

LOS CONTORNOS DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN NEUQUÉN, ANTES Y AHORA

Gabriela Perez*

Introducción

En América Latina, a partir de los años ´40 del siglo pasado, las nociones de desarrollo económico y Estado moderno fueron determinando que éste comience a ejercer funciones que hasta entonces estaban reservadas a la sociedad civil.

En referencia al problema de la vivienda, el discurso político incorpora el concepto de déficit habitacional y admite la responsabilidad del Estado en su arreglo. A partir de ello, el contenido de las reivindicaciones demandadas al Estado se modifican. Ya no es suficiente que éste asuma el papel de mediador de conflictos, genere pautas mínimas de habitabilidad de los espacios o regule el mercado de alquiler, reclamándose ahora una intervención directa en la dotación de vivienda en propiedad (Necochea Vergara, 1996: 102-103). Estas ideas ejercieron una gran influencia en Nuequén desde mediados de la década de 1960, a pocos años de iniciar su vida institucional como provincia y cuando aún estaba en la tarea de organizar su estructura estatal.

La primera parte del trabajo abarca aquellos años y las dos décadas siguientes, período en el cual el acceso a la vivienda estuvo asociado a vastos programas estatales de reivindicación social, piezas claves en la conformación de un sistema de políticas de bienestar que destacó por su complejidad y cobertura territorial. Desde la década de 1990, y en el marco de intensas transformaciones políticas, económicas y sociales en el país, la injerencia pública en la cuestión social viene siendo objeto de críticas y cambios significativos. Con el avance del paradigma neoliberal, que descalifica al Estado y cuestiona el limitado alcance del modelo de Bienestar, se ven alterados y pierden vigencia los cuatro principios en torno a los cuales históricamente se estructuraron las políticas sociales: el carácter sectorial de los servicios, el predominio de lo público sobre lo privado, el centralismo estatal y la aspiración de universalidad (Fernández Soto, 2000: 74). Frente a ello, los nuevos rasgos que las políticas asumen son (Hintze, 2000: 17-18):

-Privatización: se agudiza la separación público-privado ante el dominio de las ideas referentes a que la reproducción debe desarrollarse esencialmente en el ámbi-

* Profesora del Departamento de Geografía de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional del Comahue

to privado y que el Estado solo debe ocuparse de los asuntos que quedan excluidos del campo de competencia del mercado.

-*Universalidad restringida*: si bien continúa el reconocimiento del carácter universal de las políticas, se producen modificaciones de grado. Ello implica por ejemplo, solo atención primaria de las necesidades de salud, educación, vivienda.

-*Focalización de las intervenciones en aquellos “que realmente las necesitan”*: siempre han existido políticas y programas focalizados y orientados a ciertos sectores en función de condiciones biológicas o económico-sociales, pero ahora el acento en la focalización no puede independizarse del hecho de que las políticas selectivas ya no están dirigidas a grupos reducidos.

-*Aumento del peso de las políticas asistenciales*: consideradas como compensatorias del ajuste estructural, pierden su carácter residual y adquieren mayor presencia.

En síntesis, bajo la idea neoliberal dominante de un “Estado mínimo”, que disminuye el gasto público en general y el social en particular, se abre la puerta hacia una concepción de la política social sin propósito integrador, orientada a la atención “caso por caso”, donde la universalidad de las prestaciones es desplazada por el particularismo, en el que conviven el asistencialismo inmediatista con la solución individualista del tipo “microemprendimiento” para los expulsados del mercado de trabajo (Campione, 2000: 109). En este sentido, la provincia del Neuquén no ha estado ajena a los cambios señalados. Por el contrario, éstos representan profundas rupturas en un escenario donde la conformación de un sistema público de políticas de bienestar social fue un objetivo estratégico del modelo de desarrollo provincial. En consecuencia, y respecto al tema vivienda, desde los noventa comienza a asistirse a un debilitamiento del viejo esquema de amplios programas estatales para dar paso a intervenciones más restrictivas en medio de modificaciones financieras e institucionales. La segunda parte del trabajo introduce en estos aspectos.

Características de la política provincial de vivienda durante su etapa fundacional y décadas de 1970 y 1980

Al iniciar la década de 1960, las autoridades del Neuquén consideraban que la provincia reunía rasgos de una región subdesarrollada a raíz de la crítica situación socioeconómica de sus habitantes¹. En base a este diagnóstico se definen los *Lineamientos generales para el desarrollo del Neuquén*, estableciéndose que para alcanzar “un desarrollo integral, armónico y equilibrado” era necesario, entre otros as-

¹ Provincia del Neuquén, COPADE, 1990.

pectos, la mejora de las condiciones sociales de la población² a partir de la atención de las necesidades básicas de salud, educación y vivienda. Desde ese momento y hasta aproximadamente principios de la década de 1990, la consideración del problema habitacional constituyó uno de los pilares de la política social. Así, si se toman los elementos básicos que Boh (1984) señala para el análisis del tema de la vivienda en cuanto objeto de una acción institucional, se observa que la política habitacional en la provincia asume en ese periodo las siguientes características:

En términos de cómo el Estado percibe “el problema de la vivienda” y cómo define su intervención frente al mismo

El Estado provincial reconoce el problema habitacional tanto en sectores urbanos como rurales³, y hacia fines de la década de 1960 lo visualiza como una “crisis de vivienda” que se manifiesta en la existencia de un considerable déficit, que atribuye a un conjunto de factores concatenados e interdependientes, entre ellos, el hecho de que la capacidad de ahorro de la población, carente de una vivienda propia o que vive en condiciones inadecuadas, no guarda relación con el costo de adquisición del bien y la falta de instrumentos financieros apropiados para atraer el ahorro hacia ese tipo de inversión (COPADE, 1969 b: 29-126). Las estimaciones sobre la insuficiencia de vivienda realizadas para el año 1967 señalaban⁴:

a) La existencia de 9.730 viviendas en condiciones cualitativamente deficientes⁵.

b) Un déficit por ocupación multifamiliar de 2.584 unidades⁶.

c) Como derivación de los anteriores, el déficit global resultante era de 12.314 unidades, correspondiendo el 79% a viviendas en malas condiciones y el 21% a necesidades por ocupación multifamiliar.

d) Las 12.314 viviendas del déficit global representaban un 44,7% de familias que necesitaban ese bien.

e) La mayor participación departamental en el déficit global correspondía a Confluencia con un 40%, siguiéndole Zapala con el 11,1%.

² Los Lineamientos generales para el desarrollo del Neuquén consideraban tres fases: mejora de las condiciones sociales de la población y promoción de actividades industriales, creación de infraestructura para el desarrollo y finalmente promoción e intensificación de actividades productivas.

³ Provincia del Neuquén, Confederación General Económica, 1966; Provincia del Neuquén, COPADE, 1967; Provincia del Neuquén, Consejo de Planificación, 1968; Provincia del Neuquén, COPADE, 1990.

