer la ciudad, sino adicionalmente para atraer gran movimiento de personas y pensar en lograr un desarrollo comercial interesante.

- **Construcción de un Centro de Servicios Ciudadanos y Comercios:**

Considerando que la Meseta se encuentra relativamente alejada del centro de la ciudad, y que en los barrios aledaños prácticamente no hay comercios, ni bancos ni oficinas públicas, se hace notorio que para el tratamiento y gestión de múltiples trámites (pago de impuestos, tasas, servicios, permisos municipales, registro civil y otros tantos), sus habitantes deberán desplazarse hasta el centro de la ciudad. El proyecto consiste entonces, en la construcción de un complejo que esté integrado, por ejemplo, por una sucursal del BPN y oficinas descentralizadas de los distintos Organismos, Entes y reparticiones públicas (provinciales, municipales y nacionales) que por la función que cumplen deban mantener un frecuente y masivo contacto con los vecinos para la atención de trámites y gestiones administrativas, que de otra manera éstos debieran realizar en las oficinas centrales de las mismas.

No se excluye la posibilidad de incorporar alguna empresa privada, que por el tipo de actividad, tenga asimismo necesidad de un contacto permanente con los clientes (por ejemplo, las empresas de televisión por cable o de telefonía).

Por otro lado se podría incorporar al núcleo de los servicios, un entorno de locales aptos para el desarrollo de la actividad comercial, que podrían ser licitados por los mismos vecinos de la meseta.

- **Impulsar el Desarrollo económico Local:**

La municipalidad en la búsqueda de su rol como protagonista activa del desarrollo de su área de influencia, debería ayudar a construir los mercados de servicios empresariales y tecnológicos estratégicos para la producción, a fin de que las empresas tengan acceso a ellos en su entorno, alentando a su vez la demanda de tales

servicios por parte de las PYMEs y microempresas. Por otro lado debería prevenir los posibles obstáculos que dichas empresas pudieran enfrentar y que les sería difícil vencer aisladamente.

Si se tiene en cuenta que el tejido de empresas existentes se compone especialmente de PYMEs y microempresas que por si solas no pueden producir ni comprar este tipo de servicios en los mercados correspondientes, salta a la luz la necesidad fortalecer las economías locales, reconociendo la importancia de la diversidad económica y promoviendo la estabilidad local.

Es importante también tener en cuenta la capacitación laboral y la formación de oficios, para alentar la incursión de nuevos emprendedores al mercado a través de la gestión de micro créditos.

Otra forma de impulsar el desarrollo local es mediante la creación de Incubadoras (o viveros) de empresas, que consiste en ayudar a la gestación de nuevas empresas y empresarios, por ejemplo, concentrando servicios elementales (administrativos, contables, financieros, tecnológicos, gestión empresarial) en alguna dependencia municipal, de modo de ofrecerlos para los nuevos proyectos empresariales. Esta podría ser una forma de impulsar a los emprendedores de la zona para integrarse al mercado.

3.3. FACTOR SALUD

3.3.1 Marco Conceptual. Proceso de salud-enfermedad de la comunidad.

Algunas ideas claves para entender la salud como proceso social.

Partimos de una visión integral de la salud, que trasciende el concepto de mero cuidado del funcionamiento biológico-individual. Salud entendida como *derecho* inherente al ser humano, que el Estado debe garantizar y la sociedad exigir su cumplimiento, así como dada por la relación de los individuos entre sí, con el entorno natural y con el Estado, en su condición de residentes de un lugar determinado. En los espacios donde los sujetos interactúan, se hacen presentes factores sociales, económicos, políticos, ambientales, educativos y culturales que condicionan la salud y la enfermedad de una comunidad.

El derecho a la salud como derecho personalísimo, se encuentra ligado al derecho a la vida y a una vida digna. En cuanto al marco legal, la Constitución de la Nación Argentina a partir de la reforma constitucional del año 1994, otorga jerarquía constitucional a los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, dando reconocimiento constitucional relativo a este derecho a la salud (artículo N° 33 de los derechos no enumerados o implícitos).

En el texto de la Constitución de la Provincia de Neuquén, el artículo N° 134 establece que: *“Es obligación ineludible de la Provincia velar por la salud y la higiene públicas, especialmente en lo que se refiere a la prevención de enfermedades, poniendo a disposición de sus habitantes servicios gratuitos y obligatorios en defensa de la salud, por lo que ésta significa como capital social”*.

Concebimos que los problemas referentes a la falta de salud no se encuentran determinados sólo por procesos biológicos expresados a nivel individual. Principalmente, están condicionados por una multiplicidad de procesos sociales, vinculares y ambientales. Entre ellos se encuentran: los

sistemas de valores; los modos de inserción (o no) en el sistema productivo; las pautas culturales; el nivel de educación; las historias personales, familiares y colectivas; el acceso a servicios de salud y la misma concepción que los individuos conforman del proceso salud- enfermedad.

Considerando estas ideas y la visión del proceso salud-enfermedad, nos valdremos de las definiciones de Lalonde (1996), quien contempla amplios componentes para el análisis del campo de la salud:

Biología Humana: dada su complejidad puede repercutir sobre la salud de maneras múltiples dando lugar a toda una gama de problemas de salud.

Medio ambiente: como factores relacionados con la salud que son externos al cuerpo humano y sobre los cuales la persona, por sí sola, tiene poco control. Las inadecuadas condiciones del medio ambiente de un área local, inciden negativamente en la salud de toda la población, como la contaminación del aire y del agua, la existencia de ruidos ambientales, la diseminación de enfermedades, etcétera. Las personas tienen el derecho a vivir en un ambiente que favorezca un desarrollo físico, mental y social saludable.

Condiciones de vida: incluye la organización del espacio barrial, tipo de construcción de vivienda, acceso a infraestructura básica, dotación de instituciones escolares (guarderías, jardines, escuelas), de servicios de salud, lugares de esparcimiento, acceso a actividades culturales, recreativas y de capacitación, acceso a bienes y servicios. Asimismo, al interior de los grupos familiares influye su composición, las actividades laborales de sus miembros, sus ingresos, cobertura social, etcétera.

Estilos de vida: referido a las decisiones que toma el individuo respecto a su salud, hábitos positivos o perjudiciales que determinan condiciones de salud sobre las cuales ejerce cierto grado de control (como el sedentarismo, actividad física, asistencia a chequeos médicos, tipo de alimentación, adicciones, etc.);

Calidad del Sistema de Salud: organización de la atención de salud, infraestructura, tecnología, distancia para acceder a las instituciones de salud, acceso a las prestaciones y servicios de salud, políticas de salud (presupuesto, financiamiento).

Teniendo en cuenta los múltiples aspectos antes nombrados, la concepción de salud se complejiza a medida que se consideran todos los factores que co- ayudan a su potencialización o a su detrimento. Dentro del proceso -siempre dinámico- de salud-enfermedad, haremos referencia a un sector de la salud, íntimamente intrincado con salud total y que, sólo de forma conceptual, trataremos por separado: la salud mental.

Debemos concebir la Salud Mental de las comunidades como una forma de vida. En la generalidad de las acciones que realizamos cotidianamente está reflejada la salud mental de la población, en nuestros modos de relación, nuestras elecciones de consumo, nuestra subsistencia diaria, nuestros formas de encarar los proyectos, etcétera.

Por lo tanto, la salud mental es salud social, puesto que no está depositada en una u otra persona "sana" o "enferma", sino que se construye en las relaciones cotidianas con los demás y con nosotros mismos. Por ello es necesario tener en cuenta el medio social donde las personas viven. La Salud Mental es "la posibilidad de lograr un estado de relativo bienestar en el que el sujeto pueda funcionar en el mejor nivel posible de su capacidad mental,

emocional y corporal ante las situaciones favorables o desfavorables que le toque vivir". Pero esto no es sólo una condición, sino que es un derecho a esta condición. Implica asignar un valor social a la salud mental donde los derechos a la vivienda, alimentación, educación, participación e integración a la vida social sean cumplidos. En conclusión, la salud mental es salud social como un derecho inherente al ser humano.

Si se parte de una concepción amplia de la salud mental, las estrategias a utilizar serán diversas y amplias, no sólo atendiendo los casos de perturbaciones psíquicas o físicas individuales, sino creando y fomentando conjuntamente espacios de comunicación y cooperación en el contexto mismo donde surge el malestar.

Por lo tanto, "la Salud" depende de amplios y complejos factores que circulan en la cotidianidad de los habitantes de un lugar. Para resaltar los aspectos positivos que toda comunidad tiene, es de suma importancia dejar de focalizar el espectro de enfermedades de los individuos y buscar la salud del lugar como bien social.

Es fundamental remarcar el rol de la familia en cuestiones de salud y enfermedad. La familia es la unidad básica de la organización social y también la más accesible para efectuar intervenciones preventivas y terapéuticas. La familia como institución social fundamental en nuestra sociedad, que une a las personas vinculadas por nacimiento o por elección en una unidad doméstica, dando lugar a diversas configuraciones... es el entorno donde se establecen por primera vez el comportamiento y las decisiones en materia de salud. (cfr. O.M.S., 2003)

Desde un modelo basado en la Atención Primaria de la Salud, las familias y la comunidad deben tener un papel activo en la promoción y protección de su propia salud. Se deben propiciar acciones intersectoriales tendientes a favorecer adecuadas condiciones del hábitat y de la salud de la

población. Mecanismos de participación comunitaria y establecimiento de redes sociales, serán los mecanismos más idóneos para alcanzar el mayor grado de salud posible dentro de una comunidad. Entendemos por estos mecanismos:

- La participación comunitaria, como acciones promovidas desde y concretadas en el ámbito local para la construcción de ciudadanía. Proceso de acciones conscientes, individuales, familiares y de la comunidad que facilitan mejorar el estado de bienestar. Posibilitan el conocimiento de los problemas hacia el interior de los grupos sociales, identificando necesidades y fortaleciendo acciones conjuntas para satisfacerlas; involucrarse activamente en el proceso de salud-enfermedad-atención desde la detección de las necesidades y la elaboración de propuestas de acción para su prevención o tratamiento.
- Redes sociales como estrategias de articulación e intercambio entre instituciones y/o personas, quienes a partir de una decisión voluntaria deciden desarrollar acciones comunes, con finalidades compartidas y manteniendo la identidad de los participantes. Modalidad organizativa y de gestión.

El fomento de una mejor salud colectiva se apoya en cambios sobre las condiciones y sobre los estilos de vida, conjugando la autonomía personal y la responsabilidad social. Por tanto, la salud de la población -tanto física como mental-queda supeditada al nivel de participación e inserción en la vida en comunidad de las personas de un lugar. Esto implica un compromiso desde lo macro hacia lo micro y viceversa.

El paradigma de atención primaria de la salud resalta que *“la introducción de un enfoque intersectorial supone la necesidad de generar un compromiso político que permita llevar a la práctica esta nueva apreciación de la salud, promoviendo la participación de la población tanto en la promoción y prevención de la salud como en los determinantes políticos, sociales y económicos que afectan su vida”*. (Moreno, 2004: 10)

Es fundamental colocar a la salud en primer plano y darle prioridad en las agendas públicas. Las estrategias en salud requieren un fuerte protagonismo del Estado, entendiéndose las políticas en salud como políticas de Estado. En esta línea, el fomento de ambientes saludables es una responsabilidad primordial del Estado, pero su acción debe plantearse con los grupos representativos de una sociedad, involucra a actores institucionales y comunitarios que pueden influir positivamente en un espacio geográfico determinado, sobre la salud de la población.

En este sentido, la Conferencia Internacional de Salud para el Desarrollo celebrada en Buenos Aires en el mes de agosto de 2007, concluye: *“La equidad y solidaridad deben primar como valores. Para traducir esto a políticas públicas y acciones concretas, se requiere de un fuerte protagonismo del Estado y participación de la sociedad civil representada por sus diversos grupos de población.”*

La salud no se mejora únicamente por la acción de la medicina, cuando las condiciones del medio ambiente cambian positivamente, la salud de la población mejora. Esto implica sujetos actores y no solamente beneficiarios de la atención medico-sanitaria.

La Organización Panamericana de la Salud define: *“la promoción de la salud puede sintetizarse a través de los siguientes principios generales: implica trabajar con la gente, no sobre la gente, empieza y acaba en la comunidad local, está encaminada hacia las causas de la salud, valora tanto el interés por*

el individuo como por el medio ambiente, subraya las dimensiones positivas de la salud y afecta a todos los sectores de la sociedad" (O.P.S., 2006: 12)

Así mismo es de gran interés buscar los mecanismos propios de cada lugar particular, atendiendo a las fortalezas y destrezas de cada población. Los talleres temáticos, el arte, la música, los centros comunitarios, u otros proyectos que se gesten desde y por la comunidad misma, resultarán más efectivos que cualquier campaña de promoción impuesta "desde arriba" sin la participación de la comunidad.

El análisis del ocio y la recreación nos plantea múltiples aproximaciones, mientras que las dimensiones del fenómeno parecen multiplicarse. Para pensar esta dimensión de la vida de las personas en el marco de un proceso democrático y participativo, como el de la Urbanización de la Meseta de la ciudad de Neuquén, construiremos nuestra aproximación desde la concepción de: un desarrollo con eje en las necesidades humanas, una ciudadanía emancipada y no asistida, y de una breve presentación de los conceptos de ocio y recreación de acuerdo a la realidad histórica que les da significado.

3.3.2 Diagnóstico de la Organización del Sistema de Salud Pública Provincial

Al igual que el sistema educativo, en Neuquén, el sistema de salud depende y esta coordinado por el gobierno Provincial.

El modelo de salud de la provincia de Neuquén data de la década del '70. Con la creación del Plan Provincial de Salud, estatal, gratuito, financiado por la vía de impuestos y de acceso universal.

La provincia organizó el sector público de salud en tres grandes componentes: el nivel central, las regiones o zonas sanitarias y los servicios de salud.

El Nivel Central es de orden normativo y de conducción general, con rango de Ministerio - de Salud y Seguridad Social - de la que depende la Subsecretaría de Salud. Esta última ejerce su función de conducción hacia las distintas Jefaturas de Zonas Sanitarias en las cuales se divide el territorio de provincia. En la actualidad son seis.

En el Nivel Zonal cada Zona Sanitaria ejerce la coordinación, supervisión y apoyo técnico de su área de cobertura.

El Nivel Local está conformado por la red de establecimientos prestadores de servicios de salud (Hospitales y Centros de Salud).

El territorio Provincial se divide en Áreas Programáticas locales, bajo la administración de una Zona Sanitaria. Esta es responsable del funcionamiento de los Servicios de Salud de su área y de articular el funcionamiento de los recursos.

Las seis zonas sanitarias y sus respectivas sedes, son: Zona Metropolitana: Ciudad de Neuquén, Zona 1: Plotier, Zona 2: Zapala, Zona 3: Chos Malal, Zona 4: San Martín de los Andes, Zona 5: Cutral Co.

La estrategia de intervención de la Zona Metropolitana, está enmarcada, en sus normas, en el criterio de Atención Primaria de la Salud. Basada en acciones de prevención, promoción, accesibilidad.

La modalidad de atención a la población es a través de un sistema escalonado de establecimientos de complejidades crecientes. Tecnología según el nivel de complejidad, mecanismos de referencia y contrarreferencia, normatización tanto de la atención médica como del funcionamiento administrativo.

