

Chanampa, Magali Elizabeth
magalichanampa@gmail.com
CONICET-UNPSJB

POLÍTICAS PÚBLICAS EN ASENTAMIENTOS INFORMALES AL SUR DE COMODORO RIVADAVIA: CUESTIONES LOCALES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS FEDERALES DE MEJORAMIENTO BARRIAL

RESUMEN

En la ciudad de Comodoro Rivadavia, desde aproximadamente una década, se conformaron asentamientos informales, en base a diferentes lógicas. Principalmente, a partir de las fuerzas del mercado como dominantes en la regulación y acceso a la tierra. Estos barrios, se caracterizan por localizarse en zonas periféricas, inaccesibles y degradadas. Esta dimensión de informalidad urbana, les otorgó identidad local, conceptualizándolos en “extensiones barriales”. Estos nuevos espacios barriales, se encuentran determinados, generalmente, por la falta de planificación urbana e infraestructura básica. Las consecuencias de

vivir en estas condiciones, crea territorios con problemas ambientales, de hábitat y calidad de vida degradada. Este trabajo, se inscribe en el marco del plan de tesis para el Doctorado en Geografía, el cual, se centra en asentamientos informales al sur de la ciudad. Estos barrios han experimentado cambios dentro de la lógica de radicación y regularización, a través de políticas públicas de mejoramiento barrial. Estas intervenciones desarrolladas en diferentes asentamientos informales de la ciudad, crea la necesidad de análisis sobre la lógica de intervención, ejecución e impactos de dichos programas, en relación con cuestiones lo-

cales a nivel político, socio-económico y urbano-ambiental.

PALABRAS CLAVES: ASENTAMIENTOS INFORMALES - POLÍTICAS PÚBLICAS - PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO BARRIAL - CUESTIONES LOCALES..

ABSTRACT

In the city of Comodoro Rivadavia, from about a decade, informal settlements were formed, based on different logics. Mainly from market forces as dominant in regulation and access to land. These neighborhoods are characterized by localized to peripheral and degraded areas inaccessible. This dimension of urban informality, granted them local identity reconceptualizing IN "neighborhood extensions". These new neighborhood spaces are determined generally by the lack of urban planning and basic infrastructure. The consequences of living in these conditions creates territories with environmental, habitat and quality of life degraded.

This work falls within the framework of the plan for the doctorate thesis in geography, which focuses on informal settlements located in the south area of the city. These neighborhoods have experienced changes in the logic of establishment and regularization of public policies through urban improvement. These interventions developed in different informal settlements in the city, creates the need for analysis the logic of intervention, implementation and impact of these programs in conjunction with local issues at the political, socio-economic and urban-environmental.

KEY WORDS: INFORMAL SETTLEMENTS - PUBLIC POLICY - NEIGHBORHOOD IMPROVEMENT PROGRAMS - LOCAL ISSUES.

INTRODUCCIÓN

En Latinoamérica, las configuraciones espaciales actuales, se caracterizan, por cierta desigualdad, desequilibrio y fragmentación urbana. Estas características, se originan en contextos urbanos, donde las dinámicas del mercado rigen, como fuerzas reguladoras, la producción, distribución y apropiación del suelo.

Dentro del sistema capitalista, el mercado como regulador del suelo urbano, en relación con paradigmas políticos que niegan la realidad del hábitat popular, configuran un esquema de producción de ciudad inverso a la planificación formal. Esta configuración y modalidad de urbanización, es propia y constitutiva de asentamientos informales, donde predomina la autoconstrucción de la vivienda y la autourbanización (Del Río y Duarte, 2012).

El fenómeno de asentamientos informales se detecta en todas las grandes ciudades de Argentina,

cobrando mayor relevancia en el área metropolitana de Buenos Aires. La región patagónica, su configuración territorial, no es ajena a la problemática de asentamientos informales y procesos de tomas de tierras.

La ciudad de Comodoro Rivadavia, es una de las localidades, dentro de la región patagónica, más importantes, ubicada al sureste de la provincia de Chubut. Sus procesos de formación como ciudad, datan aproximadamente, desde el descubrimiento del petróleo, en el año 1907. Los migrantes recién llegados para trabajar en la actividad petrolera, construían sus viviendas en los terrenos que elegían a su voluntad, constituyendo "campamentos petroleros", y marcando así, una trama urbana y social de gran complejidad (Márquez, 2010).

A lo largo del tiempo, durante la formación y predominio de asentamientos informales en el espacio urbano, siguieron diferentes intervenciones

por parte del Estado. En un principio, las políticas recurrentes fueron de erradicación, pero en referencia al periodo de re democratización en América Latina, se comenzaron a abordar e intervenir, desde el reconocimiento de derechos de los habitantes y la regularización de la tenencia de la tierra, mejorando las condiciones habitacionales y urbano-ambientales de la población (Bettatis, 2009).