⁴ Provincia del Neuquén, COPADE, 1969. Estimaciones realizadas en base al Censo Nacional de Población y Vivienda de 1960 y al Censo Provincial de Población y Vivienda de 1965.

⁵ Considera techo, paredes y piso en malas condiciones según criterios establecidos para el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1960.

⁶ El cálculo de este déficit se basa en la diferencia entre la cantidad de familias y la de viviendas existentes en cada departamento administrativo de la provincia.

La precariedad habitacional existente en aquel momento, y la decisión de implementar una política de vivienda con el fin de “dotar de una vivienda digna a cada una de las familias que habitan el territorio neuquino”(COPAIDE, *op. cit.*: 129) llevan a que la intervención estatal en este campo:

- Exprese la intención de extender con criterio universal el derecho social a una vivienda adecuada.

- Se concrete en la *producción-dotación*⁷ de viviendas mediante la implementación de amplios programas habitacionales, en un ámbito caracterizado por un acelerado crecimiento demográfico y la existencia de vastos sectores de población carenciada.

Los alcances y destinatarios de la política de vivienda

La política provincial de vivienda fue concebida a partir del presupuesto general de que el Estado debía ocuparse de las carencias sociales que los mecanismos del mercado no lograban remediar. Esto es, una política habitacional cuyo compromiso fundacional era asegurar a un sector de la población el acceso a la denominada “vivienda digna”.

En este marco, se canalizó el uso de fondos propios, nacionales y externos para la construcción de (COPAIDE, *op.cit.*:140):

-*Viviendas de interés social*, destinadas a los sectores de la sociedad que carecían de capacidad de ahorro.

-*Viviendas económicas* para los grupos en condiciones de ahorro reducido.

La inversión en viviendas denominadas de interés social fue destinada a los sectores poblacionales urbanos más necesitados, como por ejemplo los habitantes de los barrios de emergencia de distintas localidades de la provincia. A tal fin, se elaboró el programa “Erradicación de villas de emergencia” que preveía la construcción de 750 viviendas industrializadas entre 1969 y 1970. A su vez, la segunda categoría de viviendas tenía por objetivo satisfacer la demanda de sectores urbanos con ingresos medios y medios-bajos. Los primeros pasos dados en este sentido fueron:

-La ejecución del Plan de Viviendas Económicas Argentinas (V.E.A) que, promovido por la Secretaría de Estado de Vivienda de la Nación, tenía como fin financiar la construcción de viviendas agrupadas individuales o colectivas a través del Banco Hipotecario Nacional.

La operatoria aspiraba a captar parte del ahorro de un variado espectro de asalariados, razón por la cual contempló cinco categorías de viviendas establecidas según las características y valores de las mismas, la duración de los préstamos y los intereses a pagar.

⁷ La construcción de viviendas realizada por el Estado provincial estuvo a cargo de distintas empresas privadas previa licitación de las obras.

-Viviendas construidas con recursos de la Caja de Previsión Social de la Provincia. Al finalizar la década de 1960 éste era el único organismo público del Neuquén que financiaba la compra, construcción, refacción o ampliación de viviendas, incluso bajo la modalidad de “ayuda mutua”⁸. estando en condiciones de acceder a los créditos los empleados de la Administración Pública provincial a partir de los dos años de antigüedad en la misma.

-Viviendas del Banco de la Provincia del Neuquén. En 1973 se crea el Departamento Hipotecario del Banco y se pone en marcha una operatoria -con asistencia financiera del Banco Central de la República- para la construcción de 224 viviendas⁹. La misma contemplaba un régimen de créditos hipotecarios para compra, construcción o ampliación de viviendas de uso propio, previa constitución de un nivel de depósitos en caja de ahorro del Banco de la Provincia.

Los aspirantes debían contar con un ingreso total mensual permanente no inferior a tres veces la cuota del préstamo solicitado, realizándose al momento de la selección de los adjudicatarios un sistema de puntaje que consideraba -entre otros aspectos- el cumplimiento de este requisito. Dadas estas características, la operatoria se centró en la atención de las necesidades habitacionales de los sectores profesionales y de ingresos medios.

A estas iniciativas, que representaron un importante avance tendiente a revertir la crítica situación de la vivienda en la provincia, se fueron sumando otros programas con el fin de cubrir diversas necesidades socio-habitacionales. Ello esencialmente debido a que la llegada de profesionales, familias de clase media, trabajadores rurales y obreros de la construcción, provenientes de distintas zonas del país y de Chile¹⁰, fue alimentando el surgimiento de nuevas realidades sociales y, en consecuencia, complejizando la demanda habitacional. De este modo, durante la década de 1980 la provincia destina recursos financieros propios para la implementación de distintos programas de vivienda: Federalismo, Solidaridad, Esfuerzo Propio, Ampliación y Mejoramiento, Viviendas indígenas y Plurianual.

No obstante, lo destacado de este período fueron las operatorias ejecutadas, a partir de 1976, con recursos nacionales y del Banco Internacional de Reconstrucción y

⁸ Este tipo de operatoria, muy difundido durante la década de 1990, se caracteriza por el trabajo conjunto de agentes del Estado provincial y población beneficiada.

⁹ En una primera etapa se construyeron 96 departamentos ubicados en la ciudad de Neuquén, financiados totalmente por la línea de redescuentos del Banco Central según lo establecido en la circular B1070 del BCRA. Sin embargo la participación de este organismo nacional fue disminuyendo paulatinamente, pasando a financiar menos del 10% del valor total del resto de las viviendas. Finalmente, esta línea de redescuento instrumentada a favor de BPN fue cancelada en 1978 por resolución del Directorio de la entidad crediticia provincial (acta n° 1076)(Rivas, 1991: 52-53).

¹⁰ La construcción de represas sobre los ríos Limay y Neuquén fue un factor de gran atracción de población. En 1967 comienzan las obras del complejo Chocón-Cerros Colorados, en 1972 y 1986 las de Alicopá y Limay Medio respectivamente.

Fomento (BIRF) bajo la acción desarrollada por el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI). El objetivo de las mismas era atender la demanda de aquellos sectores de la población cuyos ingresos le imposibilitaran cubrir el costo de una vivienda adecuada o su financiamiento.

En Neuquén, los programas desarrollados a través del FONAVI eclipsaron al resto de las respuestas públicas dadas para asistir a la población en sus necesidades habitacionales: del total de viviendas construidas en el período 1979-1991 (24.804 unidades) el 70% correspondió a operatorias del FONAVI¹¹. Sin embargo, y al igual que en otras jurisdicciones nacionales, éstas presentaron severas deficiencias entre las que cabe mencionar el sobrevalúo de las viviendas, su emplazamiento en áreas geomorfológicamente inestables, defectos en la calidad y cantidad de los materiales empleados y el diseño de prototipos constructivos que no contemplaban las condiciones climáticas, ni el aporte de áridos y de revestimientos de las distintas zonas donde se localizaban las viviendas.