Las características de los establecimientos se instauraron según las pautas nacionales de la "Guía para la Clasificación de los Establecimientos de Atención Médica por los niveles de complejidad" (Secretaría de Estado de Salud Pública de la Nación, 1969). Define el nivel de los establecimientos asistenciales teniendo en cuenta la diversificación de las actividades que

realizan y, por ende, el grado de diferenciación de sus servicios. En cuanto a los mencionados niveles de complejidad debe entenderse, en términos generales, la organización siguiente:

Nivel de Complejidad	Categoría	Especialidades	Observaciones
Nivel III	Baja complejidad	Medicina general	Medicos generalistas
Nivel IV	Mediana complejidad	Medicina general y especialidades básicas	Generalistas, pediatría, obstetricia, cirugía, clínica médica
Nivel VI	Hospital interzonal y parcialmente cabeceras de zonas	Medicina general y especialidades básicas. Especialidades adicionales	Añade: Traumatología, Oftalmología, Otorrinolaringología. Incorpora algunos diagnósticos más complejos
Nivel VIII	Hospital provincial	Casi la totalidad de las subespecialidades médicas	Suma actividades permanentes de docencia e investigación

Fuente: Subsecretaría de Salud - Neuquén – 1997

Los niveles de complejidad I y II refieren a la postas médicas y salitas de salud. La atención de éstas -por lo general- está a cargo de enfermeras.

Los hospitales de la provincia cuentan con atención odontológica, así como radiología y laboratorio, de acuerdo con su nivel de complejidad. A su vez, en algunas localidades hay Centros de Salud, que dependen del hospital local, asistidos diariamente por profesionales del mismo.

En la ciudad de Neuquén la Zona Metropolitana conduce los servicios de Salud de la Ciudad de Neuquén (con excepción del Hospital Provincial Neuquén). Comprende al Hospital Bouquet Roldán, el Hospital Horacio Heller y 17 Centros de Salud, todos ellos con un área programática asignada.

En la tabla siguiente se reflejan los establecimientos, según complejidad, pertenecientes a la Zonas Sanitarias Metropolitana:

Tabla 1. Efectores asistenciales según complejidad de Zona Sanitaria Metropolitana.

HOSPITAL	LOCALIDAD	N. DE COMPLEJIDAD	CAMAS	CENTROS DE SALUD	PTOS. SANITARIOS
Dr. Eduardo Castro Rendón*	Area Centro	VIII	237		
	B° Sapere	II		Sapere	
	B° Villa Farrel	II		Villa Farrel	
	B° Mariano Moreno	II		Mariano Moreno	
	B° Confluencia	II		Confluencia	
	B° Villa María	II		Villa María	
	B° Parque Industrial	II		Parque Industrial	
Bouquet Roldán**	B° Bouquet Roldán	IV	65		
	B° Col.Valentina	II		Valentina Norte	
	B° Col.Valentina	II		Valentina Sur	
	B° Villa Florencia	II		Villa Florencia	
	B° Don Bosco	II		Don Bosco	
	B° Bouquet Rodán	II		Bouquet Roldán	
Dr. Horacio Heller**	B° Melipal	VI	132		
	B° El Progreso	II		El Progreso	
	B° San Lorenzo	II		San Lorenzo Norte	
	B° San Lorenzo	II		San Lorenzo Sur	
	B° 250 Viviendas	II		Nueva Esperanza	

	B° 14 de Octubre	I			14 de Octubre
	B° Los Hornos	I			Los Hornos
3			434	15	2

Fuente: Sala de situación, página Web del Gobierno de Neuquén

3.3.3 Zona Sanitaria Metropolitana.

Indicadores de Situación Social

Retomemos nuevamente algunos datos a nivel municipal. Para el año 2006 la población total de la ciudad de Neuquén, se estimaba en 224.366 habitantes de los cuales, 115.780 son mujeres. La población más numerosa se concentra en las edades tempranas, de 0 a 19 años, sumando un total de 89.483 habitantes, un 39.8% del total. Estos datos son importantes a la hora de pensar una estrategia de salud comunitaria.

El tamaño de la población incide en la complejidad requerida para el sistema de salud. El cual debe dar respuestas adecuadas a ese crecimiento poblacional y sus consecuentes necesidades y demandas.

La mayor concentración se da en la ciudad capital y su conurbación. La Zona Sanitaria Metropolitana agrupa, aproximadamente, un 45% de la población total de la provincia.

Para el año 2005 se contaba con algunos indicadores de la situación social, tales como las poblaciones "dependientes" (menores de 15 años y mayores de 65 años). Los mayores de 15 años sin instrucción, es decir con dificultades para el acceso al mercado laboral. El porcentaje de hogares que padecen hacinamiento y el porcentaje de población sin cobertura de la seguridad social, se refleja en la siguiente tabla.

Tabla 3. Indicadores de la situación social por Zonas Sanitarias – 2005

Zonas Sanitarias	% población < 15 años	% población > 65 años	% >15 años sin instruc.	% hogares hacinados	% pobl. sin cobert. soc.
Z. Metropolitana	30,5	4,9	14,0	5,1	46,2

Fuente: Sala de situación, página Web del Gobierno de Neuquén

Se estima que la **población sin cobertura de la seguridad social** para la Zona Sanitaria Metropolitana es del 46.2%, la mitad de la población de la ciudad. Este porcentaje concurre necesariamente al servicio público de salud, por lo que su oferta en calidad y cantidad debe ser acorde a esta cantidad de población. A esto se le debe sumar el porcentaje de la población con cobertura social que elige la atención en el subsistema público.

Crisis del Sistema de Salud Público

En la actualidad el sistema de salud atraviesa una profunda crisis, que se agudizó desde el año 2005. Enmarcada en el reclamo de mejores condiciones para la prestación de servicios a la población; falencias en infraestructura; equipamiento; tecnología; insumos; asignación de recursos humanos suficientes y especializados; mejoras y reivindicaciones salariales.

Los establecimientos públicos de salud, en especial los de mayor complejidad, carecen de especialidades médicas. La escasa oferta profesional, sumado a que existen mayores incentivos salariales en el sector privado, provoca migraciones de los profesionales al subsector privado. Desde el año 2004 hasta enero de 2007 renunciaron al sistema público de salud 233⁶ trabajadores, de los cuales el 80% (186) eran profesionales de distintas disciplinas.

Los servicios tienen dificultades en la atención de la salud de la población, por falta de recursos humanos, dado el éxodo al sistema privado; de insumos básicos y tecnología de media y alta complejidad y personal especializado para la realización de estudios diagnósticos y tratamiento. También presenta carencia para intervenciones quirúrgicas (para las cuales

⁶ Fuente: Subsecretaría de Salud, Provincia del Neuquén

existen listas de espera) y reducción de las camas disponibles en los servicios hospitalarios.

Toda esta situación afecta directamente el servicio de salud brindado a la comunidad. Esto representa un factor perjudicial para el sector público e implica decisiones políticas en materia de salud para garantizar el derecho fundamental de acceso a la salud.

3.3.4 Caracterización de los servicios de Salud Pública existentes en los barrios vecinos al área de Urbanización de La Meseta

A) Centro de Salud Ciudad Industrial "Monseñor Jaime de Nevares"

El Centro de Salud se encuentra ubicado en la intersección de calles N° 4 y N° 9 del barrio Ciudad Industrial, distante a 5Km aproximadamente del Área de urbanización de la meseta. Pertenece a la complejidad II, inaugurado en el año 1984. Edificio no construido en sus orígenes para la función de Centro de Salud, lo que genera deficiencias edilicias actuales (espacios pequeños, readaptados).

El área programa que abarca el Centro de Salud comprende el barrio Ciudad Industrial, tres sectores aledaños al barrio, y el más reciente, Sector Tanque. Asimismo tiene asignado la cobertura de salud del área Colonia Nueva Esperanza.

Brinda atención de lunes a viernes de 7:00 a 17:00hs. El Hospital de referencia es el Hospital Regional Neuquén ubicado a 5Km de distancia.

Cuenta con las siguientes prestaciones de salud en forma estable: medicina general, odontología, enfermería, servicio social, psicología, agente sanitario (un agente que se desempeña en área de Colonia Nueva Esperanza). Además existen prestaciones brindadas por profesionales

dependientes del Hospital Regional Neuquén: Pediatría (8 horas semanales), Tocoginecología (4 horas semanales), Laboratorio (dos veces por semana)

Los profesionales del Centro de Salud llevan a cabo la atención en consultorio, actividades de prevención a través de talleres, destinadas a tres grupos importantes de la población: Diabéticos, Embarazadas y Obesidad. Existe además un servicio de Ambulancia Privado a partir de las 18hs., costado por la Subsecretaría de Salud. Cuenta con un auxiliar de enfermería dependiente de salud pública. Este servicio sólo realiza el traslado del paciente al Hospital Regional Neuquén. Del informe estadístico del año 2006 se desprende un total de 11.058 consultas realizadas, de las cuales el 91% (10.069) corresponde a consultas de Medicina General, el 5.3% (585) a Pediatría y el 3.7% (404) a consultas de Tocoginecología.

Con relación a los datos obtenidos en lo que concierne a la salud mental de la población que actualmente vive en estos barrios, se han obtenido los siguientes datos. Para el año 2006 en el centro de salud de Parque Industrial recibieron atención psicología un total de 161 pacientes, siendo la psicoterapia individual el nivel de abordaje mas frecuente. Considerando el agrupamiento según patologías, tomando como referencia la Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE 10), la mayor cantidad de los atendidos se agrupan en la categoría: "trastornos sin base orgánica"

En lo que va del año 2007 la tendencia se mantiene. Aumentando las patologías relacionadas con: "ansiedades, fobias y estrés relacionados a causas ambientales y socioeconómicas". Otro dato importante es que en el transcurso de este año ha aumentado considerablemente las consultas relacionadas con trastornos emocionales en niños y adolescentes, problemas de conductas y escolares.

Factores de riesgo que inciden negativamente en la salud de la población:

Aspecto ambiental y de infraestructura

- Falta de planta potabilizadora de agua
- Sectores sin servicios básicos (sector Tanque y sectores I, II y III)
- Proliferación de perros en la vía pública
- Basura en las calles y alrededor del barrio
- Hacinamiento

Aspecto familiar:

- Alcoholismo y consumo de drogas
- Dificultades familiares: (accidentes, fragilidad en los vínculos, alta incidencia de violencia doméstica, falta de atención a los niños, etc)
- Delincuencia

B) Prestaciones de Salud en Colonia Nueva Esperanza

Para la atención de su salud, la población concurre al centro de salud "Ciudad Industrial", "Hospital Heller" o "Castro Rendón". Tres días a la semana acude a Salón comunitario de la zona el personal del centro de salud Ciudad Industrial. Desde el centro de Salud Ciudad Industrial concurren: una médica generalista, una enfermera, una licenciada en Servicio Social, un agente Sanitario que reside en la colonia. Personal del servicio de Laboratorio del Hospital Regional Neuquén asiste a la zona una vez a la semana (los días miércoles). La medicación es provista por el agente comunitario que reside en la zona y pertenece a la planta de personal del centro de salud de Ciudad Industrial. En casos de emergencia se llama a al servicio de ambulancia del Hospital Horacio Heller distante a 6Km aproximadamente, a través de la radio ubicada en el domicilio de un residente de la zona.

Para la atención de salud no se cuenta con espacio adecuado que respete las condiciones de seguridad, se realiza en el salón Municipal

donde funciona el comedor del barrio, espacios pequeños, sin ventilación ni condiciones higiénicas, sin equipamiento necesario para la prestación de salud, sin intimidad para el paciente. Las prestaciones son básicas, control de embarazo, control y vacunación de niños, atención de patología. Muchas de las prácticas deben ser derivadas para su realización al centro de salud Parque Industrial u Hospital de referencia (Hospital Castro Rendón). Se realizan, aproximadamente, 120 consultas mensuales.

La construcción de un centro de Salud propio, está planificado y con aprobación de las autoridades de salud pública desde el año 2004 con plano y designación de tierra. Es un centro de salud pequeño con atención de medicina general, pediatría y enfermería. En la actualidad varias organizaciones se han unido para la petición formal a las autoridades respecto de la concreción de tal proyecto: Comisión Vecinal "Colonia Nueva Esperanza", Asoc. de Fomento Rural "Productores Unidos", Fundación Hue Ché, centro de salud Ciudad Industrial y la Comisión de Trabajo Interinstitucional del barrio Colonia Nueva Esperanza.

Factores de riesgo que inciden negativamente en la salud de la población:

Prestaciones de salud:

- Prestaciones de salud mínimas
- Espacio inadecuado que no respeta condiciones de seguridad sanitaria
- Falta de Centro de Salud propio que responda a las necesidades del área
- Inaccesibilidad al lugar en caso de emergencias
- Falta de medios de comunicación en caso de emergencia
- Grandes distancias para el acceso a servicios de salud aledaños

Aspecto ambiental y de infraestructura

- Falta de Servicios Básicos como agua potable y red cloacal que repercuten en la prevalencia de enfermedades infecciosas.
- Proliferación de perros sueltos sin control fitosanitario.
- Proliferación de insectos, arañas, parásitos (garrapatas, pulgas, sarna), representan agentes transmisores de enfermedad.
- Zona desértica.
- Presencia de piletas de oxidación de residuos cloacales.
- Basural de la ciudad a escasa distancia de la zona de residencia.

Aspecto familiar

- Alcoholismo.
- Violencia doméstica.
- Embarazo adolescente
- Comunicación rudimentaria.

c) Centro de Atención Toma Esfuerzo (trailer)

Servicio de salud que funciona desde el año 2000, ubicado en el oeste de la ciudad en el barrio Toma Esfuerzo. Actualmente funciona en dos trailer, módulos fijos y conectados. Uno funciona como sala de espera y otro subdividido en 4 ambientes (dos consultorios, cocina y oficina de secretaria) y consta de dos baños. Conforman una superficie de 10 x 3 metros. No cuenta con línea telefónica, sólo con telefonía celular.

La zona de influencia del Centro de Salud comprende los barrios Hipódromo, Toma Esfuerzo, Almafuerite I y II y Valentina Norte Rural (sector los Hornos), estos barrios surgieron como asentamientos, toma de tierras sin planificación urbana.

Existe movilidad y crecimiento de la población que se asienta en la periferia, pobladores de los mismos barrios (nuevas familias), de otros puntos de la ciudad, de otras provincias del país o países limítrofes.

No existen datos censales actualizados, pero se calculan que viven allí alrededor de 1500 familias. La población es mayormente joven, concentrando el 70% en las edades de 0 a 29 años. Familias en situación de pobreza con ingresos menores al valor de la canasta básica. Jefes de hogar desocupados o subocupados, en su mayoría asistidos por planes sociales económicos y alimentarios. Las ocupaciones más frecuentes son en el trabajo en los hornos de ladrillo, en el rubro albañilería, jardinería, recolección y clasificación de basura, trabajo doméstico.

El paisaje de la zona es árido, caracterizada por suelos pobres en humedad, de vegetación escasa y calles de tierra.

Un gran porcentaje de las viviendas es de construcción precaria, de material, por esfuerzo propio, la mayoría sin terminar y una pequeña cantidad de viviendas con construcción del estado (núcleo húmedo). El sector los Hornitos está compuesto por casillas de madera, nylon y cartón, no cuentan con los servicios básicos, solo agua comunitaria y luz de instalación precaria. En todos los barrios habitan familias numerosas en viviendas de pequeñas dimensiones determinando situaciones de hacinamiento.

Toda el área posee agua potable de red (excepto el sector los Hornitos) externa a la vivienda, la instalación domiciliaria se da en algunas construcciones de material. Sólo cuenta con el servicio de cloacas el barrio Hipódromo, en el resto letrinas sin arrastre de agua. La red natural de gas llega hasta el barrio Hipódromo, Toma Esfuerzo y Almafuerte I, el resto de los sectores utiliza gas envasado o calefacción a leña.

Existencia de basura en los alrededores, micro basurales y aguas residuales domiciliarias en la vía pública. Gran población de caninos sueltos.

Existencia de contaminación del aire con la quema de basura, de combustible utilizado para calefaccionar y el emanado por los hornos de ladrillos ubicados en la zona.

La dotación de instituciones del área presenta: 2 escuelas primarias, y un anexo, un jardín de infantes, una Escuela Secundaria ubicada en zona de chacras, un Centro Integral para el cuidado de niños (UAF), una delegación de acción social municipal y otra provincial, dos salones de usos múltiples destinado a actividades recreativas, clases de apoyo, etc.