En Argentina, particularmente, a partir del proceso de recuperación económica en el año 2003, se pusieron en marcha, principalmente desde la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUV), planes federales de construcción y mejoramiento, a nivel barrial-comunitario y a nivel vivienda. Dentro de esta política integral de vivienda y mejoramiento del hábitat, se destaca el Plan Federal "Mejor Vivir" (PROMEVI) y el Programa de Mejoramiento Barrial (PROMEBA). Dichos proyectos, son parte de las intervenciones barria-

les de regularización, legalización y mejoramiento urbano-ambiental, mas amplios en el territorio nacional, considerando particularmente para este trabajo, la implementación de PROMEBA, en diferentes barrios de la ciudad de Comodoro Rivadavia. Este trabajo, se inserta dentro del proyecto de tesis para el Doctorado en Geografía, y se basa en avances analíticos iniciales o preliminares en función a los objetivos de dicha tesis. En principio, como parte de los objetivos, se plantea analizar las lógicas de intervención de políticas públicas, mas precisamente, programas de mejoramiento en asentamientos informales en el área sur de la ciudad de Comodoro Rivadavia, específicamente los barrios “Extensión 30 de Octubre” y “Extensión Abel Amaya”, haciendo hincapié, en la cuestión ambiental y el papel de la organización vecinal en la implementación de dichos programas federales. En función a este objetivo general, se delimita su análisis en aquellos programas de mejoramiento urbano-ambiental, poniendo énfasis en, cómo las complejidades y particularidades locales, principalmente, a nivel político, socio-económico y urbano-ambiental, determinan las lógicas de implementación e impacto de estos programas.

La metodología a implementar se basa, principalmente, en técnicas cualitativas, tales como entrevistas en profundidad y observación participante; asociado también a técnicas cualitativas de recolección de datos, como la utilización de Sistemas de Información Geográfica.

Como parte de algunos avances preliminares a profundizar, a través de entrevistas a actores sociales involucrados en la implementación de programas de mejoramiento y regularización urbano-ambiental, tales como PROMEBA, en barrios de la zona sur de Comodoro Rivadavia. Se consideró la oportunidad de explayar algunos lineamientos sobre la implementación y particula-

ridades de aplicación de este tipo de programas federales a nivel local, en el marco del siguiente trabajo.

SOBRE CAMPAMENTOS PETROLEROS Y ASENTAMIENTOS INFORMALES: CONTEXTO LOCAL COMODORENSE DE UNA ORGANIZACIÓN ESPACIAL FRAGMENTADA

Comodoro Rivadavia es una ciudad portuaria cuya producción central es la industria petrolera. A lo largo de su historia posterior a su fundación como parte del proceso de expansión del Estado nacional, la matriz fundacional ligada a la explotación petrolera –iniciada hacia 1907- fue generando una serie de relaciones y problemáticas asociadas a un tipo de sociedad receptora de grupos migratorios, generándose una marcada heterogeneidad social, nacional y étnica (Baeza, 2013). Los pobladores recién llegados a Comodoro Rivadavia, atraídos por las posibilidades de subsistir en estas tierras del “oro negro”, conformaron “campamentos petroleros”. Estas formas de organización territorial, se consideran los primeros barrios de la ciudad, surgidos a través de las condiciones generadas por las empresas en cada campamento, al otorgársele los elementos básicos para la subsistencia (vivienda, servicios urbanos, atención sanitaria, etc.) (Márquez, 2010). Para poder entender la actualidad local y configuración espacial de Comodoro Rivadavia, es necesario hacer una retrospectiva sobre la ciudad, volver al pasado, sus procesos y dinámicas históricas como marcas indelebles en el presente y también en el futuro. La actividad petrolera fue y es un eje transversal a la región, en diferentes ámbitos de desarrollo. Según Márquez (2010), el contexto de lo que actualmente es el ejido municipal de la ciudad que, estuvo bajo el control

de YPF (Yacimientos Petrolíferos Fiscales) en el pasado, se constituyó rápidamente en el área más dinámica, tanto desde el punto de vista de los niveles de producción, como en lo referente a la atención y bienestar de los habitantes, que hacia fines de los años 20, se brindaba a quienes se encontraban asentados en ella. El potencial de la empresa estatal permitió un desarrollo de infraestructura y servicios propios de toda índole, constituyendo una pequeña ciudad en sí misma; mientras que, por otro lado, de modo diferencial, coexistían las precariedades que vivía por entonces el propio pueblo, y que sólo reunía algunos puntos de comparación con los establecimientos de las compañías petroleras privadas diseminadas en la zona norte.

La situación propia de los “campamentos petroleros”, empañada de tensiones y diferencias con el resto de la ciudad, a nivel bienestar y accesibilidad urbana, conformaron el presente de Comodoro Rivadavia. Se puede decir, que estas dinámicas constituyen la formación histórica de la “ciudad fragmentada” o ciudad dividida, que caracterizan actualmente a este territorio urbano.

En el presente siglo, el último “boom petrolero” (durante los años 2004-2008) en Comodoro Rivadavia, al igual que en aquellos años de la década del 20, se generaron diversas consecuencias locales y regionales, impactando sobre todo, en la expansión del mercado de trabajo, oferta y demanda de mano de obra asociada a la industria petrolera, reactivando a su vez, otras actividades laborales o “satélites” a la actividad extractiva (Svampa, 2013).

Actualmente Comodoro Rivadavia, es considerada, según las estadísticas, una de las ciudades con los ingresos más elevados (un promedio de sueldos de \$21.655), según datos suministrados por Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES) en el Diario La Prensa del 21 de Febrero

de 2014. En muchos casos, los sueldos más elevados provienen de la actividad petrolera. Esto crea graves diferencias salariales, con respecto al resto del mundo del trabajo, o actividades laborales que no dependen directamente a esta actividad.