En cuanto a los agentes públicos provinciales intervinientes

El primer organismo estatal ejecutor de acciones directas vinculadas a la cuestión habitacional fue la *Comisión Provincial de la Vivienda*, creada en 1966 para desempeñarse bajo la dependencia del Ministerio de Asuntos Sociales. Pese a su carácter honorario, le fueron asignadas amplias funciones que, en términos generales, continuaron siendo desarrolladas por los organismos que le sucedieron: colaborar con el Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADEV) en la realización de estudios técnicos, sociológicos, presupuestarios y financieros sobre viviendas; elaborar programas de construcción de vivienda urbana y rural; establecer las normas y controlar las actividades de entidades relacionadas con la dotación de viviendas; proponer las condiciones para la adjudicación de viviendas construidas por la provincia; vincularse con organismos financieros nacionales e internacionales; plantear la política de educación para la vivienda; apoyar las investigaciones que conduzcan a modernizar y crear nuevos métodos constructivos como también fomentar la industrialización en la construcción de las viviendas¹².

En 1969 la Comisión fue disuelta y en su reemplazo se crea la *Dirección General de Vivienda* que, bajo dependencia funcional del Ministerio de Bienestar Social, desarrolló prácticamente las mismas tareas que su antecesora con la diferencia de que no lo hizo como organismo honorario¹³.

¹¹ Cálculo realizado en base a datos extraídos de Taranda y Ocaña (1993: 43) y del Consejo Nacional de la Vivienda (2002: 50-51).

¹² Decreto provincial 0452/66.

¹³ Ley provincial 582, Decreto reglamentario 1148/69.

En 1977 la Dirección es sustituida por el *Instituto Provincial de Vivienda del Neuquén* (IPVN), ente descentralizado¹⁴ que tendrá como fin “promover la solución integral del problema habitacional en el ámbito de la provincia, mediante la construcción de viviendas, obras de urbanización, de infraestructura, de servicios y equipamientos necesarios a tal fin (...)”¹⁵. Es decir, se puntualiza la tarea del IPVN en la dotación de vivienda y de su respectiva infraestructura, en razón de percibirse ello como “solución integral” al problema habitacional. Años más tarde, y posiblemente en lo que intentó ser una adaptación institucional a la rápida evolución urbana de la provincia y sus consecuencias territoriales, el Instituto cambia su denominación a *Instituto Provincial de Vivienda y Urbanismo* (IPVU) y suma al objetivo inicial el tema de la planificación urbana con sus especificidades regionales y locales.

Con el transcurso del tiempo, el IPVU se transformó en un importante componente del esquema de la política social provincial, no solo por su papel en el diseño, implementación y adjudicación de los planes provinciales de vivienda, sino también por su carácter de ejecutor de la política habitacional nacional en el ámbito neuquino. Este posicionamiento le significó:

- Disponer tanto de recursos financieros provinciales como de origen nacional e internacional, los que en ocasiones llegaron a ser considerablemente superiores a los asignados a otras reparticiones del Estado provincial.

- Constituirse en el referente ineludible de las demandas sociales de vivienda. Ello continuará incluso durante la década de 1990, cuando el gobierno neuquino decida la descentralización de algunas operatorias y, en consecuencia, el IPVU delegue a municipios y comisiones de fomento parte de la responsabilidad en la dotación de viviendas.

- Desarrollar una intensa vinculación con actores económicos de la rama de la construcción.

En términos de la localización de los conjuntos habitacionales

La provincia del Neuquén no ha sido una excepción respecto a la tendencia generalizada de construir vivienda pública en los principales centros urbanos. Este rasgo de la política habitacional se manifiesta desde sus inicios pese a que, hacia fines de la década de 1960, el déficit era un problema extensivo a todo el territorio provincial y afectaba tanto a áreas urbanas como rurales. Los cuadros 1 y 2 ilustran al respecto.

El departamento Confluencia era el único caso donde el déficit urbano sobrepasaba al rural (Cuadro 1) con motivo de la evolución de la población urbana en la

¹⁴ En principio funcionó como organismo descentralizado del Ministerio de Obras y Servicios Públicos. A partir de 1988 se estableció su dependencia funcional de los ministerios de Bienestar Social y de Economía y Obras Públicas.

¹⁵ Ley provincial 1043/77, artículo 2°.

provincia, la que pasó de un 37 % en 1960 a un 66 % en 1970, concentrándose principalmente en la ciudad de Neuquén. En el resto de los departamentos -con excepción de Zapala y Chos Malal donde casi no existe diferencia entre los valores del déficit urbano y rural- el problema de la vivienda se centraba en las zonas rurales. En éstos, si bien el déficit absoluto era pequeño respecto del total provincial, las necesidades habitacionales asumían niveles críticos al considerar la proporción de familias afectadas (déficit relativo). Así por ejemplo, en Ñorquín un 3,4 % de déficit absoluto representaba la necesidad de vivienda para el 90 % de las familias residentes.

Cuadro 1
Áreas críticas. Déficit de vivienda por departamento, 1967

Zona	Departamento	Déficit absoluto (1)			Déficit relativo(2)
		% total	% urbano	% rural	
Confluencia	Confluencia	40.0	72.8	27.2	32.3
Noroeste	Chos Malal	7.5	48.6	51.4	74.6
	Ñorquín	3.4	24.6	75.7	90.9
	Minas	5.2	34.0	66.0	95.4
Centro	Loncopué	4.3	28.4	71.6	82.1
	Picunches	6.4	24.5	75.5	72.8
	Zapala	11.1	48.2	51.8	34.2
Desértica	Pehuénches	4.6	12.6	87.4	94.1
Lacustre	Aluminé	3.8	25.0	75.0	67.0

(1) Proporción de viviendas que componen el déficit. (2) Proporción de familias que necesitan vivienda.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría del COPADE.

Pese a que estos datos, producto de un diagnóstico realizado por la provincia hacia fines de los años '60 con el propósito de definir las líneas de acción en torno a la política de vivienda, evidencian la importancia del déficit rural, la construcción pública de vivienda proyectada para 1969-70 estuvo destinada a atender las necesidades habitacionales de las áreas urbanas (Cuadro 2). La menor capacidad de presión de las poblaciones rurales, las severas condiciones climáticas que rigen durante gran parte del año en las regiones cordillerana y precordillerana y la falta de caminos y puentes operaron como factores que postergaron la inclusión de la vivienda rural en los programas estatales.

Cuadro 2
Proyectos de construcción pública de vivienda, 1969-70

Zona	Localidad	% de viviendas
Confluencia		66.8
	Neuquén	43.5
	Cutral Có	15.0
	Centenario	3.9
	Plottier	3.9
	Senillosa	0.5
Noroeste		2.2
	Chos Malal	2.2
Centro		21.2
	Zapala	17.8
	Las Lajas	1.7
	Loncopué	1.7
Desértica		0.0
Lacustre		9.8
	Junín de los Andes	2.9
	San M. de los Andes	5.0
	Aluminé	1.9

Fuente : Elaboración propia en base a datos de la Secretaría del COPADE.