El Centro de Atención del Trailer tiene como hospital de referencia y de derivación al Hospital Horacio Heller de complejidad VI, distante a 4 km. La atención diaria es de lunes a viernes de 8.00 hs. a 16.00hs. cuenta sólo con servicios estables de: enfermería, medicina general. Además concurren otras disciplinas desde el hospital de referencia: servicio social, laboratorio, pediatra y tocoginecología.

Además de la atención asistencial, tiene un marcado trabajo en actividades de prevención y promoción de la salud a través de visitas a familiares de todo el equipo de salud. Talleres en escuelas y guarderías, talleres de educación para la salud en la sala de espera del trailer antes de la atención, taller de embarazadas, capacitación de residentes en medicina general y de todo el personal. Del informe estadístico del año 2006 se desprenden un total de 2475 consultas.

El aumento de la demanda, la amplitud de la zona con su numerosa población y la distancia de otros Centros de Atención hicieron necesaria la planificación de una obra para un Centro de Salud propio en el Área. Obra en estado avanzado, para su inauguración al corto plazo. Construida en el mismo barrio (a dos cuadras del trailer) de 1000mtr cuadrados. Establecimiento que tendrá complejidad III, contará con servicios permanentes de medicina general, pediatría, enfermería, servicio social, psicología, odontología, guardia

24 hs. ambulancia propia, y la posibilidad de incorporación de otras disciplinas cubiertas por la atención de profesionales del Hospital de referencia.

Factores de Riesgo

Prestaciones de salud:

- Prestaciones de salud mínimas
- Falta de Centro de Salud propio que responda a las necesidades del área
- Grandes distancias para el acceso a servicios de salud aledaños

Aspecto sanitario:

- Alta incidencia de accidentes en el hogar (quemaduras, mordeduras de perros, intoxicación por quema de todo tipo de combustible, traumatismos)
- Alta frecuencia de estrés, depresión, drogadicción, alcoholismo
- Enfermedades gastrointestinales, respiratorias y alérgicas

Aspecto familiar:

- Hacinamiento familiar
- Condiciones habitacionales inadecuadas
- Desempleo y subocupación
- Necesidades básicas insatisfechas
- Trabajo infantil (lavacoches, trueque)
- Repitencia o abandono escolar
- Familias judicializadas por violencia o negligencia

Aspecto ambiental:

- Viviendas construidas en terrenos con riesgo de inundación y derrumbe

- Sectores sin servicios básicos
- Gran número de perros sueltos
- Falta de espacios verdes y de recreación
- Inadecuada disposición de desechos y excretas
- Desabastecimiento de agua en época estival
- Humo en ambiente por quema de materiales diversos

Problemáticas	Potencialidades
<p>Crisis del sistema de salud. Establecimientos de servicios de salud ya existentes en las zonas aledañas con dificultades para responder a las necesidades de la población de su área de cobertura, por déficit en la infraestructura, recursos materiales y recursos humanos.</p>	<p>Apertura de nuevos servicios de salud. Inauguración a corto plazo de Centro de Salud de complejidad III en zona Toma Esfuerzo. Proyecto de puesto sanitario en área Colonia Nueva Esperanza ya aprobada su viabilidad por las autoridades. Actualmente reclamo de organizaciones barriales para concreción de proyecto.</p>
<p>Condiciones edilicias precarias o inexistentes para la atención de la demanda. Zona de Toma Esfuerzo y Colonia Nueva Esperanza sin dotación de infraestructura, sólo con servicios mínimos de medicina general y enfermería, en espacios inadecuados para la atención de la población.</p>	<p>Manifestación positiva de los niveles de decisión política. Aceptación de la necesidad de concretar el centro de atención en Colonia Nueva Esperanza. Con mayores precisiones, y datos poblacionales en la urbanización de la Meseta se debe pensar en establecimiento de Salud propio de la zona que responda a las demandas demográficas.</p>

<p>Escasas actividades de promoción de la salud y mecanismos de prevención, profundizado por la crisis del sistema de salud y por la falta de promoción de la participación de la población en las necesidades sentidas.</p>	<p>Conformación del Foro. Como una vía participativa y de inclusión social real</p>
<p>Características ambientales desfavorables para la salud de la población. Falta de servicios básicos en amplias áreas de los barrios aledaños, y especialmente en la zona más cercana al área de urbanización de la meseta, en Colonia Nueva Esperanza. Precariedad habitacional, proliferación de animales sueltos, basura en las calles, falta de espacios verdes y lugares de recreación y esparcimiento. La presencia de las piletas de oxidación, los cables de alta tensión y el basural traen efectos nocivos a la salud de la población</p>	<p>Legislación que ampara la APS: normativa y amplias experiencias en la ciudad de los proyectos en salud fomentada desde la base</p>
<p>Falta de precisiones en urbanización de la meseta. No hay certeza de la zona apta para urbanizar (ubicación y dimensión exacta), costos, riesgos, beneficios. No hay certeza de la cantidad de familias y las</p>	

<p>características socioeconómicas de las mismas que vivirán en el área.</p>	
--	--

RECOMENDACIONES:

Partiendo del objetivo del sistema de Salud Provincial, *“asegurar la accesibilidad a la atención integral de la mejor calidad a la totalidad de la población, aprovechando al máximo los recursos de que se dispone y haciendo eficiente su administración”*⁷. Retomando el texto del artículo N° 134 la Constitución de la Provincia de Neuquén⁸ en el que establece *“Es obligación ineludible de la Provincia velar por la salud y la higiene pública, especialmente en lo que se refiere a la prevención de enfermedades, poniendo a disposición de sus habitantes servicios gratuitos y obligatorios en defensa de la salud, por lo que ésta significa como capital social”*. Creemos fundamental tener en cuenta algunos criterios para adecuadas condiciones del hábitat y de cobertura de salud de la población del Área de Urbanización de la Meseta:

- **Formulación de políticas públicas saludables y sostenidas en el tiempo.**

Establecer un claro diagnóstico de necesidades junto a la comunidad

⁷ Subsecretaría de Salud de Neuquén. Dirección General de Salud Integral.. Año 2206

⁸ Constitución de la Provincia de Neuquén

de las prioridades, sus costos y beneficios. Inversión en infraestructura que acompañe el crecimiento poblacional en el área urbanizable y garantice la protección de las personas frente a daños en el ambiente presentes y resguardando las generaciones futuras.

- **La creación de ambientes favorables.** Ambiente que promueva la salud, evitando el agotamiento y el daño de los recursos naturales (agua, suelo, aire).
- **Garantizar la accesibilidad tanto en sentido geográfico como de calidad de los servicios de salud.** Dado las grandes distancias y la cantidad de población que se estima asentar en el área, es indiscutible la necesidad de creación de Centro de Salud en el área de urbanización de la Meseta con infraestructura optima a las demandas de la población. El Centro deberá contar con todas las especialidades de atención
- **El modelo de atención debe contemplar los principios de la APS** propiciando actividades programadas de promoción de la salud y prevención de la enfermedad, y no plantearse exclusivamente hacia lo curativo- asistencial. Requiere el desempeño de profesionales de salud capacitados en el trabajo comunitario. Modelo de atención centrados en la persona, la familia y la comunidad, trabajo en equipo, interdisciplinario e intersectorial. Hacer uso de los espacios comunes de los establecimientos, salas de espera, salas de reunión, halls, pasillos de circulación, el patio de la escuela, las plazas, otros, como espacios comunicativos, etc.

- **El reforzamiento de la acción comunitaria:** a través de un proceso colectivo en donde personas y grupos organizados pertenecientes a la comunidad, desarrollen capacidades y recursos para controlar y transformar su entorno. El actuar de manera conjunta, conciente y reflexiva, en la tomar decisiones sobre cómo quieren que sea el lugar donde van a vivir.
- **Determinar acciones intersectoriales** tendientes a favorecer adecuadas condiciones del hábitat y de la salud de la población, mediante mecanismos de participación comunitaria, conformación de redes sociales, y capacitación de líderes de la comunidad. El fomento de una mejor salud colectiva se apoya en cambios sobre las condiciones y sobre los estilos de vida, conjugando la autonomía personal y la responsabilidad social.
- **Organización y participación de la comunidad para asegurar el derecho a la salud y las estrategias de cuidado.** Incrementando el intercambio de proyectos y actividades con comunidades vecinas.

- **Articular, y mantener mecanismos de participación de la población para el cuidado de su salud y hábitos saludables.** Articular con los diferentes sectores (escuela, asociaciones,) los ejes de prevención y promoción de la salud desde edades tempranas.
- **Adecuación de los servicios a la realidad sanitaria,** teniendo en cuenta características de la población. Los servicios de salud deben prever recursos de infraestructura y humanos que les permitan adecuarse a los ritmos de incremento demográfico.

3.4. FACTOR EDUCACIÓN

3.4.1. MARCO CONCEPTUAL

Pensar los procesos de enseñanza-aprendizaje como aislados de la vida cotidiana de una comunidad y circunscriptos al ámbito escolar, es una concepción desarraigada de las corrientes pedagógicas actuales. Ya no es posible concebir al aprendizaje por fuera de las vivencias culturales y sociales de los actores del mismo, como tampoco identificar a los docentes como únicos poseedores del saber y -en consecuencia- como los máximos responsables en la tarea educativa. Entendemos a la educación como un camino que es recorrido de forma permanente por toda una comunidad, produciendo y resignificando constantemente contenidos, actitudes, saberes y prácticas.

No obstante, hoy en día, continúa siendo la institución escolar la que lleva adelante los procesos socioeducativos formales, con lo cual creemos que es clave que esta institución se abra a la sociedad que la contiene, sostiene y determina; puesto que contenidos y concepciones de "educación", "aprendizaje", "docente" y "estudiante", variarán de acuerdo a la posibilidad de ser una institución abierta y posibilitadora o cerrada e inhibidora en la construcción del conocimiento.

Para dar lugar a una comprensión de aprendizaje colectivo permanente, es fundamental superar la matriz unidireccional escolar, ya que los aprendizajes son diversos y se despliegan en sistemas diferenciados (formal, no formal, medios de comunicación, Internet), ámbitos múltiples (escuela, familia, clubes, organización barrial, etcétera), contenidos y metodologías de procedencia polivalente, todos ellos sustentando las prácticas en las que los sujetos se ven implicados.

Una concepción alternativa sobre la Educación: Comunidades de Aprendizaje (CA) ⁹

La visión de la Educación en un sentido amplio, no se restringe al proceso de escolarización, sino que puede ser abordada por la noción de Comunidad de Aprendizaje, como **una comunidad organizada que construye y se involucra en un proyecto educativo y cultural propio, para educarse a sí misma, a sus niños, jóvenes y adultos, en el marco de una esfuerzo endógeno, cooperativo, solidario, basado en un diagnóstico no sólo de sus carencias, sino -sobretudo- de sus fortalezas para superar tales debilidades.**

Para la planificación y organización de las Comunidades de Aprendizajes, se proponen ciertos principios:

- del **crecimiento de la comunidad**, en tanto aprovechamiento del conocimiento y los aprendizajes de todos sus miembros.
- de **objetivos emergentes y co-construidos** entre los distintos actores de la comunidad.
- del **respeto** por los otros.
- de **aceptación del fracaso**, asumiendo que el mismo es aceptable y es posible aprender de los errores.
- de la **multiplicidad de las vías de participación**, como forma de avanzar hacia una comprensión colectiva.

⁹ Conceptos tomados del documento: "Construyendo desde la escuela. Mejorando las oportunidades de los jóvenes desfavorecidos en la educación media". Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPÉ/UNESCO y Fundación SES. Dana Borzese y Daniel García.

- de la **calidad de los productos**, que refiere a que la calidad de los productos generados por el grupo, debe ser apreciada tanto por el grupo mismo, como por las personas ajenas a él.

De esta forma, puede entenderse la construcción de una Comunidad de Aprendizaje como un proceso histórico que requiere de una gradualidad en la reformulación de las prácticas habituales de interacción, puesto que implica la definición de una identidad global junto con todas las identidades que la conforman. Esta simultaneidad necesita contemplar los tiempos y ritmos diferentes para cada institución y organización, pero sin perder de vista la importancia del proceso colectivo. En las Comunidades de Aprendizaje las trayectorias escolares pierden valor relativo frente a las "trayectorias de aprendizajes"; en ausencia de una Comunidad de Aprendizaje, el abandono escolar implica la pérdida de las principales oportunidades de inclusión socio-laboral.

Por estos motivos, en el núcleo de la sociedad neuquina, creemos fundamental construir Comunidades de Aprendizaje donde el abandono de la escuela significaría una pérdida momentánea de protagonismo escolar en los aprendizajes, a favor de trayectorias no escolares diferenciadas que pueden derivar en una re-escolarización posterior.

Los desafíos

Lograr construir verdaderas Comunidades de Aprendizaje desafía el tipo de relación comunidad-escuela desarticulada e indiferente. El proceso de cambio requiere del compromiso por parte de todos los actores: Estado, escuelas, familias, estudiantes, instituciones sociales y organizaciones de la sociedad civil. La participación efectiva y la real democratización de las

instancias de planificación y decisión, son herramientas infaltables en procesos de construcción colectiva.

Los rasgos y desafíos de una Comunidad de Aprendizaje podrían detallarse como los siguientes:

- **se asientan en torno a un territorio determinado, desde una mirada holística;** el anclaje de la escuela remite a lo local y a la integralidad en el desarrollo sustentable de la localidad en la cual se inserta.
- **construyen sobre procesos ya en marcha;** la construcción que inician en su comunidad no es el "origen" ni el "punto de partida" de un proceso de transformación social, sino que se articula sobre procesos sociales en marcha.
- **intervienen estratégicamente, construyen proyectos asociativos y alianzas;** el reto es la incorporación de dimensiones de acción de mediano y largo plazo, considerando las dificultades estructurales y las soluciones integrales y estratégicas posibles.
- **en las Comunidades de Aprendizaje, los adolescentes y jóvenes son actores principales;** se busca el lugar diferenciado al lugar que clásicamente se les da a adolescentes y jóvenes, promoviendo el protagonismo de los mismos en la producción y construcción del aprendizaje. Asimismo, el lugar que ocupan es de sujetos de derecho que accionan a favor de sus reclamos, exigiendo su derecho a educarse de una manera determinada.
- **las Comunidades de Aprendizaje se orientan hacia el aprendizaje y enfatizan la innovación pedagógica;** esta innovación pretende aludir a prácticas significativas en cuanto a su incidencia en la retención escolar y social de los adolescentes y jóvenes, con calidad. De la misma forma, se incorporan y suman a la tarea otros agentes educativos no docentes:

padres, madres, enfermeros, promotores de salud, adultos referentes de otras organizaciones locales, entre otros.

- **las Comunidades de Aprendizaje suponen continuidad y sustentabilidad de los esfuerzos;** dar lugar a la continuidad de un proceso de participación y educación colectiva, implica el compromiso de todos los actores involucrados y -sobre todo- el interés personalizado y personalizador en relación a los adolescente y jóvenes, sustentado en profundas convicciones personales, construido con esfuerzo y reflexión en las prácticas cotidianas, concretizado en pautas y proyectos intra e interinstitucionales.
- **las Comunidades de Aprendizaje asumen la tensión identidad global-identidades particulares;** se busca promover el desarrollo de aquellas identidades particulares que, de otra manera, quedarían excluidas frente al modelo global homogeneizador. Es la construcción de una identidad positiva que se hace extensiva a la escuela: compleja pero nítida, privilegiando el aprendizaje, la integración, el contacto con la comunidad y la construcción de ciudadanía.
- **las Comunidades de Aprendizaje revitalizan el sistema escolar público;** se tiene como horizonte construir una "escuela distinta", dando un sentido de pertenencia e integración a todos los actores del proceso de aprendizaje. Es fundamental una constante actitud crítica respecto de la propia práctica, siendo un posicionamiento que presupone definiciones ideológicas para vencer adversidades y organizarse participativamente en una diversidad de redes formales e informales de aprendizaje, referencia y contención.