Las diferencias salariales, basadas en los elevados ingresos de la ciudad de Comodoro Rivadavia, determinaron especulaciones en los precios, principalmente, a nivel inmobiliario, donde las fuerzas del mercado asumen un papel determinante en la regulación de la producción, apropiación y distribución del suelo, imponiendo una fuerte limitación al alcance y al carácter de la actuación del Estado en todos sus niveles para incidir en dichos procesos (Fernández Wagner, 2012).

Asociado a lo que establece Fernández Wagner (2013) el crecimiento económico en el país desde el 2003 y específicamente en Comodoro Rivadavia, *“no hace otra cosa que elevar el precio del suelo exponencialmente”*, dificultando el acceso a una vivienda en alquiler y/o compra, a clases medias y bajas, sumado a su vez, a la falta de una total integración espacial a través de la implementación de programas habitacionales por parte del Estado.

La ciudad se conforma así, en fragmentos que parecen vivir y funcionar de modo autónomo, aferrándose tenazmente a lo que ha sido capaz, cada grupo social, de conseguir en la lucha diaria por la supervivencia (Harvey, 2008).

El desarrollo inmobiliario en la ciudad, determinó fuertes especulaciones en el mercado de tierras, a lo que se suma, la falta o laxas formas de regulación estatal sobre estas condiciones, determinando formas injustas en el acceso al suelo urbano para vivienda e infraestructura básica. Esto indefectiblemente, se traduce y se replica en desigualdades sociales en la ciudad; lo que conforma estilos de vida, moldeados por el aislamiento, en cuanto accesos, beneficios urbanos básicos, participación pública, planificación urbana, entre otros. Estas áreas segregadas, relegadas y periféricas, son coincidentes, en muchos casos, con los

márgenes olvidados de la ciudad.

Los márgenes de la ciudad, son habitados en su mayoría, por asentamientos informales. Estos barrios informales, toman el nombre de los cuales son periféricos, pero anteponiendo el término “extensión”¹, así se observa una realidad local de diferentes “extensiones barriales”, como la “Extensión 30 de Octubre”, “Extensión Abel Amaya”, “Extensión Barrio Moure”, etc.

En relación a lo que establece Brígida Baeza (2013:8), la ciudad de Comodoro Rivadavia, se caracteriza por una lógica de orden espacial donde, los establecidos se ubican en el centro y barrios residenciales y los *outsiders* van ocupando los márgenes del ejido urbano. La autora contempla, como parte de la comunidad *outsiders*, aquella población perteneciente a asentamientos informales, quienes residen en los bordes de la ciudad sometidos a la anegación permanente, asociados a estigmas sociales, raciales y étnicos, representados en el común de la gente, como “ilegales”, “invasores” y “usurpadores”.

DE INTERVENCIONES MUNICIPALES A PROGRAMAS FEDERALES DE MEJORAMIENTO BARRIAL

Ante las problemáticas barriales en Comodoro Rivadavia, producto de una ciudad fragmentada y dispersa en cuanto condiciones de accesibilidad, planificación e infraestructura urbana; las intervenciones públicas realizadas en asentamientos informales se dirigieron, fundamentalmente a solucionar y mejorar cuestiones urbano-ambienta-

1 El término “extensión”, se considera una denominación local, para describir una forma urbana de expansión y asentamiento poblacional, común durante esta última década en la ciudad de Comodoro Rivadavia, utilizada como parte del vocablo común a nivel poblacional y, principalmente, una tipología que le da origen el sector público municipal, para caracterizar este nuevo tipo de formación urbana, que se desarrolla en las periferias y “costados” de barrios ya constituidos, utilizando para su desarrollo urbano, servicios de barrios linderos pero, de manera clandestina.

les, por ejemplo, en la autoconstrucción de vivienda, saneamiento, delimitación de lotes, accesos y calles², etc. En la mayoría de estas intervenciones, desde el área municipal de la ciudad, se delegaron responsabilidades hacia los vecinos, con el fin de mantener el seguimiento y multiplicación de las acciones e intervenciones realizadas³.

Por otro lado, a partir del año 2003, a través de diferentes planes federales desde la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación, se inscriben instrumentos de intervención urbana, como el Programa de Mejoramiento Barrial (PROMEBA), con el fin de mejorar la calidad de vida y contribuir a la inclusión social de aquellas personas en situación de pobreza. La ciudad de Comodoro Rivadavia, más precisamente algunos de sus barrios, se beneficiaron de estos programas, a través de la provisión de obras de infraestructura urbana, equipamiento comunitario, saneamiento ambiental, facilitación del acceso a la propiedad de la tierra y fortalecimiento del capital humano y social. La postura de intervención de programas federales como PROMEBA, se inscriben bajo la lógica de comprender a la ciudad de manera integrada, con repercusiones directas en políticas destinadas a la regularización de la informalidad urbana, conformando tanto instrumentos de regularización, como de legalización y de mejoramiento urbano-ambiental e integral (Clichevsky, 2007). Estas posturas marcaron rupturas epistemológicas, a partir de las críticas a aquellas políticas de regularización urbana, basadas principalmente, en las ideas de De Soto (Cravino, 2012), centradas en interven-

2 Basado en las entrevistas realizadas en el marco de la tesis de grado de Licenciatura en Gestión Ambiental, denominada “El Asentamiento Informal extensión del Barrio 30 de Octubre de Comodoro Rivadavia: problemas ambientales y políticas públicas locales aplicadas a la Gestión Ambiental” (2013).