El sesgo urbano de la política habitacional fue acentuándose durante las décadas de 1970 y 1980, destacándose el sector oriental de la provincia como principal destino de la construcción pública de vivienda. Así, del total de viviendas construidas entre 1979 y 1991 el 63.7 % se localizó en centros urbanos del departamento Confluencia (Cuadro 3).

La tendencia obedeció en parte, como se mencionó, a los acelerados procesos de crecimiento demográfico y de urbanización ocurridos en la provincia a partir de 1960. En ellos fue significativo el aporte migratorio, integrado por chilenos de escasos recursos -quienes pasaron a acrecentar el ya extenso sector marginal urbano y semiurbano- y por argentinos muchos de los cuales eran trabajadores calificados o profesionales (Palermo, 1988: 18). El incremento de los sectores urbanos, especialmente localizados en la ciudad capital y en otros centros del departamento Confluencia, tuvo una fuerte incidencia en el desarrollo del gasto social en general y en vivienda

en particular. Debido por un lado, a que el poder político se vio en la necesidad de aplicar políticas sociales que contribuyeran a la integración y reproducción colectiva de dichos sectores, pero que a la vez operaran como mecanismo de captación de lealtades políticas. Por el otro, a que conforme su crecimiento, los sectores urbanos se constituyeron en grupos con gran capacidad de demanda y presión.

Cuadro 3
Distribución por localidad del total de viviendas construidas por el Estado neuquino, 1979-1991 (%)

Neuquén	41.4
Zapala	9.6
Cutral Có	9.5
Centenario	8.4
Plottier	4.4
Chos Malal	3.0
Otras localidades	23.0

Fuente: Taranda y Ocaña, *op.cit.*:44.

De este modo, el Estado provincial mediante su inversión en planes habitacionales, ha sido el principal protagonista en la construcción y expansión de las áreas urbanas. En ese sentido, el IPVU ha tenido una responsabilidad fundamental, al habersele asignado desde su creación el deber de estudiar la localización de los conjuntos habitacionales¹⁶, aspecto que se enfatizó a partir de 1984 cuando se redefinen sus objetivos en los siguientes términos: *“procurar la solución integral del problema habitacional y de la planificación urbana en el ámbito de la provincia, con sus particularidades por región y localidad (...) mediante la definición de una política global (...) a través de una planificación con participación a corto, mediano y largo plazo, que regule y ordene el desarrollo de los asentamientos urbanos y rurales en lo referente a uso de suelo, infraestructura, servicios, equipamiento y vivienda”*¹⁷.

¹⁶ Ley provincial 1043/77, Cap. III, art. 13°, inciso d).

¹⁷ Ley provincial 1537/84, art. 2°. En el mismo artículo se puntualizan otras funciones ya asignadas al IPVU al momento de su creación, tales como la investigación socioeconómica y técnica del problema habitacional y la posibilidad de dar respuestas en referencia al diseño, la construcción y la adjudicación de viviendas.

Sin embargo, en la práctica tales propósitos solo se cumplieron parcialmente debido a que se adjudicaron conjuntos habitacionales sin atender su inserción en el tejido urbano, emplazados en áreas no adecuadas, carentes de espacios verdes, con infraestructura sanitaria y educativa extremadamente insuficiente en relación al número de habitantes a residir o con características constructivas inapropiadas según la región o el grupo familiar beneficiado. En consecuencia, junto a la posibilidad de acceder a una vivienda propia numerosos planes también representaron situaciones de “vulnerabilidad social y espacial”¹⁸ para sus habitantes.

El caso de la ciudad de Neuquén es el más significativo al respecto. Allí los mayores problemas derivan de la falta de preocupación por la ubicación de los conjuntos habitacionales generados desde el Estado, primando en la decisión de localización la lógica de funcionamiento del mercado del suelo urbano. La despreocupación se ve reflejada en el desconocimiento de las normas municipales de planeamiento de la ciudad y en la presión ejercida por distintos actores sociales (el propio IPVU, cooperativas, mutuales, inmobiliarias) para construir viviendas en áreas no adecuadas por medio de Ordenanzas modificatorias y de excepción. De este modo, la ciudad en su expansión hacia el oeste y el norte fue ocupando áreas próximas al frente de barda, muy disectado por la acción hídrica y con riesgo potencial -en diferentes grados- para el asentamiento humano a causa de la inestabilidad de las geoformas y por ser zonas receptoras de sedimentos y aguas pluviales (Jurio y otros, 2003: 87 y ss.).

Principales transformaciones a partir de la década de 1990

Desde su creación, y por un período de 20 años, el FONAVI fue el prototipo de suministro de vivienda pública que representó, en cierta medida, el paradigma del Estado Benefactor en nuestro país¹⁹.

En torno al FONAVI, la política nacional asumió un perfil altamente reglamentarista, centralista, fragmentado y con escasa diversificación²⁰. Desde el nivel nacional se decidía respecto de las cuestiones referentes a la planificación de los conjuntos habitacionales, las prioridades de inversión, los cupos por jurisdicción y las normas de las operatorias. A su vez, la tarea de los organismos provinciales de vivienda quedaba reducida a la ejecución de los proyectos y a la determinación de la distribución territorial y la tipología de los conjuntos habitacionales. Sin embargo, las atribuciones de los IPV en referencia a esta última facultad eran relativas, pues debían estar sujetas a las pautas establecidas por el FONAVI, las cuales generalmente no contemplaban las condiciones naturales de las distintas regiones del país.

¹⁸ Conceptos tomados de Ziccardi, 2001: 108-109.

¹⁹ Cuenya y Rofman, 1992; Cuenya y Falú (comp.), 1997.

²⁰ Cuenya y Falú, *op. cit.*, Fidel, 1997.

En 1992 se produce un punto de inflexión en la política nacional de vivienda al suscribirse, entre la Nación y las provincias, el Acuerdo Interestadual, más tarde ratificado por el Pacto Fiscal Federal (Ley 24.130). A partir de ese momento, los recursos del FONAVI son descentralizados, autorizándose su transferencia directa a las provincias según los porcentajes acordados por la Secretaría de Vivienda. Asimismo, la Nación se reserva el papel de auditor, renunciando a la determinación de cupos y prioridades, y estableciendo la absoluta responsabilidad de las provincias en el otorgamiento de las aptitudes técnicas y financieras, como también en la administración de los fondos provenientes del recupero de las inversiones.

Posteriormente, la Ley 24.464/95 se constituye en el nuevo marco que regla al FONAVI, ajustando la originaria ley del Fondo²¹ a lo acordado en el Pacto Fiscal. Con ella se crea el Sistema Federal de la Vivienda, que reafirma la federalización de los recursos y fija el monto mínimo a distribuir entre las provincias y la ciudad de Buenos Aires. También introduce la posibilidad de créditos con garantía hipotecaria para la construcción, refacción, ampliación o finalización de viviendas económicas para familias de escasos recursos.