En este marco y concepción teórico-práctica de las Comunidades de Aprendizaje, es que entendemos que tal concepto se conforma en un desafío y herramienta a la vez, para diseñar, planificar y ejecutar colectivamente

nuevas propuestas heterogéneas e inclusivas. El fortalecimiento de todos los actores involucrados en el proceso de “enseñaje” (enseñanza-aprendizaje), da cuenta de que todos se educan entre sí y nadie se educa solo.

3.4.2 El análisis de la Educación en Neuquén desde una mirada de Comunidades de Aprendizaje

Para el siguiente análisis de la situación educativa de la ciudad, teniendo en cuenta el marco teórico de las Comunidades de Aprendizaje es necesario dejar de centrarse en el eje de lo escolar únicamente con sus indicadores de escolarización, grado de escolaridad alcanzado, deserción y repitencia por mencionar los más renombrados, para empezar a pensar la educación desde las diferentes fuerzas políticas que actúan sobre este campo. Es por eso que hemos decidido trabajar en relación a dos ejes integrados. El primero se centra en la descripción y comprensión del Sistema Educativo Provincial, contemplando ciertas particularidades a nivel de la Ciudad de Neuquén (distritos I y parte del distrito VIII) y -en un mayor nivel de concreción y acercamiento- de las escuelas aledañas a la zona de la Meseta. El segundo eje está orientado a valorar las percepciones de la comunidad de la ciudad de Neuquén acerca de la situación de la educación, así como sus valoraciones y necesidades.

A su vez, el primer apartado está dividido en dos partes sustanciales. El objetivo de la primer parte es realizar un análisis de las características, los condicionantes y el funcionamiento de la práctica política de educación en la provincia de Neuquén, definida como *“aquellos procesos, dispositivos y relaciones entre el Estado central y su sistema educativo, vinculados a un cierto modo de ejercicio del poder, que se alinea en mayor o menor concordancia con la macropolítica”* (CIPPEC, 2003: Pág. 10). El objetivo de la segunda es brindar un estado de situación sobre la educación en la provincia

-y especialmente en la ciudad de Neuquén-, a través de datos estadísticos significativos como son: cantidad de escuelas, retención y deserción escolar, repitencia, entre otros. Cabe destacar que la Provincia de Neuquén no cuenta con censo escolar desde el año 1982, los datos que pueden obtenerse son a través del Censo Nacional 2001 y de la estadística del Consejo Provincial de Educación, cuyos datos son extraídos de registros suministrados por las escuelas al inicio y finalización del ciclo lectivo. Para este informe se tuvo acceso a la estadística del año 2004 por cuanto no hay disponible al público otra documentación. Las y los niñas y niños y adolescentes que se encontraban fuera del sistema en ese momento no están contabilizados en esta estadística, por lo que los resultados no son reales respecto del total de la población infante – juvenil en edad escolar. Tampoco existen datos integrados acerca de las alternativas de educación no formal por fuera del Consejo Provincial de Educación.

Previo a comenzar con el desarrollo planteado, es indispensable hacer dos aclaraciones fundamentales. La primera es que el Municipio de Neuquén -y los municipios en general- tienen escasa o nula ingerencia en los sistemas educativos, a la vez que cualquier tipo de intervención o influencia es resistida por numerosos sectores que defienden la autonomía escolar y la centralización de sus asuntos y decisiones en el ámbito del Estado nacional y provincial. Los programas existentes en educación surgen de la propuesta a nivel nacional, pero no de una articulación y coordinación provincial, ni como respuesta a un diagnóstico de la realidad de cada provincia. Un ejemplo es el programa “Todos a Estudiar” que tuvo una dispar recepción y ejecución. Implicaba a cada escuela buscar y captar estudiantes en edad escolar excluidos, siendo una situación totalmente arbitraria ya que gran parte de quienes están fuera del sistema educativo son ex -alumnos que fueron expulsados de las mismas. Los casos de éxito son aquellos abordados por profesionales implicados y

comprometidos con procesos de cambio social e inclusión juvenil, que ya venían realizando prácticas de inclusión, a las cuales el programa de Nación sólo vino a fortalecer económicamente.

La segunda tesis consiste en la afirmación que, al momento de comprender los diferentes funcionamientos del ámbito educativo, se presentan dos “submundos” coexistentes y casi excluyentes: el universo de la política educativa y el universo de la cotidianidad escolar; que si bien es el primero el que estructura el segundo, no existen vínculos concretos ni permanentes de ida y vuelta, excepto en los casos de conflicto abierto donde esta retroalimentación parece darse.

En este marco, también se considera importante comprender que las decisiones de política educativa están atravesadas por relaciones de poder y, es en la clarificación de intereses y transparencia de los determinantes de la toma de decisiones, donde pueden hallarse las más profundas claves explicativas de las mismas. Sin embargo, el sistema educativo tiene una vida propia, con lógicas y patrones de funcionamiento que las decisiones centrales no pueden desestabilizar con facilidad, con lo cual es muy probable que todo intento de cambio que ignore este factor, no sólo no conseguirá sus objetivos sino que desconocerá la importancia de los actores vitales del sistema (especialmente los docentes).

Finalmente es necesario aclarar que la provincia no ha instrumentado -salvo algunas experiencias piloto- la nueva estructura educativa propuesta por la Ley Federal de Educación N° 24.195, sancionada en el año 1993. La misma plantea diez años de educación obligatoria, estructurándose de la siguiente forma:

- Nivel inicial, siendo obligatorio únicamente el nivel pre-escolar.

- Escuela General Básica (EGB), de obligatoriedad en sus tres ciclos de tres años cada uno. Primer ciclo (equivalente a 1º, 2º y 3º grado de primaria), Segundo ciclo (4º, 5º y 6º grado) y Tercer ciclo (7º grado, 1º y 2º año de secundaria).
- Polimodal, compuesto por tres años no obligatorios, equivalentes a 3º, 4º y 5º año de la anterior educación media.

3.4.3 El Mapa de Poder

Al hacer un análisis sobre el "mapa de poder" de la provincia en cuanto a educación, es necesario pensar en la multiplicidad de actores involucrados en el hecho educativo, ya sea con mayor o menor peso. Éstos son:

El Estado Provincial: éste incluye, por un lado, al conjunto de dependencias técnico-pedagógicas y administrativas que gestionan el sistema y, por el otro, al Consejo Provincial de Educación (CPE) propiamente dicho, en tanto órgano colegiado de gobierno de la educación. Históricamente, cada administración ha generado cambios en los organigramas creando y suprimiendo cargos y funciones, en definitiva, ampliando los márgenes de acción del Ejecutivo por sobre el cuerpo colegiado. En la anterior gestión de Jorge Omar Sobisch, se creó la figura de Secretario de Estado de Educación y la de Vicepresidente del Consejo Provincial de Educación, ambas en manos del Poder Ejecutivo, lo que refuerza la -ya asegurada- mayoría oficialista dentro del Consejo. El Secretario de Estado de Educación también detenta el cargo de Presidente del Consejo Provincial de Educación, constituyéndose en el máximo responsable de la administración y gestión del sistema. En tanto no depende de ningún Ministerio, el área educativa integra el gabinete provincial junto con el Jefe de Gabinete, el Ministro de Gobierno y Justicia, el Ministro de Hacienda, Obras y Servicios

Públicos, el Ministro de Desarrollo Social y el Ministro de Planificación y Control de Gestión.

Escuelas: en términos generales, las instituciones se manejan hacia adentro de manera autónoma. Esta soledad es mayor si pensamos en las escuelas privadas, donde sólo existe una organización que nuclea a un sector: el Concejo Diocesano de Educación Católica (CEC), pero que opera sólo para ese grupo. Por otro lado, el gremio de los docentes privados -que en la provincia no tiene demasiados afiliados- no da cuenta de todas las problemáticas y demandas de los mismos. Este tipo de funcionamiento ha fomentado el desarrollo de relaciones particularistas (poco orgánicas e institucionalizadas) entre el CPE y los establecimientos de gestión privada.

Por otro lado, cabe destacar que la agravada autonomía de las escuelas públicas significa en lo concreto, que muchas veces las y los directores pueden vetar proyectos con o sin apoyo de la comunidad. Una forma de gestión no democrática -acompañada de la burocracia institucional- se transforma en uno de los mayores obstáculos a la hora de proponer, proyectar, planificar.

Estudiantes: es uno de los sectores que ha fortalecido su importancia en los últimos años, visto su poder de protesta y reclamo. Las y los estudiantes, especialmente en el sector medio y universitario, nucleados en diferentes agrupaciones (CUES -centro único de estudiantes secundarios-, FES -frente de estudiantes secundarios- para nivel medio y la FUC -federación universitaria del comahue- en el nivel universitario). En los últimos años, en especial a partir del intento del gobierno de instrumentar la Ley Federal de Educación en los Institutos de Formación Docente y en las escuelas secundarias, los estudiantes se transformaron en un actor estratégico de la disputa. Asimismo, su activa participación en las diferentes medidas de protesta que llevó adelante el

sindicato de trabajadores de la educación de Neuquén (marchas, cortes de ruta, tomas de establecimientos escolares, etcétera) y el fuerte apoyo que éste le ha provisto a los estudiantes en sus reclamos particulares han consolidado un vínculo con características distintivas.

Por otro lado, también es importante mencionar los grupos de estudiantes autoconvocados, quienes usualmente realizan prácticas en repudio a los reclamos de los sectores mayoritarios, presentando la misma lógica de los padres autoconvocados (detallado a continuación).

Personal no docente: es también un grupo fortalecido en el último tiempo, el personal no docente o auxiliares de servicio mediante la herramienta de la huelga, han logrado conquistar ciertos derechos laborales inéditos, como también condiciones edilicias y presupuestarias en sus ámbitos de trabajo.

Padres y madres: en este último año, en particular luego del paro docente desarrollado a lo largo de casi dos meses, se ha sumado un actor más a este mapa de poder que constituye los denominados "padres autoconvocados". Este conjunto de padres y madres viene a responder a los intereses de quienes querían retomar el ciclo lectivo con normalidad, desconociendo las demandas y reclamos del sector docente: el sector afín al partido gobernante. No obstante, es necesario reconocer también a los padres y a las madres comprometidas/os, que suelen acompañar a sus hijos en las actividades escolares, dando apoyo también a las y los docentes.

Por otro lado, un dato relevante es que más del 50% de las instituciones educativas estatales no tiene cooperadora, marcando una clara diferencia con la media nacional y con la región patagónica. Esto podría estar expresando un rol excluyente del Estado provincial en el funcionamiento y gestión escolar de los establecimientos, en desmedro de la organización de

otros actores de la comunidad educativa como son los padres. A diferencia de otras provincias, en las cuales la misma administración estatal de la educación ha generado acciones tendientes a la promoción y al desarrollo de una organización de cooperadora o unión de padres, en el caso neuquino esto no ha sucedido.

El Sindicato Docente en la Provincia de Neuquén: al igual que en muchos de los ejes analizados, resulta imposible comprender la política educativa de Neuquén sin considerar el papel que desempeñó el principal gremio docente de la provincia: la Asociación de Trabajadores de la Educación de Neuquén (ATEN). La misma registra desde sus orígenes una constante hegemonía en el gremialismo educativo de la provincia: es el único gremio con representación en el Consejo Provincial de Educación y en las Juntas de Clasificación y de Disciplina. Respecto a su grado de representación en el cuerpo de los trabajadores de la educación, podemos decir que de los 16.066 docentes que tiene el sistema educativo neuquino 7.110 son afiliados a ATEN. Es decir que casi el 50% de los docentes de la provincia participan de esta organización sindical y colaboran con su financiamiento.

Si bien todos estos actores son importantes a la hora de pensar la escuela dentro del marco de una comunidad de aprendizaje, deberían poder darse procesos participativos para sumar otros: vecinos, centros de salud, bibliotecas populares, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, entre otros; participando activamente en el proceso de aprendizaje de las y los niños, adolescentes, jóvenes y adultos. Podríamos plantear una última postura retomando las palabras del CIPPEC:

“Una última cuestión hace referencia a los efectos que ha tenido este marco político en la organización y administración del sistema educativo provincial. Un concepto parece describir con claridad la situación generada: ingobernabilidad. Al analizar la realidad neuquina no queda claro quiénes son los que realmente gobiernan el sistema y quiénes son los que deben llevar adelante las decisiones que se tomen. Los órganos legítima y legalmente constituidos para tal fin han sido desvirtuados en sus funciones y subordinados a nuevas instancias creadas ad hoc con objetivos con no tienen que ver con lo estrictamente educativo sino con las necesidades políticas del oficialismo. La imposibilidad de producir reformas en este aspecto resulta uno de los principales obstáculos que presenta la educación neuquina y hasta tanto no pueda operarse sobre este difícilmente cualquier intento de cambio pueda efectivizarse” (CIPPEC, 2003: Pág. 10)

3.4.4 Características Generales del Sistema Educativo

Para el análisis de algunos indicadores estadísticos, consideramos a continuación las secciones en las que está dividida la educación en Neuquén, que en lo formal contemplan:

- educación común (inicial, primario, media y superior no universitaria),
- especial (inicial y primario),
- adultos (primario y medio) y
- artística (superior no universitario).

Y en lo no formal:

- alfabetización de adultos
- artística
- estimulación temprana

- formación profesional
- integración
- jardín maternal
- servicios complementarios
- talleres de especial
- trayecto técnico profesional

El sistema educativo neuquino se organiza en 8 distritos. El I corresponde a la Ciudad de Neuquén, el VIII a sus alrededores incluyendo El Chocón y San Patricio del Chañar. Según los datos del CPE para el año 2001, el distrito I concentra casi el 21% de los establecimientos educativos y el distrito VIII el 17%. (cfr. Consejo Provincial de Educación, 2001)

Algunos cuadros desagregados por distrito configuran los siguientes datos en relación a la educación formal:

Cantidad de Unidades Educativas, Matrícula y Cargos docentes por distrito año 2004.

	Distrito	Unidades educativas	Matrícula	Cargos docentes	
Inicial	TOTAL	269	18060	1430	
	I	41	3632	272	
	VIII	38	4720	376	
Primario / EGB	TOTAL	354	83.694	6275	
	I	45	16835	1166	
	VIII	54	22598	1572	
Medio Polimodal	TOTAL	102	45248	2435	62500 horas cátedra
	I	28	13312	672	16712 horas cátedra
	VIII	22	10379	564	13911
Sup. no Univ.	TOTAL	27	9314		
	I	15	5895		
	VIII	1	375		
Especial	TOTAL	42	1126		17 inicial 25 primario
	I	8	262		4 ini 4 prim

	VIII	5	222		2 ini 2 prim
Adultos Media	TOTAL	42	11939		
	I	10	4391		
	VIII	10	2142		

El sistema educativo neuquino, en términos cuantitativos, no resulta uno de los más importantes del país. Contando con 590 establecimientos del sector público y 70 en el sector privado, e incluyendo todos los tipos de educación se alcanza a solamente 925 unidades educativas. Este dato demuestra a su vez que el peso del sector privado es comparativamente pequeño, representando poco más del 10% en el conjunto de la oferta educativa neuquina (del total de alumnos matriculados sólo el 9% están incorporados en este sector).

Todos los indicadores relevados expresan el rol protagónico que tiene el sector estatal en la provisión del servicio educativo. Salvo el nivel superior no universitario de enseñanza, que revela -en términos porcentuales- una participación importante del sector privado, los demás reservan al Estado provincial un rol casi exclusivo. Si analizamos las dimensiones del sistema según el nivel de educación, observamos que el primario es el que revela tener el peso más importante en el conjunto de la oferta educativa.