3 La delegación de responsabilidades desde el poder público municipal hacia los vecinos, se considera como parte del debilitamiento de estas áreas institucionales, a nivel recurso humano y económico para la intervención, control y seguimiento en los barrios de la ciudad intervenidos.

ciones meramente individuales sin incluir acciones de integración socio-espacial.

Con el fin de analizar intervenciones urbano-ambientales actuales en asentamientos informales de la ciudad, se considero necesario contactar con la Dirección de Hábitat de la Municipalidad de Comodoro Rivadavia, como el área del gobierno local responsable de la implementación de PROMEBA, es decir, este área local junto con el gobierno de la provincia de Chubut y el Ministerio de Planificación Federal de Inversión Pública y Servicios, es la encargada de diseñar el proyecto, preparar los pliegos, realizar el llamado a licitación pública y adjudicar la obra, contratar a la empresa, certificar el avance, gestionar y administrar los recursos, conformar el listado de beneficiarios, entre otras tareas. Esto indefectiblemente, implica una fuerte descentralización de funciones y la asunción de tareas que habitualmente no recaían en ese nivel (Bettatis, 2009).

Dentro de la articulación de los tres niveles de gobierno (nacional-provincial-local), indispensable para la aplicación de programas federales como PROMEBA, se busca analizar cómo las pautas y lógicas de aplicación de este tipo de instrumentos de mejoramiento y regularización urbano-ambiental, se ejecutan en la ciudad; su desarrollo y resultados, a partir de cuestiones y dinámicas políticas, socio-económicas, económicas y urbano-ambientales, a nivel local.

BREVE CARACTERIZACIÓN DEL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO BARRIAL (PROMEBA)⁴

El Programa de Mejoramiento Barrial (PROMEBA), es ejecutado por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUV) de la Secretaría

⁴ Este apartado se basa, principalmente, en información obtenida de la página web del Ministerio de Planificación Federal de Inversión Pública y Servicios (www.promeba.gob.ar).

de Obras Públicas (SOP), dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Este programa cuenta con una Unidad de Coordinación Nacional (UCN), y opera descentralizadamente a través de Unidades Ejecutoras Provinciales (UEP) y Unidades Ejecutoras Municipales (UEM).

El PROMEBA se implementó con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) desde fines de los años 90 en los centros urbanos de cada una de las provincias del país. En el año 2002, el programa inició una fase experimental en el Área Metropolitana de Buenos Aires, desarrollándose plenamente a partir del 2004 (Varela y Fernández Wagner, 2012)

Actualmente se encuentra en marcha PROMEBA III, siendo una etapa que recoge el valioso aporte de las experiencias desarrolladas en la ejecución de PROMEBA I y II - desde su inicio en febrero de 1997. La financiación de este programa bajo la línea de crédito aprobada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) alcanza los US\$ 1.500 millones en un plazo de 25 años y tiene como meta atender un total de 250.000 hogares argentinos. Para garantizar el cumplimiento de esta meta el Gobierno Argentino ha decidido transferir los recursos a las provincias y municipios en calidad de subsidio. Asimismo, y dado el rol determinante de las provincias y municipios en la ejecución de la estrategia, asignará recursos para fortalecer y reforzar sus capacidades de gestión (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios).

Se considera dentro de los parámetros de regularización urbano-ambiental a este tipo de proyectos, como PROMEBA, a partir de su esencia de intervención basada en la construcción, mejoramiento y ampliación, principalmente, de redes de agua potable, tratamiento de aguas servidas, energía eléctrica, desagües pluviales, red vial,

obras de mitigación ambiental y conexiones intra-lotes. Se han realizado intervenciones en todo el territorio nacional, con interesantes logros cualitativos pero bajo impacto cuantitativo (Varela y Fernández Wagner, 2012).

Para la implementación de PROMEBA, se rigen ciertos criterios, que se consideran parte de las lógicas de actuación y ejecución de este tipo de proyectos, determinantes en la elección, implementación, desarrollo y resultados de esta inversión pública, en aquellos barrios donde se implementará el programa a nivel local.

El primer componente de elegibilidad, se basa en la **legalización de la tenencia de la tierra**; con esto se busca verificar las condiciones de dominio y la factibilidad de legalización de la tenencia de la tierra, confrontando el cumplimiento de la legislación vigente.

Los **criterios socio-económicos** de PROMEBA, considera solo la intervención del programa en población con al menos el setenta y cinco por ciento de NBI, según definición de INDEC; asimismo dentro de este criterio socio-económico, se establece la intervención de aquella población, con valores del índice de "Calidad de la Situación Habitacional"⁵, menores que el valor de dicho índice para la localidad.

Los **criterios económicos**, establecen principalmente que, el costo del equipamiento comunitario y urbano no debe superar el quince por ciento

⁵ Índice referente dentro de los criterios de elegibilidad de PROMEBA. Según la metodología adoptada en los últimos Censos en Argentina, para medir déficit habitacional, se plantea a la vivienda como una configuración de servicios habitacionales que deben cubrir necesidades humanas primordiales. Tales como: la protección frente a las inclemencias del medio; disponibilidad de un espacio de intimidad y privacidad; provisión de un ambiente sano (servicios básicos, como acceso a agua potable, sistema de eliminación de excreta y facilidades para aseo personal); accesibilidad al espacio y adecuada inserción al entorno; disponibilidad de servicios domiciliarios y de servicios en la vía pública en el entorno a la vivienda (infraestructura, pavimentación, transporte público, recolección de residuos). Este índice no solo se basa en la medición de condiciones materiales de la vivienda sino también, otros factores como el de espacio geográfico, culturales y ambientales (Lazzari, 2012).