En referencia a los recursos financieros²²

Antes de los cambios mencionados, los recursos financieros que las provincias recibían del FONAVI estaban sujetos a los vaivenes de los impuestos que alimentaban al Fondo. Producto de ello, durante el período 1980-1994, Neuquén recibió aportes anuales que oscilaron entre un máximo de aproximadamente \$ 87 millones y un mínimo de poco más de \$ 17 millones (Consejo Nacional de la Vivienda, *op. cit.*: 50-51).

A partir de 1995, si bien la fuente financiera esencial que alimenta al FONAVI continúa siendo la recaudación impositiva, la mencionada Ley 24.464 establece que por esa vía debe garantizarse como mínimo el equivalente a \$ 75 millones por mes calendario -\$ 900 millones anuales- caso contrario el Tesoro Nacional deberá ejecutar los adelantos imprescindibles para sostener el mencionado nivel de financiamiento. Además, respecto a la distribución de los recursos, la norma faculta al Congreso de la Nación a modificar los porcentajes correspondientes a cada jurisdicción cada dos años según el correcto empleo de los mismos, el nivel de recupero y de inversión y la variación del déficit habitacional. En base a este marco legal, a la provincia del Neuquén le corresponde un 4.30 % de los \$ 900 millones comprometidos, lo que significa un monto anual de \$ 38.700.000. A excepción del año 1996, los recursos FONAVI recibidos por la provincia han estado por debajo de este valor y con tendencia general decreciente. Las autoridades locales manifiestan desconocer si Neuquén ha sido objeto de una

²¹ Ley 21.581/77.

²² Si bien este aspecto no figura entre los elementos básicos que Boh señala en su propuesta de análisis, las modificaciones ocurridas en este sentido requieren su consideración.

modificación del porcentaje que le fuera asignado oportunamente, y consideran que la situación es producto de un trato discriminatorio desde la Nación.

Hasta la década de 1990 inclusive, Neuquén se encontraba entre las jurisdicciones del país con más bajo nivel de retorno de las inversiones habitacionales, exhibiendo sólo un 10% de cancelación de deudas de las aproximadamente 45.000 viviendas construidas por planes. Esta situación, era producto básicamente de la desorganización imperante, desde larga data, en el subsistema público provincial de la vivienda²³ y de la arraigada “cultura del no pago” de una amplia franja de adjudicatarios. Con la intención de revertir tal desequilibrio, a fines de 1987 el Poder Ejecutivo aprobó el Sistema de Recupero Financiero de Viviendas Financiadas con Recursos Provinciales, que contemplaba distintos plazos y cuotas de pago según las operatorias y su localización²⁴. Posteriormente se crea el Régimen Especial de Descuento Automático de cuotas de viviendas construidas por el IPVU. Con ello, el objetivo de recupero financiero trasciende a los planes desarrollados con recursos provinciales, siendo obligatorio el descuento para las viviendas a adjudicar y optativo para las adjudicadas²⁵. Sin embargo, el incremento en la recuperación de los fondos invertidos se logró a partir de 2001, cuando una modificación en el Régimen Especial estableció el descuento automático obligatorio también para las viviendas adjudicadas²⁶. Esto permitió al IPVU iniciar el cobro de deudas totales o parciales de viviendas entregadas a sus beneficiarios durante las décadas de 1970 y 1980. La aplicación de este mecanismo suscitó reacciones opuestas. Algunos sectores de la sociedad se manifestaron a favor del inicio del cobro de las deudas. En cambio, alrededor del 80 % de los intendentes no adhirió al Régimen Especial, imposibilitando que se realice el descuento a los empleados municipales.

Un complemento fundamental de ese Régimen Especial fue la decisión de ajustar el registro oficial de adjudicatarios originales con uno de los actuales moradores de las viviendas, debido a que se estima que un 50 % de las mismas se halla en situación de tenencia irregular. En este sentido, se señala la existencia de procedimientos prohibidos como ventas, alquileres y el paso de posesión del inmueble entre compatriotas en el caso de adjudicatarios chilenos.

A partir de estas acciones, el IPVU ha logrado el inicio del cobro de las cuotas correspondientes a un 30 % de las viviendas adjudicadas, con lo cual, los ingresos en concepto de recupero comienzan a exhibir una tendencia creciente: \$ 2.9 millones en

²³ Una clara muestra de ello es que, a la fecha, el IPVU desconoce con certeza cuantas viviendas han sido construidas en territorio neuquino en el marco de planes o programas estatales. Desde el año 2001, dicho organismo se encuentra abocado a la tarea de reconstruir los registros al respecto.

²⁴ El Sistema de Recupero Financiero establecía que los incentivos de radicación de la población debían excluir al departamento Confluencia, aplicándose un plan de pago preferencial a las viviendas construidas fuera de dicha jurisdicción (Decreto 0301/87).

²⁵ Ley provincial 2189/96.

²⁶ Ley provincial 2370/01.

2001, \$ 7.3 millones en 2002 y \$ 7.9 millones en 2003. Esto ha permitido a la provincia, no sólo pasar al grupo de las jurisdicciones con mayor nivel de recupero financiero habitacional, sino también ocupar el primer lugar entre ellas a raíz del incremento mencionado²⁷.

En términos de alcances y destinatarios de la política

En este plano de la política de vivienda se produjeron una serie de cambios, algunos positivos y otros negativos si entendemos que la intervención estatal en el problema habitacional debe tener esencialmente un objetivo social. Entre los favorables cabe mencionar, **en primer término**, la apertura del esquema de provisión de vivienda pública hacia instancias menores de gestión. En tal dirección y en sintonía con la tendencia descentralizadora iniciada por la Nación, Neuquén pone en marcha a partir de 1993 los programas de obra delegada por convenio con municipios y comisiones de fomento²⁸. Bajo esta modalidad, esencialmente empleada para desarrollar la política habitacional en el interior neuquino, la provincia comienza a transferir recursos financieros propios y del FONAVI a los gobiernos locales a fin de que éstos asuman la mejora, ampliación o construcción de viviendas y obras de infraestructura urbana complementarias. Se procura así dar inicio a un proceso de transformación del enfoque de la política habitacional, con miras a la elaboración de planes que atiendan las necesidades de cada localidad a partir de la delegación a los municipios de las decisiones referidas a cantidad, calidad, ubicación y adjudicación de las viviendas.

Desde entonces, la mayoría de los municipios ha estado desarrollando programas de obra delegada. No obstante, la reforma anunciada se circunscribió básicamente a la descentralización de los recursos financieros. Este aspecto, aunque necesario para que los municipios efectivicen su autonomía, resultó insuficiente para producir la aspirada transformación del enfoque de la política habitacional.