Índice repitencia a nivel provincial

Índice repitencia	Departamento Confluencia	Promedio provincial
Primario	5,19%	5,86%
Medio	13,78%	13,97%

Índice de sobreedad a nivel provincial

Índice sobre edad	Departamento Confluencia	Promedio provincial
Primario /EGB	22,75%	25,42%
Medio Polimodal	44,44%	45,88%

Índice de retención, desgranamiento y abandono para el año 2004

	Retención	Desgranamientos	Abandono 2003-4
Primaria / EGB	87,73%	12,27%	0,07%
Carreras de 6 años (agrop. y técnicas)	35,58%	64,42%	12,68%

De acuerdo al ranking nacional, la provincia de Neuquén registra la tasa de repitencia más alta en 1° y 2° año de Media (EGB 3) y ocupa el segundo lugar en 3°, 4° y 5° año de Media (Polimodal). De la misma forma puede afirmarse que tanto para las tasas de abandono interanual, de sobreedad y de egreso, los años de escolaridad comprendidos en 7° grado, 1° y 2° año (EGB 3) son los que registran mayores diferencias respecto a la media nacional. En relación a este punto cabe mencionar que los altos niveles de repitencia, abandono y sobreedad que registra la provincia, dan cuenta de los importantes problemas vinculados al pasaje entre niveles. Es justamente en los primeros años del nivel medio donde se concentran las principales dificultades educativas, haciendo explícito el defasaje entre contenidos y exigencias del nivel primario y secundario. Además tal alta tasa de repitencia, Neuquén ocupa el sexto lugar en el ranking nacional respecto a la tasa de abandono interanual.

En cuanto al nivel primario, estas problemáticas resultan proporcionalmente menos significativas, aunque si se las compara con lo que sucede en el resto de las provincias del país, algunos indicadores -por ejemplo repitencia y sobreedad- muestran estar por encima de la media nacional. Cuando analizamos la evolución de estos indicadores en los últimos años, descubrimos que la repitencia ha crecido en todo el nivel medio neuquino, aun cuando a nivel nacional ha tendido a la baja. También se observa que a diferencia de lo registrado para el conjunto nacional, en el nivel primario la repitencia se ha mantenido estacionaria en la provincia de Neuquén.

Por otra parte, se registra una disminución importante de los niveles de abandono en los años comprendidos en 7º, 1º y 2º año, acompañando lo sucedido a nivel nacional. Respecto a los últimos años de la enseñanza media, la provincia registra mejoras importantes superando los resultados obtenidos por el conjunto del país. La variación porcentual en la tasa de sobreedad respecto a los tres niveles de enseñanza relevados, indica que el nivel primario muestra una leve suba en cuanto a la media nacional, mientras que los niveles restantes marcan bajas.

En cuanto a la tasa de egreso, la variación porcentual en el periodo 1996-1999 indica que la provincia mejoró sus valores respecto al promedio del total del país para los niveles de primaria y secundaria (EGB 1 y 2, EGB 3 y Polimodal). Esto también se aplica a la cantidad de años de estudio promedio.

Con respecto a la matrícula, se da una situación de difícil medición. Algunos alumnos se anotan en dos o tres escuelas. Esto produce una sobredemanda de vacantes, que luego se va acomodando. "Igualmente en junio todavía hay chicos dando vuelta" (entrevista a personal del CPE). A nivel primario hay una ponderación de ingreso (según tengan hermanos en la institución, por radio de vivienda, radio laboral, e hijos de docentes de la institución). Los niños suelen concurrir a la escuela de su barrio. Por lo contrario en media se evidencia una preferencia por las escuelas del centro. "Hay escuelas más preferidas que otras, por ejemplo la de Parque es una de las últimas en llenarse" (Entrevista a personal del CPE).

Retención y Desgranamiento Educación Común. Nivel Primario Provincia del Neuquén Cohorte 1998 – 2004	
Alumnos que empezaron la cohorte en 1998	13.419
Alumnos que terminaron la cohorte en 2004	11.772

Diferencia

1.647

**Retención y Desgranamiento Educación Común. Nivel Medio Provincia del Neuquén
Cohorte 1998 – 2004**

Alumnos que empezaron la cohorte en 2000	8.887
Alumnos que terminaron la cohorte en 2004	4.199
Diferencia	4.688

Puede observarse que -a cuatro años de la sanción de la ley N° 2.302- observamos que en el Nivel Primario los índices de repitencia, sobre edad y desgranamiento son altos, en tanto la retención escolar no es tan acentuada.

Por otro lado, en el nivel Medio los valores se duplican. Estos índices se han incrementado en los últimos años, pero no existe estadística que lo sostenga. La obligatoriedad que el Estado debe garantizar es avasallada por el mismo Estado al no existir censos que refieran los niñ@s desescolarizados (como por ejemplo los que trabajan y viven en la calle), como así tampoco propuestas que contribuyan a disminuir la repitencia, sobreedad y desgranamiento.

Secciones x año calendario									
Nivel	Distrito	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	
Inicial	TOTAL	776	787	815	837	856	860	860	
	I								
	VIII								
Prim.	TOTAL	3574	3650	3755	3809	3872	3899	3935	
	I	709	708	729	737	742	743	747	
	VIII	924	956	992	1009	1030	1041	1064	
Media Polim.	TOTAL	1245	1295	1328	1389	1437	1496	1883	
	I	410	404	421	445	441	447	459	
	VIII	271	281	274	280	303	316	356	
Espec.	TOTAL	304	566	693	761	748	702	853	
	I	62	144	77	97	87	54	165	

	VIII	73	113	175	165	174	136	124	
--	------	----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	--

	Promedio alumnos por sección	Moda
Primario	21,59	25
Medio	28,58 (30,73 en 1ro y 21,72 en 6to año)	32

Algunos cuadros desagregados por distrito configuran los siguientes datos en relación a la educación no formal:

	Unidades educativas			Matrícula		
	total	I	VIII	Total	I	VIII
Total	140	34	32	29841	10259	3040
Alfabetización de adultos	1	1	-	36	14	-
Artística	9	3	-	4535	2058	-
Estimulación temprana	13	3	2	181	54	7
Formación profesional	69	14	23	10766	1789	2254
Jardín maternal	21	4	2	188	46	35
Talleres de especial	14	4	1	251	160	.
TTP	5	4	-			

Como se ve en el cuadro anterior la oferta de educación no formal por parte del CPE es mucho menor a la oferta formal.

Condiciones edilicias de las instituciones educativas

Respecto a las condiciones edilicias de los establecimientos educativos, para el año 1994 la gran mayoría requería refacciones, tanto estructurales como menores (cfr. CIPPEC, 2003). Sólo el 16 % se encuentra en condiciones

aceptables de funcionamiento. A pesar de que, en términos generales, esta situación es compartida por el resto del país y por la región patagónica, en el caso neuquino la condición edilicia de los establecimientos escolares ha sido una de las fuentes de conflicto más importantes y uno de los reclamos más visibles hacia las distintas gestiones de gobierno. Tal vez es caso más paradigmático y doloroso sea la muerte de la docente Silvia Roggetti a causa de las malas condiciones edilicias de los establecimientos escolares que a su vez descubrió una trama de impunidad hacia adentro del Consejo Provincial de Educación.

En lo edilicio, uno de los más importantes problemas evidenciados en el área de educación es el mantenimiento de las escuelas. No tanto por la intensidad en el uso (aunque una estimación en la ciudad puede proyectar alrededor de unos 400 personas usando diariamente cada uno de los edificios escolares, esto es, 200.000 alumnos y 20.000 agentes en 564 edificios escolares), como por el alto grado de agresión a los espacios escolares. “A nadie se le ocurriría patear la pared de un hospital, la de una comisaría; sí pasa con las paredes de la escuela” (Entrevista a personal de CPE). Esta situación incluye robos, roturas de vidrios, paredes, etc. Se estima que alrededor del 80% del presupuesto anual de mantenimiento de escuelas se debe a actos de vandalismo. “Se gasta casi como construir 4 escuelas al año”. (Entrevista a personal de CPE).

Sistema de Becas

Existe un sistema de becas provincial y otro nacional, el correspondiente a la provincia no cuenta con profesionales que realicen un diagnóstico de situación, está coordinado por personal administrativo preparado para esa tarea donde no se incluyen aspectos psico – socio – pedagógico, es así que una de las exigencias es el buen rendimiento escolar, siendo que muchos de los educandos que debieran estar en la escuela viven en condiciones de pobreza y la historia de vida y escasa estimulación han incidido en un rendimiento escolar sostenido por sucesivas dificultades y fracasos. Generando nuevamente desigualdad de oportunidades.

Equipos Interdisciplinarios

Se ha conformado desde el año 2005 un equipo interdisciplinario integrado por más de 30 profesionales de las áreas psico – pedagógicas y sociales quienes han definido el abordaje institucional manteniendo contacto sólo con los adultos de las instituciones educativas, es decir que los diagnósticos y propuestas de trabajo omiten la asistencia psicopedagógica, acceso a la información en aspectos relativos a su proceso educativo, a participar, a ser escuchado.

En lo que respecta a niñ@s y adolescentes con necesidades especiales se desconoce cuántos viven en nuestra Provincia, en los registros del Consejo de Educación sólo figuran quienes asisten a algún establecimiento. Desde hace varios años sus familias se han organizado y vienen reclamando por la igualdad de oportunidades no sólo desde la propuesta pedagógica sino de las condiciones edilicias y de recursos. A partir de recursos de amparo presentado por la defensoría de los Derechos del Niño y Adolescente las autoridades educativas se han visto obligadas a restituir el derecho a la educación, pero no existen políticas en este sentido.

Otros de los conflictos que se ha presentado en el sistema educativo se vincula con la precariedad laboral del docente motivando reclamos y suspensión de actividades, llegando a situaciones extremas como el asesinato de un docente que se manifestaba públicamente. Esto sin dudas también ha incidido negativamente en la calidad de la formación del alumnado.

También en los últimos años se ha producido una participación más activa de adolescentes nucleados en centros de estudiantes. Estos movimientos comenzaron a reclamar por sus derechos estudiantiles (boleto escolar, becas, vianda, reparación edificios escolares). Este ejercicio ciudadano ha provocado malestar en las autoridades educativas y del gobierno. Consecuentemente se tomaron una serie de medidas desde el Estado que no hicieron más que agudizar conflictos y respuesta de la sociedad organizada, ejemplos de ellos son:

- negar el diálogo a los centros de estudiantes quienes planteaban problemas de infraestructura en escuelas. Los estudiantes tomaron el Consejo de Educación. Año 2006
- Desde el poder Judicial –Fiscalía de Delitos complejos y criminalidad organizada, intiman a los colegios de nivel medio para presentar datos de los estudiantes que militan en el colegio. Año 2007
- Se ordenó seguridad policial dentro de los colegios de nivel medio.

Capacitación Docente y No Docente

Respecto de la capacitación de docentes y no docentes en el paradigma de protección integral, no existe una propuesta integral en ese sentido. Los derechos de la niñez y adolescencia aparecen como un decálogo de utopías, sin que se pueda visualizar cómo en el día a día se pueden ir construyendo relaciones basadas en el respeto y cumplimiento de

esos derechos. Las prácticas educativas siguen siendo sostenidas por el modelo tutelar, las dificultades conductuales y cognitivas siguen siendo analizadas desde aspectos intrapsíquicos del alumnado y no como emergente de sucesivas vulneraciones de sus derechos.

La característica del Estado neuquino es de una ceguera y sordera absoluta, estando la sociedad imposibilitada de acceder a un diálogo en un estado democrático. Surgen así instancias de organización social que se erigen en sectores opositores a estas políticas, sirva como ejemplo la constitución del Foro en defensa de la ley 2302.

3.4.5 Escuelas en los alrededores de la zona a urbanizar.

Actualmente existen algunas instituciones escolares en los alrededores de la zona a urbaniza:

Barrio Ciudad Industrial:

- Escuela Primaria n°175
- CPEM n°44
- CFP n°2
- CEPA n°84
- Jardín de Infantes n°17
- Escuela Primaria n°154

Barrio Alta Barda:

- Escuela Primaria n°205
- Jardín de Infantes n°10

Conglomerado Copol-14 de Octubre:

- Escuela Primaria n°4 y Escuela Especial n°4

Terrazas del Neuquén:

- CPEM n°25

Melipal:

- Escuela Primaria n°196
- CEPA n°148
- Jardín de Infantes n°31

Villa Ceferino:

- Escuela Primaria n°198
- Escuela Primaria n°197

Bardas Soleadas:

- CPEM n°48
- Escuela Primaria n°289

Islas Malvinas:

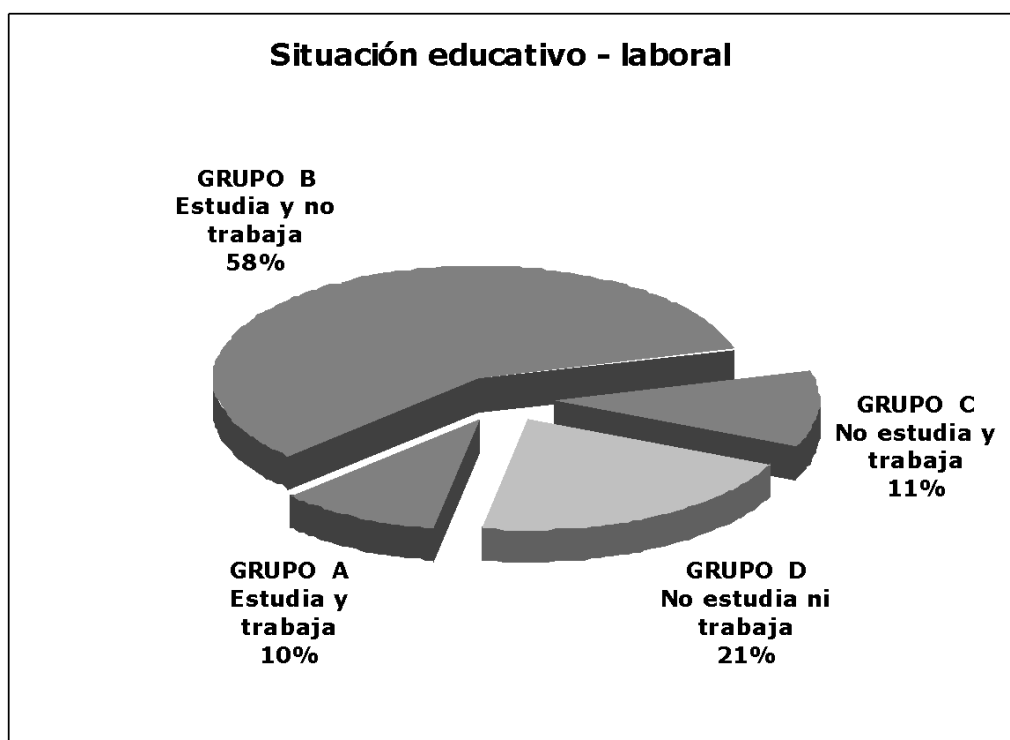
- Escuela Primaria n°195
- Jardín de Infantes n°21
- Escuela Primaria n°150

3.4.6. Percepciones de la Comunidad

Diferentes Diagnósticos Participativos sobre la realidad socioeducativa de los jóvenes de las localidades de Neuquén, Plottier, Plaza Huincul y Centenario entre otras han arrojado datos interesantes que, si bien se circunscriben a los jóvenes de 13 a 25 años de dichas localidades pueden hacer referencia a los jóvenes de las ciudades de Neuquén:

- El 11% de los jóvenes del Oeste neuquino en el año 2002 tenía hijos.
- El 20% de los jóvenes del Oeste neuquino en el año 2002 decía trabajar pero existía un importante número que estaba buscando trabajo.

- El 23% de los jóvenes neuquino en el año 2002 no estaba concurrendo a la escuela.
- Su situación socioeducativa puede representarse en el siguiente gráfico:



Además en términos generales:

- La escuela como institución seguía teniendo un rol valorado y legitimado en la sociedad.
- Más allá de los índices de abandono escolar la educación sigue siendo considerado como un elemento de progreso.
- La discriminación sigue siendo un problema de las escuelas
- Muchos de los jóvenes que están fuera del sistema educativo dicen que volverían a estudiar si tuvieran la oportunidad
- Hay una demanda explícita y una necesidad para que los contenidos curriculares tengan relación con el mundo del trabajo.