(15%) del total de la inversión en infraestructura pública del proyecto; el número de lotes habitacionales vacantes no debe exceder en más de un diez por ciento (10%) al total de lotes habitacionales intervenidos con el proyecto y los costos de inversión por lote no exceden los límites de los valores promedio establecidos por lote.

Dentro de los **criterios legales**, este programa garantiza la legalización de la tenencia de la tierra mediante un proceso que posibilite a los beneficiarios obtener la posesión legal y la escrituración de los lotes que ocupan; para todas las inversiones en infraestructura pública incluidas en el proyecto existen entidades responsables de los servicios que están dispuestas a asumir la operación y mantenimiento de la infraestructura una vez completado el proyecto.

Para la ejecución de proyectos locales, a través de PROMEBA, según los **criterios ambientales**, es necesario que los mismos no se encuentren en áreas vulnerables de riesgo ambiental por procesos naturales o antrópicos; además no debe estar ubicado en espacio que comprometan sitios de interés ecológico y/o de conservación.

Los **criterios urbanos**, en principio, establecen que los terrenos a intervenir deben estar localizados dentro de la planta urbana en zonas destinadas al uso habitacional; por otro lado, debe estar integrado, como mínimo, por cincuenta (50) familias localizadas en un área con continuidad territorial; sumado a la existencia de las prefactibilidades en los organismos responsables de planificación de las redes de infraestructura pública, para la ejecución del proyecto.

Dentro de los **criterios sociales**, se establecen los grados de conformidad de los beneficiarios del programa, asumiendo también la participación y elaboración de propuestas de los vecinos, incluyendo aquellas situaciones de relocalización.

Se considera el análisis de los criterios de PROME-

BA, mencionados anteriormente, como parte de las determinaciones de elegibilidad, implementación, ejecución e impactos de este tipo de programas a nivel local. En este sentido, el análisis se basa en cómo estos criterios y sus lógicas de acción, a través de la articulación de tres niveles de gobierno, se adecuan y se tornan aplicables en un contexto comodorense de particularidades locales y barriales, a nivel político, socio-económico y urbano-ambiental complejos.

CRITERIOS LOCALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS FEDERALES DE MEJORAMIENTO BARRIAL EN COMODORO RIVADAVIA

En primer lugar, se considera que la articulación de roles de los tres niveles de gobierno nacional-provincial-local para la implementación y ejecución de PROMEBA, demanda cambios, adecuaciones y transformaciones de áreas institucionales públicas, principalmente a nivel local, con el fin de cumplir con los criterios de elegibilidad, implementación, ejecución e impactos, de este tipo de programas de intervención barrial en asentamientos informales.

Según Bettatis (2009), las responsabilidades se reparten desigualmente y son los gobiernos locales los que implementan y efectivizan los proyectos barriales, implicando una fuerte descentralización de funciones y la asunción de tareas que habitualmente no recaían en ese nivel.

De forma explícita sobre la aplicación de programas de mejoramiento barrial, Bettatis (2009: 7) establece que, *“la llegada de este programa al territorio pone de relieve que las diferentes condiciones que existen, tanto en los municipios como en los barrios, suponen también diferentes procesos de implementación. Las capacidades organizacionales, la disponibilidad de recursos, la*

experiencia previa, la modalidad de construcción política (entre otros) son aspectos que inciden en el desempeño del programa y en el alcance y tipo de respuesta que pueda brindar”.

En Comodoro Rivadavia, la implementación y finalización de programas de mejoramiento y regularización urbano-ambiental, se concreto en diferentes barrios. En algunos casos, barrios con demandas y necesidades que no superaban los de otros. A través de PROMEBA, se intervinieron aproximadamente ocho barrios. Siendo actualmente dos barrios (San Cayetano y Máximo Abásolo), los que se encuentran en ejecución. En general, estas intervenciones públicas en la ciudad, se destinaron y destinarán principalmente, a la construcción de infraestructura pública, como redes (agua, cloacas, electricidad, gas), equipos comunitarios, forestación, veredas, defensas, contenedores domiciliarios, parada de colectivos, alumbrado público, desagües pluviales, entre otros ([Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios](#)).

Se considera como parte del inicio del trabajo de investigación, y dentro de este trabajo en particular, crear el marco analítico, basado fundamentalmente, en el análisis preliminar de cómo y de qué manera algunos criterios, en este caso de PROMEBA (como uno de los programas que actualmente se aplica en la ciudad), se aplican o adecuan a la realidad local, más precisamente a aquellas particularidades locales, a nivel político, socio-económico, económico y urbano-ambiental.

Como se nombró anteriormente, para este trabajo en particular, se pondrá énfasis, principalmente, en cuatro ejes temáticos a nivel local: la cuestión **política, socio-económica, económica y urbano-ambiental**. Se consideran estas condiciones o instancias locales, determinantes para la elección o elegibilidad de los barrios o asentamientos informales; la ejecución y desarrollo del

proyecto; y los impactos o resultados del mismo, en relación a su mejoramiento y regularización urbano-ambiental.

A continuación, dentro del análisis inicial sobre el tema, se describen brevemente aquellas cuestiones locales, de manera introductoria, con el fin de profundizar en trabajos posteriores.