Es sabido que, un rasgo de las instituciones de gobierno local en América Latina es su debilidad, especialmente en los centros intermedios y pequeños. Esta debilidad no sólo se manifiesta en la insuficiencia de recursos financieros y económicos, sino también en las limitaciones que presentan el modo de funcionamiento y de gestión de los municipios y sus recursos humanos (Arocena, 1995: 59). Neuquén no constituye una excepción a este rasgo de la realidad institucional latinoamericana, con el agravante que el Estado provincial parece asociar descentralización con “desentendimiento” asumiendo, en consecuencia, una actitud de indiferencia ante las limitaciones técnicas y administrativas locales. De este modo, los municipios y comisiones de fomento neuquinos aún están imposibilitados de ejercer una verdadera autonomía en materia habitacional que les permita implementar una política acorde a las necesidades concretas de la población.

²⁷ Auditoría de la Nación, 2004.

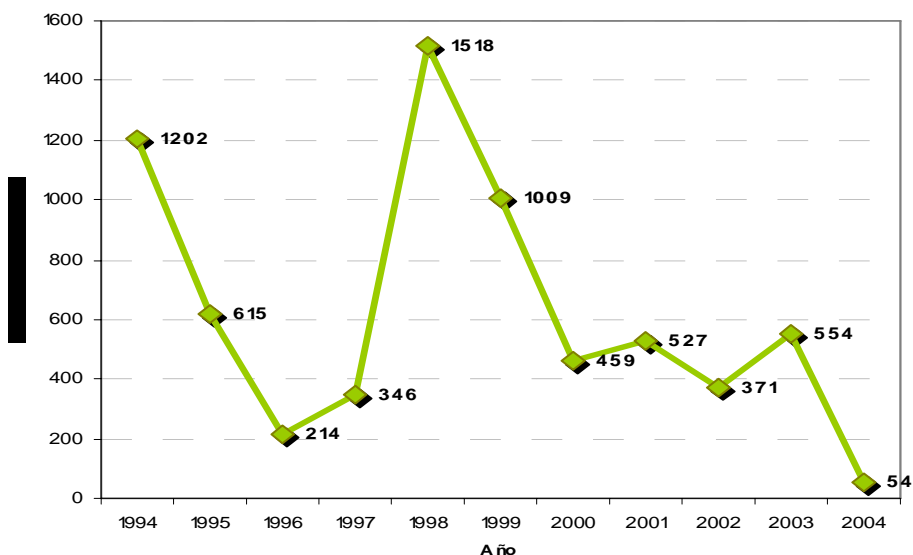
²⁸ Centros de población que cuentan entre 250 y 500 habitantes.

En **segundo término**, la descentralización del FONAVI, al trasladar a las provincias la responsabilidad en la administración de los recursos financieros, permitió su empleo en situaciones no permitidas anteriormente. Por ejemplo, la antigua ley FONAVI establecía que la construcción de las viviendas debía realizarse en lotes privados o fiscales. La modificación de estas condiciones, facultó a la provincia a destinar parte de los fondos nacionales a la construcción de viviendas indígenas en tierras cuya propiedad pertenece al conjunto de la comunidad aborigen, posesión que también se extiende a las viviendas, siendo la comunidad quien determina la adjudicación de las mismas. Si bien Neuquén durante el período anterior ya había implementado operatorias destinadas a la dotación de viviendas indígenas, el fin de la restricción señalada contribuyó, al menos desde el plano normativo, a revertir el prolongado proceso de exclusión de la población mapuche como sujeto de derecho a una vivienda digna.

La provincia construyó entre 1977 y 1994 un total de 38.739 viviendas y en el período 1995-2004 un total de 5.667 unidades²⁹. Estos datos reflejan que la caída que viene experimentando la construcción pública de vivienda es el cambio más relevante de signo negativo. El repliegue estatal en la atención del problema habitacional es un proceso que comienza a insinuarse en la década de los '90 y se profundiza a partir del año 2000, tal como ilustra el siguiente gráfico donde se indican las viviendas iniciadas por el IPVU durante el período 1994-2004.

²⁹ Taranda y Ocaña, *op.cit.*: 44 y Consejo Nacional de la Vivienda, *op. cit.*: 50-51.

Viviendas iniciadas por IPVU, 1994-2004



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Estadísticas y Censos de la Provincia del Neuquén.

Desde el punto de vista económico, este aspecto de la política provincial de vivienda, sumado a los momentos de crisis de la construcción privada, ha desencadenado por un lado la desaceleración y baja del nivel de actividad de la industria de la construcción, afectando la existencia de numerosas pequeñas y medianas empresas del sector. Por el otro, el incremento del desempleo de mano de obra y equipos ligados a la actividad³⁰.

Desde la perspectiva de la dotación de vivienda social, el repliegue estatal modificó sustancialmente los alcances y destinatarios de la política habitacional. Comienzan a tener mayor presencia las respuestas asistenciales y focalizadas. Éstas buscan compensar los efectos de la crisis y la exclusión en los grupos poblacionales más vulnerables, localizados en áreas territoriales “calientes” en cuanto a conflictos manifiestos o potenciales, con el propósito de “controlar el orden” más que consumir un derecho (Grassi y otros, 1994: 17). Se trata de respuestas que, a partir de los ‘90, pierden su tradicional atributo de acciones estatales residuales, aunque en el caso que

³⁰ Cámara Argentina de la Construcción, Delegación Neuquén.

nos ocupa, ello no ocurre por el grado de cobertura poblacional que implican, sino por la importancia que el IPVU le otorga a este tipo de operatorias. A título de ejemplo, intervenciones estatales desarrolladas en este marco fueron:

-Planes para población en situación de extrema condición socio-habitacional. Parten de relevamientos realizados por el IPVU durante 1996, en los cuales se detectan pobladores y familias viviendo en condiciones de evidente precariedad habitacional, localizados en zonas periféricas de centros urbanos, en zonas rurales y en asentamientos indígenas. Fueron financiados con recursos provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del recupero del IPVU, y contemplaron la inclusión de beneficiarios que no estaban en condiciones de afrontar la devolución de los costos, por lo cual las nuevas viviendas o mejoras asumieron el carácter de subsidio no reintegrable.

La aplicación de estos planes se realizó en dos modalidades:

I) Solución del hábitat por autogestión, desarrollado en asentamientos del noroeste de la ciudad de Neuquén caracterizados por la irregularidad en la ocupación de las tierras, carencia de servicios básicos, precariedad habitacional, con población desocupada o subocupada y en situación de riesgo social.

II) Mejoramiento habitacional para demanda dispersa, destinado a familias con NBI y con vivienda deficitaria por hacinamiento u otros factores de riesgo social vinculados a las características de la vivienda habitada.

-Programa Provincial de Ayuda Habitacional. Fue ideado con el propósito de atender la ampliación, refacción o mejora de viviendas familiares deficitarias localizadas en zonas urbanas y suburbanas. Este tipo de acción se encuadra dentro de las operatorias de consolidación barrial, debido a que los trabajos se realizan en viviendas sobre lote propio o que están en proceso de regularización y contemplan la provisión de materiales, mano de obra y asistencia técnica en caso de ser necesaria. El programa surge de relevamientos realizados durante el año 2001 en distintas localidades de la provincia. Se financia con recursos provenientes del recupero del IPVU y, al igual que en el caso anterior, contempla situaciones de excepción en las cuales las inversiones adquieren la forma de subsidios no reintegrables.