Con respecto al ofrecimiento de estudios post secundarios, la demanda de los jóvenes neuquino era la siguiente:

Carreras universitarias	24%
Oficios	21%
Cursos de perfeccionamiento	18%
Carreras terciarias	13%

PROBLEMÁTICAS	POTENCIALIDADES
Burocracia estatal, que dilata y detiene los tiempos de los procesos sociales.	Legitimación de la escuela y alta jerarquización en el imaginario social como herramienta de ascenso social.
Centralismo nacional y provincial en la toma de decisiones y administración de los recursos, excluyendo el ámbito municipal.	Institución por la cual todas y todos los ciudadanos de una comunidad transitamos y nos socializamos.
Altos indicadores de repitencia y abandono escolar	Encuentro entre la cultura joven y la cultura adulta, posibilidad de acompañamiento y contención.
Falta de relación entre contenidos educativos y exigencias laborales, currículas no responden a la demanda vigente.	Sindicato con mirada crítica y perfil combativo.
Dificultad en el paso del nivel primario al medio, sin acompañamiento pedagógico.	Capacidad edilicia instalada en el barrio, susceptible de contener actividades los fines de semana y en período de vacaciones.
Edificios no aptos para la contención de personas, falta de servicios.	Existencia de experiencias concretas de escuelas pluralistas, abiertas e integradas a la comunidad: Escuela Padre Fito, Escuela Ntra. Sra. de la Guardia, CPEM N°29, Jardín del Sol.
Asambleas docentes como "bolsa de trabajo", donde prima la necesidad del ingreso por encima de la decisión política de trabajo en las escuelas.	Heterogeneidad de procedencia y cultura del personal docente y no docente, que enriquece las prácticas y el intercambio.

<p>Falta de espacios colectivos de discusión en relación a las nuevas responsabilidades y competencias de la escuela.</p>	<p>Diagnósticos Participativos de diferentes localidades de la provincia, dan cuenta que muchos de los jóvenes excluidos de las escuelas, volverían a estudiar si tuvieran la oportunidad.</p>
---	--

De esta forma, el horizonte de CA promueve a la integración, el conocimiento mutuo, el compromiso social y el fortalecimiento de los espacios de participación, discusión y decisión de todos los actores; así como el respeto por las definiciones adoptadas por los mismos, ya sea por parte de otras organizaciones, por parte de las Escuelas, instituciones variadas y el mismo Estado en su ámbito nacional, provincial y municipal.

RECOMENDACIONES:

El pensar la Educación en un marco de Comunidad de Aprendizaje, aunque habiendo detectado las dificultades en los procesos de construcción de este tipo de experiencias abiertas y participativas, hace pensar que existen una serie de aspectos claves a tener en cuenta al momento de elaborar propuestas concretas respecto al ámbito educativo en la Meseta.

Cabe destacar que aquellas realidades que pueden obstaculizar los procesos, son tanto del sistema educativo en general -por ejemplo los tiempos de la burocracia en disonancia con los tiempos y necesidades de la comunidad, una injusta distribución del presupuesto destinado a todo lo referente a la educación-; como lo son también en relación a la misma cultura individualista en la cual convivimos, que induce a no tomar parte de procesos colectivos, no comprometerse comunitariamente y entender la participación política como una responsabilidad de unos pocos.

Todas las acciones y propuestas que se encaren, deberán contemplar que el proceso será de un largo tiempo, puesto que implica una práctica que rompe con esquemas previos. Por este mismo motivo, se debe pensar en la forma en la cual darle continuidad y sostenibilidad a las actividades emprendidas. Es fundamental comprometer y promover la participación real y legítima de todos aquellos implicados en el proceso de construcción de una verdadera Comunidad de Aprendizaje.

Realizada una aproximación diagnóstica a la realidad, fortalezas y debilidades del sistema educativo neuquino, de las escuelas de la provincia en general y de las escuelas asentadas en los barrios aledaños a la Meseta en particular, como Fundación Otras Voces podemos elaborar las siguientes propuestas:

- Realizar desde el municipio una convocatoria a autoridades del Consejo Provincial de Educación, a los fines de conformar un Equipo (con referentes de las diferentes áreas) el cual se comprometa formalmente con esta propuesta y pueda darle continuidad, adaptándose a lo que los futuros habitantes vayan discerniendo.

Entendemos que una decisión de este tipo implicaría modificar la normativa vigente, situación que será favorable en tanto tenga como objetivo último responder a las necesidades sentidas y respectivas proposiciones de la ciudadanía.

- Al momento de designar autoridades y docentes para las instituciones educativas, pretender incorporar profesionales que se sumen con decisión política a un proceso de Comunidad de Aprendizaje y escuela abierta. En este caso, el perfil es de educador popular y promotor de participación comunitaria, siendo tareas que exceden a las meramente relacionadas a los aspectos áulicos.
- Pensar una currícula acorde a las necesidades, realidades e intereses de la población de la Meseta. Se contemplarán diferentes contenidos conceptuales y actitudinales, aunque siempre coherentes con el contexto en el cual se insertan y las ofertas laborales que luego se les presentarán.
- Construir escuelas que no contengan más de 300 estudiantes por turno. La intención no es pretender la mayor cantidad de personas transitando por la institución educativa, sino la calidad con la cual todas ellas puedan ejercer su derecho a la educación. Es crucial sentir la escuela como espacio de contención, siendo esta experiencia de pertenencia

y referencia lo que garantizará el cuidado de la misma y el interés por conservarla.

- No se debe perder de vista que las escuelas deben estar abiertas e integradas a la comunidad, sus actividades y necesidades. Esto implicará no sólo la disponibilidad edilicia, sino de los diferentes recursos con los que cuenta la escuela. Asimismo, se piensa en la posibilidad de una escuela que integre dentro de sí misma estudiantes con realidades diferentes de religión, capacidad intelectual y motriz, cultura y demás, haciendo de la integración una realidad también intra-institucional. En casos así, la integración no se reduce al ámbito escolar, sino que -generalmente- se lleva a todos los aspectos de la vida social.

- Que la parte de la ciudad asentada en la Meseta, no sienta que su vivienda es sólo un dormitorio. Para esto es necesario que en tal lugar cuenten con todos los satisfactores de sus necesidades, entre las cuales se encuentra la educación. Por este motivo es importante que sea allí mismo donde se asista a la escuela, contando con la posibilidad -también- de recrearse en el mismo barrio, en espacios pensados y planificados para el juego, el encuentro con otros y la expresión. No obstante, la comunicación con Neuquén y el área céntrica no debe dejar de concretarse, garantizando las redes de transportes necesarias, efectivas y con frecuencias rápidas; en caso contrario se corre el riesgo de que la población de la Meseta que excluida de la ciudad de la cual debiera ser parte.

Es importante aclarar que todas las propuestas previamente desagregadas están íntimamente relacionadas entre ellas, con lo cual no es posible pensar en una sin que las otras también estén presentes. Todo proceso

cuenta con diferentes acciones concatenadas, que deberán contemplarse desde el inicio, para que la continuidad y sostenibilidad no sea una mera ilusión.

La posibilidad de proyectar y planificar una urbanización como la de la Meseta, es una oportunidad que no debe desaprovecharse para comenzar a soñar y concretar una sociedad que sea participativa, abierta, pluralista e integrada. El área de Educación es una herramienta clave, en tanto es el ámbito de sociabilidad donde se aprenden y aprehenden los valores fundantes de la sociedad en construcción.

3.5. FACTOR RECREACION Y CULTURA

3.5.1 Marco conceptual

Concebimos la recreación y el ocio, como necesidades **básicas** del ser humano y en este sentido son equiparables a otras necesidades fundamentales como la salud, el trabajo, la educación, la identidad, etc. *Una política de desarrollo orientada a la satisfacción de las necesidades humanas (entendidas en el sentido amplio) compromete al ser humano en su totalidad (Max Neef)*. Esta concepción integral, compleja y dialéctica de las personas evita los reduccionismos desde los cuales se construyen en general las políticas públicas de desarrollo. El modo en que entendamos las necesidades básicas tendrá su proyección en las distintas políticas sociales que se generen en el futuro.

Tradicionalmente los modelos de desarrollo sólo tienen en cuenta las variables económicas para interpretar el bienestar humano. Estas se miden con índices como por ejemplo el Producto Bruto Interno (PBI), el Producto Bruto Geográfico (PBG), las líneas de pobreza y de indigencia, los índices de actividad económica, ocupación, desocupación y subocupación, etcétera. Las variables cualitativas ligadas al desarrollo de una comunidad y sus habitantes como la recreación, el ocio, la identidad, no se tienen en cuenta, están *“esperando su turno detrás de las preocupaciones materiales”*(Tabares,2006: 10). Como resultado en la agenda de las políticas públicas, las necesidades básicas inmateriales fueron dejadas de lado, consideradas de menor importancia o satisfechas a través de las materiales.

Max Neef propone una nueva concepción de desarrollo que agrupa la totalidad de las necesidades humanas, a la vez que contempla su dimensión individual y comunitaria. El autor define Desarrollo a Escala Humana como: *“La*

satisfacción de **todas** las necesidades humanas fundamentales, generándose niveles crecientes de autodependencia y una articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la Sociedad Civil con el Estado". Esta definición tiene como principal perspectiva el permanente mejoramiento en el camino hacia la autonomía personal y colectiva y el protagonismo real de las personas. Mediante el Desarrollo a Escala Humana, se pretende lograr la transformación de la persona-objeto en persona-sujeto de desarrollo. De esta manera se rescata la dimensión "molecular" de lo social (micro-organizaciones, espacios locales, relaciones a Escala Humana), para pensar en las vías posibles de un orden político sustentado en una cultura democrática (CFR Max Neef, 1984: 17).

A través de la historia se entendió el ocio y el tiempo libre de diferentes maneras. Dentro de nuestras raíces culturales encontramos dos concepciones del mismo, la griega y la judeo- cristiana. En la tradición griega "*los filósofos podían discutir de cualquier cosa, menos de la necesidad de tiempo libre, al que reconocían como primera condición para que el hombre alcanzara su dignidad...*" (Llaca cit Gerlero 2004:18). Para Aristóteles, el ocio era *el principio de todas las cosas y es preferible al trabajo y el fin de él*" El hombre pleno es aquel que se "*consagra al arte, a la ciencia y, preferentemente a la filosofía*" (Olivares, 2004:24). Para la tradición judeo- cristiana el ocio era "la madre de todos los vicios", sólo a través del tiempo del trabajo el alma podía alcanzar la salvación.

Las dos concepciones están presentes hoy en nuestra cultura y son la base ideológica del sistema de producción capitalista. La tradición griega justifica la división entre los que trabajan con sus manos y los que tienen derecho al descanso y a las actividades del pensamiento. Estas últimas actividades se encuentran sobrevaloradas socialmente con respecto a las

manuales. Es en la raíz judeo-cristiana, que encontramos que *"el tiempo de ocio es considerado un tiempo sustraído al trabajo, no valorado directamente, y convertido luego en tiempo de consumo"* (CFR Olivares 2004:27).

En la actualidad el ocio y tiempo libre, son entendidos como Derechos Humanos y son juzgados por la historia en términos de una conquista social, derivada de las reivindicaciones obreras y de los progresivos avances en las políticas y legislaciones sociales. Esto es así hasta el punto de que la condición de ciudadano difícilmente puede entenderse al margen del derecho al tiempo libre y al ocio, como bienes a proteger y mantener mediante experiencias significativas para cada persona, desde su infancia hasta la vejez.

El ocio en su dimensión individual se relaciona con el tiempo en el cual expresamos nuestra personalidad. Como vivencia *"...no depende de la actividad en si misma (...) tiene que ver con el sentido de quien lo experimenta. También se relaciona con 'lo esperado', 'lo querido o deseado'",* de ahí su conexión con el mundo de la emotividad y, consecuentemente, de la felicidad" (Olivares, 2004:34).

Cuenca Cabeza plantea que para estudiar el ocio hay que dimensionarlo en dos dimensiones, por un lado

- La dimensión objetiva: que tiene que ver *"con el tiempo dedicado a algo, con los recursos invertidos o, simplemente, con las actividades"*, este se suele confundir con

-La dimensión subjetiva: que contempla *"la satisfacción que cada cual persigue en su vivencia. Es la ocupación gustosa, querida y, por consiguiente, libremente elegida"*

De esta manera el ocio puede desarrollarse a través de múltiples actividades, culturales, deportivas, artísticas, comunitarias, espirituales, etc. La única característica que comparten es la satisfacción y libre elección de quienes las practican.

Entendemos el ocio en su dimensión social dentro del paradigma de Desarrollo a Escala Humana. De esta manera su práctica también propiciará la participación, la diversidad cultural, el empoderamiento personal y el comunitario. Así las actividades del tiempo libre como las expresiones culturales y recreativas, pueden constituir una manera de esgrimir nuevas y creativas formas de pensar y actuar. Las prácticas recreativas entendidas desde este paradigma pueden ayudar a constituir experiencias socioculturales democráticas concretas desde las cuales empoderar a los sujetos y su comunidad. También aportan herramientas, conocimientos, hábitos, para la construcción de ciudadanía y procesos de identidad que transformen los referentes tradicionales de gestión pública al mismo tiempo que ayudan a fortalecer relaciones de reconocimiento democrático y, por ende, de convivencia (CFR Tabares, 2006:11).

El Desarrollo a Escala Humana se contrapone a las políticas asistencialistas donde se *“mira a la gente como beneficiarios, como usuarios, pero nunca como parte protagónica de estos procesos (...) y por lo tanto son”* recreadas, entretenidas, desestresadas, alienadas; y desde este lugar es que se las *“atiende”* en su derecho al ocio ya *la recreación”* (Tabares,2006:111) Desde esta concepción se aspira a la autonomía de las personas y a la participación por eso se las incorpora en el diseño y la gestión de programas y proyectos y de esta manera constituyen *“ciudadanía emancipada”* (Tabares,2006:13)

El proceso de urbanización de la Meseta tiene que responder el siguiente desafío *“¿Cómo podemos reivindicar el ocio como un elemento fundamental de este proyecto colectivo?”* (Tabares, 2006:10).

Como manifestábamos anteriormente el ocio y la recreación son los ejes donde se unen el desarrollo personal y el colectivo. Por lo tanto la consolidación de los espacios públicos cobran un valor fundamental para el

ejercicio de ese derecho humano. La calidad y cantidad de los mismos en una ciudad revelan el grado de ciudadanía e identidad desarrollado por su población.

En las ciudades, el tratamiento adecuado de los espacios públicos es una de las formas de satisfacer las necesidades básicas de su población. Su uso, su cuidado, su apropiación, su multiplicidad de ofertas, entre otras características, nos hablan de la cohesión y convivencia de la sociedad.

El espacio público es un espacio educador que nos habla de relaciones, del paso del tiempo, de modos de convivencia, de tolerancia y permite construir la memoria social.

En Neuquén, por ejemplo, la Plaza de las Madres, es un espacio de la memoria que tiene un contenido, una simbología y una identidad propia que nos muestra una parte de nuestra historia.

Hay una serie de requisitos que garantizan el éxito de un espacio público: multifunción, calidad proyectual y belleza, imbricación de deseos y expectativas de los ciudadanos y atención de sus demandas, y una gestión eficiente de los mismos.