Dentro de la **cuestión política**, se consideran, por un lado, aquellas posturas políticas o identidades políticas, directamente influyentes en la toma de decisión final sobre los proyectos de intervención urbana. En este caso, se trata de la palabra final, sobre qué barrio intervenir o no, siendo parte de esta decisión, la responsabilidad del jefe comunal o municipal de la localidad.

En el marco de las entrevistas realizadas, como parte del trabajo de campo, desde la Dirección de Hábitat de la Municipalidad de Comodoro Rivadavia, personal técnico manifestaba su preocupación en relación a que, más allá de los diagnósticos urbano-ambientales barriales; las decisiones de dónde intervenir pasaban por cuestiones que muchas veces escapan las necesidades, urgencias y problemáticas de algunos barrios y población.

En el marco de la cuestión política, para la aplicación de programas federales, como PROMEBA, todos los aspectos de implementación adquieren un sesgo local, a partir de la responsabilidad administrativa de, fundamentalmente, la selección de los beneficiarios, los grados de participación comunitaria permitida, la articulación con políticas de desarrollo social y económico, la gestión articulada de los diferentes programas habitacionales, así como la creación de los espacios de gestión con anclaje territorial (Varela y Fernández Wagner, 2012). En este mismo sentido, se consideran los tiempos de demora involucrados en la articulación de los diferentes niveles gubernamentales, un obstáculo en la concreción de las intervenciones. En ciertas situaciones, las demoras

se vuelven insostenibles, siendo en algunos casos, según los técnicos de la Dirección de Hábitat, las propias familias quienes realizan las intervenciones habitacionales que les urgían.

En la **cuestión socio-económica** se considera poner énfasis en el análisis, como parte de una problemática local histórica y compleja. Según los criterios de actuación de PROMEBA, las intervenciones se realizan solo en aquella población con el setenta y cinco por ciento de NBI. Para el caso de Comodoro Rivadavia, se considera su configuración espacial, marcada por desigualdades urbanas, sociales y económicas, configurando una ciudad dividida o fragmentada, pero con particularidades que, hacen de estos lugares, espacios heterogéneos y dinámicos a nivel socio-económico.

Según Freddo y Usach (2014), en Comodoro Rivadavia, se solapan aquellas áreas urbanas, donde el censo de 2010 revela una marcada proporción de hogares con NBI, mayor cantidad de personas por vivienda y un elevado porcentaje de población nacida en el extranjero. En este mismo sentido, las autoras establecen que, el crecimiento urbano de la ciudad esta ligado a asentamientos informales, considerados los sectores más vulnerables de la ciudad y su entorno.

Por otro lado, basado en lo anterior, se considera como parte del análisis clave de la cuestión socio-económica barrial en Comodoro Rivadavia, la particularidad local en cuanto asentamientos informales y su complejidad en la búsqueda de una categoría para estos barrios que escapa a la de gueto racial o periferia pobre, ya que, siguiendo a Baeza (2013:8), *“no sólo la heterogeneidad étnica, nacional, ocupacional de sus habitantes no nos permite categorizarlos de este modo, sino sobre todo una “marca identitaria” clave que debemos considerar en nuestro proceso: la alta movilidad social que es posible observar al interior del asen-*

tamiento, con parámetros de consumo “de clase media”, con empleos en el sector petrolero que sobrepasan la media nacional, o en otros rubros como el de la construcción no sólo como trabajadores, sino también como contratistas”.

En coincidencia al postulado de Baeza (2013), Smolka (2003) establece que, a aunque el mapa de la informalidad urbana se parezca al de la pobreza, la extensión y persistencia de este fenómeno, no puede ser explicada solamente por la pobreza. *“No todos los ocupantes de los asentamientos informales son pobres, tal como muchos estudios empíricos en América Latina lo han demostrado en los últimos años. La tasa de ocupación irregular de la tierra es mucho más alta que el aumento del número de familias nuevas pobres”* (Smolka, 2003: 1).

La **cuestión económica**, basado en los criterios de PROMEBA, se relaciona a los costos de inversión en infraestructura pública, básicamente, para la construcción, ampliación y mejoramiento de equipamiento comunitario y urbano. Dentro de estas circunstancias, se busca poner énfasis, especialmente, en las condiciones económicas de Comodoro Rivadavia, es decir, aquellas cuestiones de precios locales para el acceso a bienes de consumo básicos. En coincidencia, Svampa (2013), dentro de su análisis sobre Comodoro Rivadavia, para un artículo en el *Observatorio Petrolero Sur*, establece que las profundas diferencias salariales en la ciudad, se suman a los altos precios para la construcción, siendo el precio del metro cuadrado en la ciudad, equivalente al valor de Puerto Madero en Buenos Aires. Asociado a esto, en la actualidad, personal del área técnica de la Dirección de Hábitat, concuerdan en que el presupuesto enviado desde los programas federales de vivienda y mejoramiento barrial, no coincide con los precios locales, siendo muchas veces un obstáculo a la hora de construir en la ciudad.

Según Smolka (2003), los programas de normalización, que son de naturaleza remedial o curativa, tienen un costo económico alto, comparado con el de proporcionar tierra urbanizada en una manera preventiva. En el mismo sentido, Aristizabal y Ortiz (2001 en Smolka, 2003) en Bogotá, estiman que el costo de corrección (“la reparación”) de un asentamiento irregular es 2.7 veces el costo de áreas planeadas. La contracara de esta realidad, son los tiempos; el permiso de desarrollar una subdivisión formal puede tomar de tres a cinco años, mientras que la decisión de regularizar un establecimiento informal a menudo toma menos de seis meses (Op. Cit., 2003).