En términos de los agentes públicos provinciales intervinientes

Como ya se mencionó, el IPVU fue una pieza clave en el esquema de la política social neuquina en su papel de organismo conductor de la política habitacional provincial. Aun así, y tras 26 años de actividad -con aciertos y desaciertos- centrada en la construcción de viviendas sociales, la actual gestión del gobierno provincial limitó sus funciones, a la vez que proyecta desarrollar la futura política de vivienda esencial-

mente a través de la Agencia de Desarrollo Urbano Sustentable (ADUS)³¹. Entre el conjunto de facultades y funciones a desempeñar, la ADUS priorizará el otorgamiento de créditos individuales -con la asistencia del Banco de la provincia como agente financiero- para la construcción, mejora y ampliación de viviendas. En ningún caso los proyectos a financiar podrán exceder los noventa metros cuadrados cubiertos a valores del mercado local.

Se señala que tal fin deberá alcanzarse en armonía con el desarrollo urbano de las distintas localidades y en procura de “mantener el concepto de sustentabilidad del desarrollo habitacional y urbano en el largo plazo”. No obstante es importante destacar que, el alcance de la sustentabilidad queda reducido a condiciones de viabilidad económica, en cuanto se considera que para lograr la misma es suficiente la aplicación de políticas que articulen “las aspiraciones de la sociedad y promuevan la vinculación de la renta generada por el sector y el aporte del Estado para el financiamiento de soluciones habitacionales en forma permanente”³². Es decir, no se considera necesario en términos de sustentabilidad la concreción de acciones públicas que contribuyan a un desarrollo habitacional y urbano más saludable, más seguro, con equidad para todos los sectores de la sociedad en el acceso a la tierra, la vivienda, la ciudad y sus servicios.

Los recursos que manejará la ADUS serán prácticamente la totalidad de los fondos destinados a la construcción de viviendas en la provincia, y estarán constituidos por los que se reciban del FONAVI, los que resulten del recupero de las inversiones, los originados en partidas especiales e impuestos que se fijen a la construcción y los provenientes de créditos que la Agencia tome con organismos nacionales e internacionales.

La provincia tiene previsto una asignación de \$ 324 millones para el período 2005-07, y de \$ 240 millones más durante 2008-11, cifras considerablemente superiores a las que anteriormente conformaron el presupuesto para la construcción de viviendas. Sin embargo, las 26.103 solicitudes para financiar la dotación de viviendas recepcionadas, desde octubre pasado a la fecha, requerirían por parte de la Agencia disponer de una cartera de crédito de aproximadamente \$ 760 millones.

En lo que refiere al IPVU, éste pierde su rol protagónico en el subsistema público provincial de la vivienda, quedando sus funciones restringidas a la atención de la población de escasos recursos o en situación de desamparo. Además, es desplazado como representante de la provincia ante el Consejo Nacional de la Vivienda. De este modo, y por intermedio de la ADUS, los lineamientos rectores de la política provincial pasarán a focalizarse en la atención de los sectores poblacionales de ingresos medios, argumentándose que la mayoría de las operatorias implementadas en los años anteriores no consideró las necesidades habitacionales de este segmento.

³¹ Ley provincial 2460/04.

³² Ley 2460, art.2º, inciso d).

El cambio institucional también tiene repercusiones en el plano local en cuanto la ley de creación de la Agencia establece que los municipios que opten por la construcción y adjudicación de planes en sus ejidos, deberán comprometer como garantía una proporción de la coparticipación provincial de impuestos. Es importante destacar, que en numerosos casos los ingresos por coparticipación representan prácticamente los únicos recursos con que cuentan municipios y comisiones de fomento, por lo que la efectivización de la garantía significaría un límite no solo a la producción pública de vivienda por los gobiernos locales, sino también al desempeño de otras funciones. Asimismo, la norma habilita la transferencia de la responsabilidad del cobro de las viviendas adjudicadas a los gobiernos locales, con lo cual también se les transfieren las controversias y dificultades existentes en torno a este aspecto de la política habitacional.

En términos de efectos territoriales

La retracción estatal en la dotación de viviendas, en un contexto provincial caracterizado por un crecimiento demográfico que sigue siendo elevado, el aumento del desempleo y subempleo, el descenso del poder adquisitivo y los elevados costos de alquileres y terrenos en el mercado inmobiliario, se refleja en una crisis habitacional que no cesa de profundizarse desde mediados de la década de 1990. Algunos datos se revelan como sintomáticos de la urgencia de las actuales necesidades actuales:

- Los municipios de El Huecú, Junín de los Andes, San Martín de los Andes, Villa la Angostura y Zapala han declarado la emergencia habitacional en sus ejidos.
- En San Martín de los Andes, centro turístico promocionado como una “aldea ecológica de montaña”, la emergencia habitacional se ve agravada por la carencia de tierras para construir planes y la sobrevaluación de alquileres y bienes inmuebles. En este contexto, aproximadamente 1.000 familias buscan, año tras año, una vivienda para vivir. Datos recientes del registro municipal de demanda habitacional descubren altos niveles de pobreza y hacinamiento en este sector de la población: 65.74% de las familias tienen ingresos que no superan la línea de pobreza, el empleo en negro comprende al 68% de aquellos que se encuentran en relación de dependencia, el 27% son mujeres cabezas de familia con hijos a cargo, el 56% de las familias comparte la vivienda con otras inscriptas también en el registro.
- En el conglomerado urbano integrado por Neuquén capital, Centenario y Plottier se estima -en base a parámetros internacionales- que la creciente demanda habitacional de la población joven -6 de cada 10 habitantes tienen menos de 30 años- requeriría una construcción anual de 8.580 viviendas. Frente a esto, la oferta estatal de nuevas viviendas proyectada para los próximos años, a distribuir en todo el territorio provincial, es de 2.000 unidades para 2005, y de 8.000 para el período 2006-07 a razón de 4.000 por año.

El desajuste entre la oferta pública de vivienda y la demanda de la población repercute con mucha más fuerza en los sectores pobres, sobre todo los urbanos. Ello ha

derivado en la multiplicación de expresiones espaciales informales, a través de las cuales los sectores populares más marginados e imposibilitados de acceder a una vivienda propia mediante las operatorias corrientes del subsistema público, comienzan un extenso y no poco conflictivo camino hacia la “legitimación de su aspiración habitacional”(Necochea Vergara, *op.cit.*:112).