3.5.2. Un acercamiento a la ciudad

"...(es necesario) recuperar la vida en los barrios cuya vida comunitaria ha sido minada por la escasez de zonas verdes y espacios libres de calidad, el recorte de los servicios sociales y la privatización de los bienes públicos sustituyéndolos por formas asistenciales discriminatorias es necesario". "La pacificación del tráfico y la planificación urbana en materias como la oferta de mercados municipales, la defensa de pequeños comercios frente a las grandes superficies, los servicios municipales, centros cívicos, equipamientos culturales, parques y zonas verdes, paseos y espacios abiertos, guarderías y escuelas, huertos comunitarios, junto al tejido asociativo y la participación ciudadana, deben proponerse abrir en la jungla de asfalto nuevos surcos donde la vida en los barrios pueda rebrotar." (Eric Tello (1995:241) cit. en Olivares, 2004:69).

En el primer Taller de Urbanización de la Meseta, 08/02/07, se planteó la construcción de una Visión Colectiva para la Meseta. La misma quedó plasmada en 22 tarjetas, en las que “espacios verdes” se reiteró como un estribillo, entre otros deseos para la ciudad imaginada.

Dentro de lo que podemos incluir en la esfera de Ocio y Recreación encontramos: “Tiempo libre, espacios públicos, un zoológico, paseos, anfiteatro, actividades recreativas y culturales, espacios de circulación y recreación accesibles al resto de la ciudad, espacios paisajísticos, fuentes bien iluminadas en espacios grandes, centros culturales, un parque central con lagos internos con patos y flamencos, parqueización, armonizar viviendas con recreación, calles anchas y arboladas, áreas verdes de estacionamiento, también desarrollar a través del riego espacios verdes como pulmón, espacios destinados a la recreación y al esparcimiento, clubes destinados a la comunidad, piletas públicas”. Esta fue la primera expresión colectiva de la población. El énfasis manifiesto en los espacios verdes o públicos se relaciona en la Ciudad de Neuquén con una de sus características más relevantes para el imaginario colectivo de sus habitantes, “La escasez de espacios públicos”, la necesidad de estar en armonía con la naturaleza y la necesidad de encuentro con el otro.

También surgieron en los talleres los conflictos entre los vecinos de nuestra ciudad, que resuelve diariamente Mediación Comunitaria (Defensoría del Pueblo) Estos surgen generalmente a partir de la ocupación individual de los espacios comunes, del uso y abuso de estos espacios, y del juego de los niños y adolescentes en la calle, entre otros.

Analizamos los espacios públicos de la ciudad de Neuquén en base a su índice por habitante, su calidad y su distribución en la ciudad.

Neuquén: Carencia de Espacios Públicos y recreativos

Es significativo, en nuestra ciudad la insuficiencia de espacios verdes. Su índice por habitante no supera los 2 mts², mientras que los expertos recomiendan 10 mts²/hab., y la Organización de Estados Americanos establece un estándar de 16 mts² (CFR. Olivares, 2004).

En consonancia con especialistas, un módulo urbano estándar pensado para 16000 habitantes, es decir, 130 Ha con 4500 viviendas (3,5 habitantes en cada una), debería considerar en relación a los espacios verdes:

- 20 plazoletas de 1000 mts² cada una, a nivel residencial (20000 mts²)
- 8 plazas de 5000 mts² cada una, a nivel vecinal (40000 mts²)
- Un parque urbano de 5 Ha (50000 mts²)

En síntesis, son 110000 mts² totales, que significan 6,87 mts² de espacio verde por habitante, equivalente a un 8,7 % de las 130 Ha.

Se observa que la realidad de la ciudad es muy pobre en cuanto a la cantidad de espacios públicos, este dato se puede entender a la luz de la historia de la ciudad donde se priorizaron criterios de urbanización que no se centraban en la calidad de vida de las personas entendidas en su integralidad.

Por otro lado, existe una tendencia neoliberal en la forma de gestión de las actividades recreativas por las cuales el espacio público está pasando de la gestión pública a la gestión privada. De esta manera comienzan a cobrar relevancia los espacios recreativos privados, como gimnasios, peloteros, etc.

El problema que presenta este último tipo de gestión es que resulta excluyente para la población de menores ingresos, que en nuestra ciudad representa casi el 50%. Las consecuencias son la fragmentación social y el acceso restringido de la población a la recreación porque la misma se encuentra condicionada a los recursos económicos. Agudiza esta realidad la comprobación de que además existen pocas ofertas de actividades sobre todo en el oeste de la Ciudad.

Otra consecuencia de la escasez de espacios públicos es que se dificultó el desarrollo del sentido de pertenencia y comunidad en los barrios, la posibilidad espacios de compartir con los vecinos y donde crear redes, lazos sociales, etc.

Otro de los fenómenos sociales que pueden explicar esta escasez, es que los espacios públicos en Neuquén no se consolidaron ni por la acción Municipal (crear equipamiento, limpieza, riego, etc.), ni por la acción de los mismos vecinos. Esta realidad generó la ocupación por planes de viviendas o tomas.

Neuquén: Distribución del Espacio Público

La distribución del EPR dentro del ejido municipal es desigual. Los mismos están localizados en el centro de la ciudad, la zona balnearia y el extremo oeste de la ciudad (Parque Norte). Pero es en el centro donde se concentran las mayores ofertas recreativas, talleres, gimnasios, piletas, etc.

La carencia de espacios verdes (y de equipamiento recreativo) y su desigual distribución tiene como consecuencia que durante los fines de semana se produce la saturación de espacios recreativos existentes como el Parque Central y la costa del río, lo que demuestra la necesidad de la población de disfrutar del tiempo libre (CFR. Olivares, 2004).

En los barrios disminuyen notablemente los espacios públicos recreativos. Existen algunos complejos polideportivos (Gregorio Alvarez, CEF N° 4) y sedes de comisiones vecinales donde se ofrecen actividades recreativas, pero esto no sucede en todos los barrios y el más cadenciado sería el sector oeste.

En relación a las actividades deportivas, en el relevamiento realizado por la Fundación Cristiana Neuquén Oeste y la Defensoría del Pueblo de la ciudad de Neuquén en la zona Oeste de la ciudad, se observa que *"La actividad que más se ofrece y que es más numerosa en cuanto a la cantidad*

de participantes adolescentes de 12 a 16 años, es el fútbol". En las ofertas hay limitantes en cuanto al género, la edad y la discapacidad.

Las políticas públicas a través del financiamiento, también condicionan las ofertas de talleres u otras actividades en los barrios ya que es requisito que concurren un mínimo de 20 personas para sostener un taller.

Neuquén: Calidad de los espacios Públicos

No sólo en superficie, sino también en calidad los EPR se concentran en el centro, con una propuesta precaria en barrios periféricos.

Por calidad de un espacio público recreativo entendemos junto a Meléndez que debe cumplir con los siguientes requisitos:

- Responder a las necesidades de la población
- Tener significado para sus usuarios. Crear conexiones entre el lugar y su vida personal, la historia, los valores culturales del grupo y el contexto físico social en general.
- Deben brindar accesibilidad y libertad a los diferentes grupos de usuarios y se deben respetar los derechos de cada uno.

Siguiendo el análisis en esta línea, para Williams *"la experiencia recreativa se estructura sobre la base de tres componentes:*

- La actividad en si misma
- El contexto psicosocial
- El contexto físico.

La gratificación propia de este tipo de prácticas se adquiere tanto por el canal de la actividad y el grupo, como por el canal del contexto.

Distinguimos dos aspectos fundamentales a la hora de planificar una política pública recreativa: por un lado la configuración del espacio donde se llevará a cabo y por el otro lo que representa para la población y los individuos en su desarrollo psico-emocional.

En resumen: *la actividad recreativa dependen de la interacción de los individuos y el medio ambiente* (Pavía, 2005:29) Podemos decir que por el sólo hecho de existir un espacio no es manifestación de que este sea recreativo. *“Un EP deviene espacio recreativo cuando al ser percibido por un usuario habitual, exude una cualidad de conjunto que trasciende a cada uno de sus atributos y que guarda armonía con la actividad que se despliega usualmente en él”* (Pavía, 2005:29)

Esta cualidad de conjunto, configurada por una serie de características del escenario (éste refiere al sitio más sus atributos materiales y simbólicos), va a condicionar “no sólo el grado de satisfacción de los usuarios habituales, sino sus formas específicas de apropiación del sitio”. Considerar un escenario como un “lugar”, implica “invocar un espacio significativo para la persona en el cual pueda reconocerse. Este fenómeno [...] pone en evidencia una realidad social e históricamente condicionada” (Pavía, 2005:30).

Por el escenario o espacio físico hacemos referencia a su:

- Diseño,
- Disposición,
- Interés,
- Limpieza,
- Seguridad,
- Su capacidad para exaltar o relajar

Todas estas características van a impactar en la experiencia recreativa, (Williams/95:195).

Teniendo en cuenta lo expresado anteriormente concluimos que desarrollar espacios públicos como espacios recreativos obliga a pensar sobre un abanico de cuestiones.

Aspectos de escenario o espacio físico: este debe ser heterogéneo y flexible y por lo tanto inclusor de la diversidad poblacional en cuanto al

género, las diferentes franjas etáreas, y las limitaciones de la discapacidad y de las distintas actividades que allí puedan realizarse.

En cuanto a su diseño y disposición para realizar actividades: deben construirse como espacios de uso tolerante a las adaptaciones: pic-nic, barriletes, murga, fútbol, cine al aire libre, clases de gimnasia, etc. Podría desarrollarse regionalizado en áreas de espacios específicos: para acoger por un lado las actividades más "tranquilas" y por otro las más intensas, sin que se molesten entre si.

En cuanto al diseño y disposición para toda la población: deben existir facilidades, como baños públicos, seguridad y rampas para las personas que lo visiten en sillas de ruedas (Entrevista a Víctor Pavía).

Estas características, denominadas *amenidades* en la jerga de los especialistas del ocio, muchas veces no son vislumbradas de manera consciente.

Por esto, espacios construidos como recreativos pueden presentar limitantes para algún grupo de género o edad, o ser ignorados por otras *desamenidades* que diluyen su cualidad de recreativos.

En la ciudad contamos con numerosos ejemplos donde la superposición de *amenidades* y *desamenidades* disminuyen la calidad de un espacio recreativo, por ejemplo el Parque Central, donde confluyen una escuela, dos museos parque y todas las paradas de colectivos de la ciudad.

Por otro lado, encontramos espacios que accidentalmente parecen haber reunido un conjunto de características que resultaron atractivos para las actividades de ocio como los playones del Aeropuerto.

Sintetizando, el desarrollo de los espacios públicos recreativos en Neuquén, es deficiente en cuanto a su número, su distribución y la calidad de los mismos. Neuquén tiene una gran deuda con la calidad de vida de su población en cuanto al desarrollo de esta necesidad básica, por lo tanto este

constituye un eje de reivindicación y desafío a plantearse fuertemente por la población de la futura urbanización de la meseta.

3.5.3 Propuestas para la meseta

Hasta hace algunas décadas atrás “la calle” era, en las ciudades, un lugar de encuentro del barrio, en el que niños y adultos podían transcurrir parte de su tiempo de ocio. En el ámbito doméstico los patios, y la periferia verde de las ciudades, eran espacios de recreación para ser usados. Los espacios públicos se constituían de acuerdo al paradigma sanitario-esteticista: espacios para ser admirados, en los que está prohibido pisar el césped o acercarse al agua. Hoy la transición que experimentan nuestras sociedades hacia nuevas formas de organización (enmarcada en el “modelo liberal” que afecta la economía del mundo), se debita en costos comunitarios: fragmentación social, desarraigo, individualismo, privatización de espacios recreativos, etc.

Esta problemática compleja plantea para la Meseta el desafío de repensar, a falta de referencias, los modelos para los espacios públicos. Aparece la idea de reinstalar un paradigma de espacio público para ser usado (Víctor Pavía, com. per.) y apropiado por la población, en este sentido serán los futuros habitantes de la Meseta quienes deban elaborar una propuesta de espacio público acorde a sus necesidades y donde a la vez se pueda empezar a vislumbrar un camino común de comunidad que cree lazos de identidad y pertenencia y por lo tanto compromiso, con el futuro territorio, su futuro barrio.

Problemática y Potencialidades

Problemáticas	Potencialidades
<p>En cuanto a los EPR y actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Escasez / Saturación ● Distribución desigual dentro del ejido (centralización) 	<ul style="list-style-type: none"> ● Los EPR y actividades se definen en el ámbito municipal ● Posibilidad de repensar los modelos de EPR y actividades

<ul style="list-style-type: none"> ● Deficiente acondicionamiento y equipamiento/ Limitantes de género y edad ● Falta de consolidación / Falta de relación identitaria / Apropiación privada ● Incompatibilidad espacial/ funcional ● Desconocimiento de las necesidades y expectativas de la población ● Subestimación del papel del ocio y la recreación en la vida de las personas y la comunidad ● La creciente demanda por vivienda puede reducir los espacios destinados a la recreación ● Ausencia de paradigmas desde los cuales pensar los EPR para las sociedades actuales ● Deterioro de los espacios públicos (modelos neoliberales) <p>Restricciones del Medio Ambiente Natural:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Ausencia de reparo del sol que impiden el uso de los espacios recreativos ● Ausencia de recursos hídricos ● de capacidad del Limitación suelo de recibir agua de riego 	<ul style="list-style-type: none"> ● Posibilidad de planificar las políticas recreativas en el marco de un proceso participativo ● Posibilidad de integrar espacios y actividades en la nueva urbanización ● Existencia en la región de centros de estudio relacionados al tiempo libre, al ocio y a los EPR ● Canal Mari Menuco
---	--

RECOMENDACIONES:

- Propiciar la participación de los ciudadanos en el diseño, planificación y gestión de los futuros espacios públicos recreativos de la meseta, a través de talleres en los que la población se empodere con herramientas de planificación urbana y paisajismo.

- Considerar experiencias de otras provincias y localidades del país en la planificación de políticas públicas recreativas y uso de EPR.
- Indagar propuestas alternativas de espacios, actividades y organizaciones que en este ámbito tengan lugar en la ciudad.
- Considerar experiencias previas de investigación realizadas desde instituciones académicas de la región. Tomar los aportes de los investigadores locales a través de convenios con las facultades en las que se dictan cátedras en relación al tiempo libre y a la recreación.
- Un EPR no equivale a un lugar vacío. Éstos deben diseñarse como escenarios flexibles y accesibles a toda la población, considerando aquellas cualidades de conjunto (amenidades) por los que la población los reconoce y hace uso de ellos como tales.
- La recreación no equivale al tiempo libre. Ésta implica el conocimiento de las necesidades y expectativas de la población, y en consecuencia, la ampliación de las propuestas recreativas (que tengan en cuenta la diversidad social, cultural, los intereses de género y de edad), y de los horizontes conceptuales que hoy posibilitan a los distintos grupos sociales hacer un uso determinado de su tiempo de ocio, a través de una educación para el ocio.
- Incorporar el paisaje de la meseta en el diseño de los espacios recreativos, por ejemplo, transformar las canteras en un anfiteatro, propuesta surgida del Tercer Foro.
- Priorizar los espacios recreativos de gestión pública que garantizan el acceso de toda la población.
- Propiciar los procesos de construcción de identidad comunitaria y ciudadanía crítica a través de la apropiación de los espacios y actividades de ocio y recreación.

- Consolidar los espacios públicos en general, y recreativos en particular, a través de procesos anteriores a la construcción e instalación de las viviendas.
- Considerando las características ambientales de la meseta, prever infraestructuras adecuadas para favorecer el desarrollo de actividades recreativas, como estructuras cerrada o techadas que protejan del viento, por ejemplo.
- Tomar la propuesta del Mg. Pavía de construir los patios escolares como espacios recreativos, e incorporarlos a la vida barrial.
- Flexibilizar y ampliar los usos de espacios pertenecientes a distintas instituciones (escolares, salones vecinales, centros comunitarios, etc.) para que puedan ser aprovechados por la comunidad, con el aporte de recursos humanos por parte del gobierno local para la realización de actividades, dictado de talleres, etc.