La **cuestión urbano-ambiental**, basado en los criterios establecidos por PROMEBA, consideran la intervención en aquellas zonas vulnerables de riesgo ambiental. En relación a este criterio, se considera que la mayoría de los asentamientos informales en la ciudad de Comodoro Rivadavia, se encuentran emplazados sobre condiciones topográficas inadecuadas, con alta peligrosidad y vulnerabilidad (Cardona, 1993), creando escenarios de riesgo, que se intensifican en circunstancias de fuertes lluvia y tormenta. Las condiciones vulnerables de estos barrios y su población, se generan principalmente por la saturación del suelo y afectación de lo construido; consistencia y composición del suelo que dificulta el drenaje; relieve irregular que aumenta la fuerza de escorrentía y erosión; pérdida de cobertura vegetal que agrava la erosión; modificación de red de drenaje originado por movimiento de suelo, generando erosión y acumulación (Chanampa, 2013, basado en Baeza, 2010).

Según la experiencia del personal de la Dirección de Hábitat de la Municipalidad de Comodoro Rivadavia, la configuración topográfica de la ciudad se vuelve compleja y riesgosa, para aquellos asentamientos poblacionales emplazados sobre

los taludes de los cerros. En estos casos, es necesario realizar reubicaciones de aquellas familias vulnerables. Aunque en otras instancias, gran porcentaje del presupuesto público de programas como PROMEBA, es destinado a la construcción de muros de contención u otras soluciones materiales para disminuir el riesgo de deslizamiento de suelo, producto de los desniveles topográficos y las viviendas emplazadas en estos sectores. Esta problemática local, en muchos casos es prioritaria en las demandas de solución, dejando en segundo plano, otras cuestiones o problemáticas habitacionales que, ante los acotados presupuestos, se vuelve un dilema de elección el destino de los mismos.

Se coincide con Bettatis (2009) en que, a pesar de la descentralización de responsabilidades que demanda este tipo de política pública de intervención urbana en el país, esto no implica que los municipios puedan desarrollar cualquier tipo de proyecto y plantear modalidades de ejecución de las obras que no se ajusten a las formuladas en el nivel central. En cierta medida, esta dependencia, postula adecuaciones en las funciones, roles y formas de gestión, a nivel local o municipal.

Se considera necesario mencionar también, aquellos criterios impuestos por BID (Banco Interamericano de Desarrollo), pautas externas-internacionales, poco flexibles y acotadas (Clichevsky, 2006), determinantes en la aplicación y ejecución a nivel local.

En resumen, dentro de este marco analítico inicial, se considera que diferentes particularidades y características locales de Comodoro Rivadavia, pueden determinar en distintos barrios de la ciudad, la implementación, ejecución y desarrollo de programas federales de mejoramiento y regularización urbano-ambiental. Para este caso, se tiene en cuenta, dentro las particularidades locales, aquellas cuestiones políticas, socio-económicas,

económicas y urbano-ambientales, dentro de un contexto de ciudad que ha alcanzado altos niveles de riqueza económica, cultural, tecnológica pero, sin embargo, ha sembrado una fuerte desigualdad en los ingresos y capacidad de acceso a diferentes tipos de servicios de sus habitantes (Lazzari, 2012).

CONSIDERACIONES FINALES

En principio, se considera que los aspectos políticos e institucionales, juegan un rol central al momento de la implementación de planes federales a nivel local, como el caso de PROMEBA. En este sentido, los criterios políticos considerados, se basan principalmente, en las posturas o identidades políticas y las articulaciones entre niveles gubernamentales, lo que fundamentalmente, hace a la toma de decisiones y tiempos de concreción y ejecución de las intervenciones públicas para el mejoramiento y regularización barrial, principalmente a nivel urbano-ambiental.

La problemática en relación a la segmentación entre áreas gubernamentales o la falta de articulación entre niveles, se reproduce en la “bajada al territorio”, lo que disminuye el impacto que potencialmente podrían generar si trabajaran de modo articulado (Bettatis, 2009).

Las lógicas de intervención pública, en sectores barriales más vulnerables, asociados generalmente a la informalidad urbana, se han ido transformando a través del tiempo y las experiencias. Actualmente estas intervenciones, en función a las necesidades, pretenden de manera integral, asumir problemáticas del habitar (desde un sentido de la sociología urbana) y hábitat (sentido desde la ecología urbana).

Más allá de los impactos positivos a nivel territorial, a partir de la implementación de programas federales en la regularización y mejoramiento urbano-ambiental, se coincide con Smolka (2003)

en que, una política más consistente para reducir la informalidad, y así reducir la pobreza, debería ser al menos neutra o aportar la reducción de los altos precios de la tierra.

En Comodoro Rivadavia, se han intervenido aproximadamente ocho barrios a través de PRO-MEBA. En algunos barrios o asentamientos informales contiguos unos de otros, se realizaron intervenciones poco integrables. Con esto, lo que se quiere decir es que, algunas intervenciones de programas públicos en la ciudad, fueron de manera circunscrita y discontinua, como el caso de los barrios "Extensión 30 de Octubre" y "Extensión Abel Amaya"⁶. En este sentido, la necesidad de análisis, se centra sobre la lógica de intervención de dichos programas y su relación con criterios políticos, socio-económicos, económicos y urbano-ambientales, a nivel local, para la elegibilidad, ejecución, desarrollo y resultados de la implementación de tales programas federales. Cabe destacar a su vez, dentro de este análisis, se busca conocer el rol que juegan las organizaciones a nivel barrial-comunitario en estas intervenciones públicas.