La ciudad de Neuquén es el ámbito donde mayor difusión ha alcanzado este tipo de fenómeno. Allí, una historia de 28 años de ocupaciones ilegales de terrenos libres ha dado como balance la formación de 48 asentamientos irregulares, mayoritariamente localizados en el oeste de la ciudad, donde se levantan precarias casillas construidas con chapas, cartón y nailon. Las ocupaciones, que se iniciaron en 1977 con una toma de tierras fiscales, abandonaron su carácter de hechos aislados para convertirse en reiterados a partir de la década de 1990. Desde entonces, varios de ellos fueron regularizados por la vía de la dotación pública de materiales para la construcción de viviendas, la apertura de calles, la provisión de energía eléctrica y de otros servicios básicos. Actualmente existen 33 asentamientos irregulares en la ciudad, donde viven aproximadamente 2.000 familias entre las que no se incluyen las 2.330 anotadas en el registro municipal a la espera de un lote social³³.

Algunas reflexiones finales

Durante las décadas de 1970 y 1980 Neuquén se destacó en el concierto nacional, entre otras razones, por el intenso protagonismo provincial frente al problema habitacional. Protagonismo desarrollado a partir de la clara definición de una activa política pública de promoción de la vivienda de interés social y plasmado en la producción masiva de nuevas unidades habitacionales. Ello permitió el reemplazo de un stock habitacional altamente deficitario y, en consecuencia, un notable descenso de los índices de precariedad de la vivienda, especialmente en zonas urbanas. Además, significó para una importante franja de la población, nativa e inmigrante, la posibilidad de acceso a una vivienda propia.

A partir de los '90, en el nuevo escenario de la política habitacional que resulta de transformaciones económicas, políticas y sociales, el Estado neuquino se libera de los compromisos asumidos décadas atrás. El cambio se percibe no solo en la insuficiencia y regresividad de los programas, sino también en la desaparición del problema de la vivienda entre los objetivos básicos de la acción social del Estado hacia los más necesitados. La nueva modalidad de intervención pública en este campo se ve reforzada con la creación de la ADUS, hecho a partir del cual se produce un giro de la política de vivienda que reduce prácticamente las soluciones del problema habitacional a una cartera de créditos destinados, esencialmente, a sectores de ingresos medios.

³³ Subsecretaría de Gestión Urbana del Municipio de la ciudad de Neuquén.

Así las cosas, el rumbo que la acción política ha tomado para atender el problema, parece conducir a la provincia al abandono del sentido social del quehacer estatal en el tema habitacional.

Bibliografía

- AROCENA, J. (1995) *El desarrollo local. Un desafío contemporáneo*. Nueva Sociedad. Caracas.
- Boh, L.A. (1984) “Vivienda y políticas de vivienda: caracterización de algunos aspectos relevantes del problema”, en *Ciudad y vivienda en el Paraguay* SAEP, Asunción.
- CÁMARA ARGENTINA DE LA CONSTRUCCIÓN (2001) *Sin construcción no hay infraestructura ni empleo. El desempleo neuquino y la desocupación*. CAC Delegación Neuquén, Neuquén.
- CAMPIONE, D. (2000) “El Estado en la Argentina. Cambio de paradigmas y abandono del tema social”, en *Estado y Sociedad. Las políticas sociales en los umbrales del siglo XXI*, Susana Hintze (comp.) EUDEBA, Buenos Aires.
- CONSEJO NACIONAL DE LA VIVIENDA, Revista septiembre de 2002. Edición N° 7, Buenos Aires.
- CUENYA, B. y FALÚ, A. (comp.) (1997) *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*. Buenos Aires, Centros de Estudios Avanzados, Oficina de Publicaciones de CBC, UBA.
- CUENYA, B. y ROFMAN, A. (1992) *Proyectos alternativos de hábitat popular. La experiencia de organizaciones no gubernamentales y municipios en Argentina*. Informes de Investigación del CEUR, N° 11, Buenos Aires.
- FERNÁNDEZ SOTO, S. (2000) “Regímenes políticos y sistemas de políticas sociales en la Argentina actual: una perspectiva histórica”, en *Estado y Sociedad. Las políticas sociales en los umbrales del siglo XXI*, Susana Hintze (comp.) EUDEBA, Buenos Aires.
- FIDEL, C. H. (1997) “Las políticas habitacionales en la Argentina”, en *CIUDADES 36*, octubre-diciembre, RNIV, Puebla.
- GASSI, E. Y OTROS (1994) *Políticas sociales. Crisis y Ajuste Estructural*. Espacio Editorial, Buenos Aires.
- HINTZE, S. (2000) “Sobre las políticas sociales en los umbrales del siglo XXI: tesis, hipótesis y desafíos”, en *Estado y Sociedad. Las políticas sociales en los umbrales del siglo XXI*, Susana Hintze (comp.) EUDEBA, Buenos Aires.
- JURIO, E. y OTROS (2003) “Exclusión social y gestión urbana: ejes en la construcción del riesgo ambiental”, en *Boletín Geográfico*, N° 23, Departamento de Geografía, UNCo, Neuquén.

- NECOCHEA VERGARA, A. (1996) “La postcrisis: ¿una coyuntura favorable para la vivienda de los más pobres?”, en *Nuevas orientaciones de políticas sociales*, Cuadernos de Políticas Sociales 1, ILPES-CEPAL, Santiago.
- PALERMO, V. (1988) *Neuquén: la creación de una sociedad*. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- PROVINCIA DEL NEUQUÉN, Confederación General Económica (1966) *Análisis preliminar para la formulación de un plan de vivienda*. Neuquén.
- PROVINCIA DEL NEUQUÉN, COPADE (1990) *NEU. El desarrollo provincial*. Neuquén.
- _____ (1969 a) *NEU. Bases para la formulación del Plan de Desarrollo Provincial*. Neuquén.
- _____ (1969 b) *Situación habitacional de la Provincia del Neuquén*. Neuquén.
- _____ (1968) *NEU. Diagnóstico preliminar de la situación de la Provincia del Neuquén y fundamentación del plan de trabajos públicos*. Tomo I. Neuquén.
- _____ (1967) *NEU. Situación general de la Provincia del Neuquén*. Neuquén.
- Provincia del Neuquén, D.G.E.C. y D. *Anuario Estadístico de la Provincia del Neuquén 2000*. Vol. 4, Neuquén.
- _____ *Anuario Estadístico de la Provincia del Neuquén 1999*. Neuquén.
- _____ *Anuario Estadístico de la Provincia del Neuquén 1997*. Neuquén.
- _____ *Anuario Estadístico de la Provincia del Neuquén 1995*. Neuquén.
- RIVAS, R. (dir.) (1991) *Historia del Banco de la Provincia del Neuquén, 1960-1990*. UNC, Fundación Banco de la Provincia del Neuquén. Neuquén.
- TARANDA, D. y OCAÑA, M. (1993) “El Estado de la provincia del Neuquén, sus políticas públicas: un ejemplo de mediación “, en *Estado, capital y régimen económico*. Neuquén.
- ZICCARDI, A. (2001) “Las ciudades y la cuestión social”, en *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. CLACSO, Buenos Aires.