PRIMERAS CONCLUSIONES

Este informe responde a la solicitud del Municipio de elaborar el pre-diagnóstico del Subsistema de Población y Actividades. Es importante señalar que el diagnóstico final se irá constituyendo a medida que se produzca la participación de la comunidad en los FOROS de participación que se proyectan para tal fin.

El carácter participativo del proceso de Urbanización se hará realidad en la medida en que realmente sepamos respetar los tiempos de la participación con los disensos y consensos.

El objetivo general del informe ha buscado generar información que permita un abordaje que brinde caminos para construir la mayor calidad de vida a los futuros habitante desde un encuadre de Desarrollo a Escala Humana.

Para cada uno de los factores se han elaborado las problemáticas, potencialidades y recomendaciones a fin de dar respuesta a lo solicitado por el equipo coordinador y a fin de poder integrar estas posibilidades del subsistema poblacional a las definiciones técnicas que aportarán los otros subsistemas. Consideramos necesario recordar que a raíz de la falta de información y sistematización de la demanda inscrita en los registros actuales, deberá ajustarse el perfil que se ofrece en este informe cuando se pueda comenzar a trabajar con el Registro Único unificado y con las instancias de talleres previstos.

Los aportes que ofrecemos como síntesis de problemáticas, potencialidades y recomendaciones han surgido como factor común del

análisis de la realidad de los barrios circundantes a la Meseta y de las necesidades que se definen como indispensables para la calidad de vida en ese nuevo espacio de ciudad:

- El problema habitacional de Neuquén hoy no se resuelve única y solamente con la posibilidad de acceso a la vivienda sino que requiere de la implementación simultánea de una serie de servicios y equipamientos, entre los cuales se destacan aquellos que posibiliten la comunicación entre la meseta y el resto de la ciudad. Asimismo creemos que el otorgamiento de los lotes y/o viviendas no puede ser el primer paso sino tal vez el último en un proceso de construcción del habitat en la Meseta.
- El desconocimiento de las características del área a urbanizar y de la población inscripta, demora la posibilidad de generar propuestas específicas y exhaustivas.
- Hasta el presente, las prácticas sociales han legitimado la apropiación privada de la tierra de forma anómica y la construcción de ciudad a través de normas de excepción que responden a intereses particulares. De esta forma, la tierra que debiera considerarse un Bien Social se presenta mercantilizada, como Bien de Cambio; fragmentándose la trama urbana y obstaculizando la planificación y previsibilidad de la vida en nuestras urbes.
- Se percibe como un aspecto clave en la construcción de identidad y sentimiento de arraigo, promover la consolidación de los espacios públicos de encuentro, previo a fomentar los espacios privados e individuales.

- Es importante que las vías de comunicación entre el área de la Meseta y la ciudad de Neuquén, estén previstas desde el inicio de la urbanización, generando una fácil accesibilidad e integración al resto de la comunidad.
- En el ámbito provincial de decisión y ejecución de políticas públicas, principalmente las referidas a salud y educación, es necesario generar una relación de articulación no competitiva con el nivel municipal, a los fines de responder a las demandas planteadas por la comunidad.
- Entendemos como acción estratégica la posibilidad de realizar Foros con los niños futuros habitantes, con el objetivo principal de fortalecer las prácticas participativas y los procesos de construcción de ciudadanía.
- La construcción social de la ciudad, requiere involucrar fuertemente a la comunidad en procesos que preceden y exceden a la cuestión meramente habitacional y de infraestructura. Para esto consideramos relevante concretar talleres de encuentro y de elaboración de consensos, que generen proyección, apropiación e identificación con la comunidad en construcción y el territorio a habitar.
- Puesto que para concretar procesos verdaderamente participativos es necesario contar con herramientas e insumos para la planificación y toma de decisiones, creemos que es sustancial la socialización de toda información elaborada y recabada. De esta forma podrá el Foro corresponsabilizarse y tomar pertinentes y solventadas definiciones.

- Será necesario garantizar la continuidad de la propuesta participativa de urbanización, exigiendo a las autoridades la generación Políticas Públicas con participación de la comunidad, así como con financiamiento y presupuesto destinado a la ejecución de las mismas. Es claro que un proceso de esta índole requerirá la responsabilidad y voluntad política de todas y todos los ciudadanos.
- Se deben contemplar los tiempos de ejecución de los proyectos, puesto que puede presentarse una contradicción entre la urgencia social y la planificación, que eche por tierra el proceso colectivo encarado.
- No desconocemos que el carácter participativo del proceso de urbanización genera una quiebre en la forma tradicional de hacer política, con lo cual se vuelve imperioso contemplar y acompañar el largo proceso social que requieren los cambios culturales y estructurales.

Fundación Otras Voces

Neuquén, 30 de noviembre 2007

BIBLIOGRAFÍA GENERAL:

ALBURQUERQUE, Francisco (1996). *Desarrollo Económico local y distribución del progreso técnico (Una respuesta a las exigencias del ajuste estructural)*. Santiago, Chile.

ARUANI, C; SCHMID, P (s/f) - Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional del Comahue;

AUGE, Marc (1993). *Los no lugares: espacios del anonimato. Antropología sobre la modernidad*. GEDISA Barcelona España

Autoridad Interjurisdiccional de Cuencas de los Ríos Limay, Neuquén y Negro – Secretaría de Gestión Ambiental – Convenio de Asistencia Técnica entre dicho organismo y la Municipalidad de Neuquén. (2002) *Evaluación de Tierras para Riego y Determinación de Necesidades Hídricas de la Colonia Rural Nueva Esperanza* “. Neuquén Argentina.

BARSKY, andrés (2005) *El periurbano productivo, un espacio en constante transformación*. Introducción al estado del debate, con referencias al caso de Buenos Aires. Universidad Nacional de General Sarmiento. Área de Ecología Urbana, Instituto del Conurbano. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales – Universidad de Barcelona, Volumen IX, núm. 194

BARTOLOMÉ Leopoldo (comp.) (1984) *Relocalizados: Antropología social de las poblaciones desplazadas*. Ed. del IDES. Buenos Aires Argentina

CACCIATORE, Mauricio (2006) *Aspectos político-institucionales del proceso de provincialización neuquino*. Informe técnico - Asesoría Técnica Honorable Legislatura Neuquén. Bloque Partido Intransigente. Neuquén. Argentina.

CACCIATORE, Mauricio (2005) *Análisis socio-económico de la Provincia de Neuquén Informe Técnico - Asesoría Técnica Honorable Legislatura de Neuquén*, Bloque Partido Intransigente, Neuquén. Argentina

CEPAL. *Experiencias y metodología de la investigación participativa*. Serie Políticas Sociales. N°58

DEL BELLO, Juan Carlos: (2002) *Encuesta Permanente de Hogares*. INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) Diario Río Negro, pág 2 y 3 del 23/6/02.

DELUCCHI, A.; TAUBER, O. (1997). *Comisión de Trabajo para el Transporte Público de la ciudad de Neuquén*. Municipalidad de Neuquén. Neuquén. Argentina.

DONATO, Vicente et al. (2003). *Propuesta metodológica para un observatorio latinoamericano de la pequeña y mediana empresa*. BID. Washington D.C., USA

DURKHEIM, Emile (1965) *El suicidio*. Ed Schapire. Buenos Aires Argentina

FAINBERG Aaron (2006) Tesis Doctorado. Universidad Nacional del Comahue. Neuquen, Argentina.

FAVARO, Orietta. (s/f) *La sociedad y el conflicto ¿Viejos actores y nuevas prácticas sociales?* UNC. Neuquén, Argentina.

FAVARO, Orietta et al. (2005). *Sujetos sociales y políticas. Historia reciente de la Norpatagonia Argentina*. CEHEPYC, Centro de Estudios Históricos de Estado, Política y Cultura; Facultad de Humanidades; Universidad Nacional del Comahue; Neuquén, Argentina

FERRARI hector. *¿Qué es la Salud Mental? Una experiencia desde la medicina.*
www.paho.org

FERRARI, L. (1994) *Vecinos de la Colonia Rural -Relevamiento Preliminar de los Suelos de la Colonia Rural Nueva Esperanza.* Municipalidad de Neuquén. Neuquén. Argentina

FERRARI, L.; DE CASO, I.; BERGAGNA, H.; TROGNOT, E.; MARTINEZ, G. (1993) *Disposición Final de Residuos Sólidos Domiciliarios de la ciudad de Neuquén: Una propuesta que contempla un Reordenamiento Ambiental.* Vº Simposio Iberoamericano de Municipios y Medio Ambiente. Puerto Madryn, Argentina.

Finanzas para la Economía Social. *Cartilla de Economía Social Nro.1.* Universidad Nacional de General Sarmiento

FORO DEL SECTOR SOCIAL (2004) *"Manual de participación e incidencia para las organizaciones de la sociedad civil"*

FUNDACION HUECHE. (2006) *Vivir de los Cerdos* Proyecto de Asistencia Técnica para el mejoramiento de la producción porcina de 13 productores consolidados como tales. En convenio con la empresa TOTAL AUSTRAL S.A. Financiamiento del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.-, Neuquén. Argentina

GALLOPIN, R. (1995) *El futuro Ecológico de un continente – Una visión prospectiva de la América Latina.* Universidad de las Naciones Unidas (2 tomos) y Fondo de Cultura Económica. México.

GARCIA, R. (1996) *Análisis de la dinámica de sistemas complejos.* Módulo Maestría en Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano, Universidad Nacional del Comahue – Universidad Nacional de Mar del Plata, Neuquén. Argentina.

GRUPO GEHISO (2004) *100 años de Neuquén*. Ed. Río Negro S.A. Neuquén Argentina.

GUREVICH, Raquel (2005). *Sociedades, territorios en tiempos contemporáneos*. Fondo Cultura Económico. DF México

HELD, D.(1991) *Modelos de Democracia*. Alianza Universidad, Madrid. España

HILBERSEIMER. (1927) *La arquitectura de la gran ciudad*. Ed. Sudamericana. Buenos Aires Argentina

IERAL de Fundación Mediterránea (2007). *Coyuntura Económica en la Región Comahue – Río Negro y Neuquén Primer Semestre de 2007*. Cipolletti, Argentina

INDEC: Censo 2001 – Encuesta Permanente de Hogares Total Aglomerados Urbanos, 3Trimestre 2006

IÑIGUEZ ROJAS, RAVENET RAMÍREZ, PÉREZ VILLANUEVA (s/f): *Una aproximación a las desigualdades espacio- familiares en la Provincia Ciudad de La Habana*. Centro de Estudios de Salud y Bienestar Humanos. Universidad de La Habana.

LALONDE, marc. (1996) *El concepto de campo de la salud. Promoción de la Salud*. OPS-OMS. Publicación Científica N° 557.

MANZANAL, Mabel (1998) *Los programas de desarrollo rural en la Argentina*. en el contexto del ajuste macroeconómico liberal. Ponencia IV Seminario CIDER, Bogotá, Colombia.

MAX NEFF, Manfred (1986) *Desarrollo a escala humana, una opción para el futuro*. Ed. CEPUR, Santiago de Chile, Chile.

MEAD, Margaret. (1997). *Cultura y compromiso*. Estudio sobre la ruptura generacional. .Gedisa. Buenos Aires Argentina.

MESA INTERINSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA COLONIA RURAL NUEVA ESPERANZA (2005) *Documento de Trabajo sobre Lineamientos para la consolidación de un espacio interinstitucional de trabajo para los pobladores de la Colonia Rural Nueva Esperanza*. Ferrari, L -. Municipalidad de Neuquén. Subsecretaría de Gestión Ambiental; Vera, M. Programa Social Agropecuario. Neuquén. Argentina

MONTERO, Maritza (2004). *Introducción a la Psicología comunitaria*. Desarrollo, conceptos y procesos. Paidós, Buenos Aires , Argentina

MORELLO, J. (1996) *Manejo de Agrosistemas Periurbanos*. Módulo 10 de la Maestría en Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano, Universidad Nacional del Comahue – Universidad Nacional de Mar del Plata, Neuquén.

MORELLO, J. (1995). *Configuración ecológica del Periurbano del Gran Buenos Aires* Universidad de Buenos Aires, Centro de Estudios Avanzados, Buenos Aires. Argentina

MORENO elsa y cols. (2004). *Calidad y cobertura de la APS*. Universidad Nacional de Tucumán

MUNICIPALIDAD DE NEUQUEN - Plan Urbano Ambiental (1997) *Mapa de Variables Significativas, Riesgo de Inundación en Áreas Costeras del Río Limay*. Elaboración propia en base a información suministrada por la Autoridad Interjurisdiccional de las Cuencas de los Ríos Limay, Neuquén y Negro. Neuquén. Argentina

MUNICIPALIDAD DE NEUQUEN - Plan Urbano Ambiental (2003,2004y 2005) *Informes Técnicos Sanitarios y Bromatológicos de la Colonia Rural Nueva Esperanza*. Equipo de Trabajo. Neuquén. Argentina

MUNTAÑOLA THORNBERG Joseph (2000). *Proyectos, territorios y culturas*. Universidad Politécnica de Cataluña. España.

MUÑOZ, Jorge (2005) *La migración chilena en el corredor Araucanía-Comahue....Idas y Venidas*. EDUCO- Universidad Nacional del Comahue – Pastoral de Migraciones del Obispado de Neuquén. Neuquén. Argentina.

MUXI, Zaida (2006) *La ciudad dual, o el reto de la globalización sobre las ciudades*. Barcelona. España

Organización Panamericana de la salud. (1996) *Promoción de la salud*.

Organización panamericana de la Salud. (2003) 44° Consejo Directivo. 55° Sesión del Comité Regional. *La Familia y la Salud* -

OPS/OMS: (2007). *Conferencia Internacional de Salud para el Desarrollo*. Buenos Aires

PESCI, Rubén (1995) *La Proyección Ambiental*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Ambientales – FLACAM -, La Plata. Argentina

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO – PROVINCIA DE NEUQUEN (1997) *Hidrocarburos, Compensación y Medio Ambiente en la Provincia de Neuquén*”- Equipo de trabajo Neuquén. Argentina.

PUDDIFOOT John (2003) *Problemas y posibilidades en el estudio de los sistemas sociales*. Journal for the theory of social behaviour. Pag. 30.

ROBIROSA, Mario (1986) *Planificación y Gestión Ambiental del Desarrollo*. Módulo 7 de la Maestría GADU. Organización y Gestión Comunitaria

ROCA, J. (2002) *Evaluación de Tierras para riego en la Colonia Nueva Esperanza* Municipalidad de Neuquén en Convenio con Autoridad Interjurisdiccional de Cuencas de los Ríos Limay, Neuquén y Negro. Neuquén. Argentina

ROJAS, Eduardo (2004). *Volver al Centro – La recuperación de áreas urbanas centrales*. BID. Washington D.C, USA

ROSENFELD, Mónica (2005). *Dilemas de la participación social: el encuentro entre las políticas públicas y la sociedad civil*.

SAINT POL MAYDIEU, Patrick et al. (2004). *Bolivia Programa de Revitalización y Desarrollo Urbano de La Paz*. BID. Washington D.C., USA

SECRETARIA DE ESTADO DE PRODUCCIÓN Y TURISMO, Dirección General de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable.- SECRETARIA DE RECURSOS NATURALES Y DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA PRESIDENCIA DE LA NACIÓN – Programa Desarrollo Institucional Ambiental, Componente Fortalecimiento Institucional. (1997) *Diagnóstico Expeditivo para la Gestión Ambiental en la Provincia del Neuquén*. Neuquén. Argentina

UEZ, Rodolfo (2007). *Desarrollo Territorial*. Diario Río Negro

UEZ, Rodolfo. *Hambre de vivienda*. Estudio aun sin publicar. Comunicación personal.

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL COMAHUE. Facultad de Humanidades – Departamento de Geografía (1986) *Carta de Oferta para la Expansión Urbana de la ciudad de Neuquén*. Neuquén. Argentina.

VIVERET, Patrick (2004). *Reconsiderar la riqueza y el empleo*. Icaria Editorial S.A. Barcelona, España.