Las formas fragmentadas de intervención por parte de algunos programas, como en el caso de los barrios "Extensión 30 de Octubre" y "Extensión Abel Amaya", no garantizan la normalización de los asentamientos informales, sino que siguen reproduciendo y refuerzan "reglas del juego" del mercado, que contribuyen a la informalidad (Smolka, 2003). Aquí radica el desafío de intervención pública. Se considera clave, el control del mercado de tierra, principalmente cuestiones como las especulaciones, para interrumpir el ciclo vicioso de la informalidad urbana.

En Comodoro Rivadavia, como parte del sesgo local de desigualdades y segregación espacial, dentro de su contexto histórico de "campamen-

6 Área de estudio a investigar en profundidad, durante el transcurso de la tesis de Doctorado en Geografía.

to petrolero", la regularización y control en el mercado de tierra e inmobiliario, por parte del Estado, se considera indispensable para el tratamiento de aquellos criterios locales, a nivel político, económico y urbano-ambiental, que hacen al habitar de la ciudad y, por ende, a la posibilidad de intervenciones públicas, a través de programas de legalización, regularización y mejoramiento urbano-ambiental, sin reproducir las lógica de una "ciudad fragmentada" o dividida.

BIBLIOGRAFÍA

- Baeza, B. (2013). Migrantes bolivianos en asentamientos informales en Comodoro Rivadavia (Chubut, Argentina). En *XXIX Congreso Latinoamericano de Sociología*. Santiago de Chile.
- - Bettatis, C. (2008). "Urbanización de asentamientos informales en la provincia de Buenos Aires". *Revista Bitácora*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. pp. 89-108
- - Cardona, O. (1993). Manejo ambiental y prevención de desastres: dos temas asociados. LA RED, Red de estudios sociales en prevención de desastres en América Latina.
- -Chanampa, M. E. (2013). "El Asentamiento Informal extensión del Barrio 30 de Octubre de Comodoro Rivadavia: problemas ambientales y políticas públicas locales aplicadas a la Gestión Ambiental". Tesis de Grado en Licenciatura en Gestión Ambiental. Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco. Comodoro Rivadavia, Chubut.
- - Clichevsky, N. (2006). *Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas*. Santiago de Chile. Naciones Unidas. CEPAL.
- - Clichevsky, N. (2007). Informalidad urbana: abordajes teóricos-metodológicos de políticas estatales. Algunas reflexiones sobre sus interrelaciones. M.C., Cravino. *Repensando la ciudad informal en América Latina (117-148)*.
- -Cravino, M. C. comp. (2012). *Repensando la ciudad informal en América Latina*. Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires.
- -Del Rio, J. P. y Duarte, J. I. (2012). La gestión del suelo y la distribución de la ciudad. Una articulación compleja para la política habitacional en el Conurbano Bonaerense. Cap. II. En: *Construyendo barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*. Ediciones CICCUS. Buenos Aires.
- -Fernández Wagner R. (2013). Tierra y suelo urbano en una sociedad patrimonialista. En: G. Gonzalez y B. Nahoum. "Derecho al suelo y la ciudad en América Latina. La realidad y los caminos posibles". Ediciones Ediciones Trilce & Centro Cooperativo Sueco. Montevideo
- -Fernández Wagner, R. (2012). La ciudad Justa. Capítulo en Sergio Caggiano (et. al.) (M. E. Casullo; M. C. Cravino; J. P. Cremonte; R. Fernández Wagner; A. Grimson; A. Kaufman, M. P. López, J. Sorin y G. Vommaro) con prologo de Eduardo

Rinesi E.; "Racismo, violencia simbólica y política. *Pensar el Indoamericano dos años después*". Ediciones UNGS, Los Polvorines.

- -Fernández Wagner, R. y Varela, O. (2012). El retorno del Estado. Los Programas Federales de Vivienda en el AMBA. M.C., Cravino. Construyendo barrios. (15-48).
- - Freddo, B. y Usach, N. (2014). Crecimiento de una ciudad dispersa: análisis y reflexiones del caso de la ciudad de Comodoro Rivadavia. En IX Jornadas Patagónicas de Geografía. Universidad Nacional de la Patagonia Austral. Rio Gallegos-Santa Cruz.
- -Harvey, D. (2008). "El derecho a la ciudad". *New Left Review* 53, septiembre-octubre, pp. 23-40.
- - Lazzari, R. (2012). *El déficit habitacional en la Argentina: estimación para el año 2009*. Buenos Aires. FODECO.
- - Márquez Cabral, D. (2010). "Una ciudad de zonas grises y mitificadas". En revista online *Confines*. <http://www.confinesdigital.com/>.
- - Smolka, Martin (2003). "Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra". *Land Lines*. Lincoln Institute. Vol. 15, numero 1.
- - Svampa, M. (2013). "Comodoro Rivadavia, un modelo mal desarrollado". En Observatorio Petrolero Sur. <http://www.opsur.org.ar/blog/>. Este apartado forma parte del libro próximo a publicar, junto con Enrique Viale *La Argentina del Despojo. Territorios, Extractivismo y Modelos de Maldesarrollo*, editorial Katz.