

# Mercantilización inmobiliaria de bienes naturales: desarrollo urbano diferenciado en Nortpatagonia. El caso de la ciudad de Neuquén, Argentina

Real estate merchandising natural  
assets: urban development  
differentiated in Nortpatagonia. The  
case from the city of Neuquen,  
Argentina

**Silvia Roca**

*Instituto Patagónico de Estudios de Humanidades y  
Ciencias Sociales, Universidad Nacional del  
Comahue-Conicet, Neuquén, Argentina*  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0641-7934>

**Micaela López**

*Instituto Patagónico de Estudios de Humanidades y  
Ciencias Sociales, Universidad Nacional del  
Comahue-Conicet, Neuquén, Argentina*  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4276-8216>

DOI: <https://doi.org/10.24275/MRDT8872>

*Fecha de recepción: 28 de febrero de 2021*

*Fecha de aceptación: 3 de mayo de 2021*

*Fecha de publicación: 12 de diciembre de 2021*

## Resumen

En la ciudad de Neuquén se viene consolidando un patrón de urbanización enfocado en las especulaciones del capital inmobiliario en manos de firmas “desarrolladoras” y de sectores de la sociedad de altos ingresos, dinámica manifiesta en el marco de la planificación por zonificación desde acuerdos público-privados de ocupación y recalificación jerárquica del suelo, que se materializan en entornos urbanos exclusivos. Con base en ese contexto, la finalidad de este trabajo fue trazar una primera aproximación a tres temas vinculantes para la elaboración a futuro de un índice de elitización para la localidad. Se planteó como objetivo analizar, desde una perspectiva de justicia ambiental, las relaciones existentes entre las dinámicas de desigualdad socio-residencial y mercantilización de bienes naturales, la resiliencia diferencial en virtud del capital humano de la comunidad y el grado de equidad en función de la distribución de espacios verdes públicos (EVP). A partir de la definición de indicadores, el relevamiento de datos a partir de fuentes primarias y secundarias de información y su tratamiento, se elaboraron tres mapas temáticos de acuerdo a los ejes propuestos. Si bien estos tres aspectos son fenómenos de reciente abordaje, los resultados del trabajo evidenciaron la importancia de continuar con esta línea de investigación.

**Palabras clave:** justicia ambiental; espacios verdes públicos; resiliencia urbana.

## Abstract

In the city of Neuquén, a pattern of urbanization focused on speculations of real estate capital in the hands of “developer” firms and high-income sectors of society has been consolidating, a dynamic manifested in the framework of zoning planning from public agreements- deprived of occupation and hierarchical reclassification of land, which materialize in exclusive urban settings. Based on this context, the purpose of this work was to draw a first approximation to three binding themes for the elaboration of a future of an elitization index for the locality. The objective was to analyze, from a justice perspective, the relationships between the dynamics of socio-residential inequality and commodification of natural assets, the differential resilience by virtue of the community's human capital and the degree of equity as a function of distribution of public green spaces. From the definition of indicators, the data collection from primary and secondary sources of information and their treatment, three thematic maps were elaborated according to the proposed axes. Although these three aspects are phenomena of recent approach, the results of the work showed the importance of continuing with this line of research.

**Keywords:** environmental justice; public green spaces; urban resilience.



## Resumo

Na cidade de Neuquén, vem se consolidando um padrão de urbanização voltado para especulações de capital imobiliário nas mãos de empresas “incorporadoras” e setores de alta renda da sociedade, dinâmica que se manifesta no âmbito do planejamento de zoneamento a partir de acordos públicos - privados de ocupação e reclassificação hierárquica do solo, que se materializam em ambientes urbanos exclusivos. Com base nesse contexto, o objetivo deste trabalho foi traçar uma primeira abordagem a três questões vinculantes para o futuro desenvolvimento de um índice de elitização para a localidade. O objetivo foi analisar, a partir de uma perspectiva de justiça ambiental, as relações entre a dinâmica da desigualdade sócio residencial e mercantilização dos bens naturais, a resiliência diferencial em virtude do capital humano da comunidade e o grau de equidade em função da distribuição. De espaços verdes públicos. A partir da definição dos indicadores, da coleta de dados nas fontes primárias e secundárias de informação e seu tratamento, foram elaborados três mapas temáticos de acordo com os eixos propostos. Embora esses três aspectos sejam fenômenos de abordagem recente, os resultados do trabalho mostraram a importância de dar continuidade a essa linha de pesquisa.

**Palavras-chave:** justiça ambiental; espaços verdes públicos; resiliência urbana.

## Introducción

Latinoamérica, en general, presenta un acelerado proceso de urbanización, caracterizado por tensiones urbanas que derivan de estilos de desarrollo de carácter concentrador y desigual cristalizado en la dimensión espacial. La mercantilización de elementos y procesos naturales se profundiza en el interés de ciertos sectores de la población por vivir en entornos urbanos “dotados de naturaleza”, lo que determina un desigual acceso a los bienes comunes y a las condiciones ambientales (Irrazábal, 2012).

En la sociedad posindustrial, el consumismo se difunde como cultura dominante y se materializa como un consumo de masas ya no sólo de bienes primarios, sino también de aquellos considerados secundarios, como por ejemplo la sanidad, la enseñanza, el ocio (Arranz y Bosque, 2000). Se desarrolla así, en torno al consumo un mundo uniformizado en el que los objetos de consumo adquieren un valor simbólico (García Ballesteros, 1998). En este sentido, durante las últimas décadas, se ha promovido un imaginario verde (Irrazábal, 2012), donde las infraestructuras verdes y azules<sup>1</sup> son sinónimo de pureza, salubridad y de relaciones sociales armónicas (Girola, 2004). No obstante, no todos los habitantes tienen la oportunidad de acceder a estos espacios y entornos dotados de naturaleza, lo que resulta en una distribución desigual de recursos y condiciones ambientales. Los que sí pueden acceder, se constituyen como actores efectivos de estos espacios (Herín, 2006).

Las inequidades en el acceso a los bienes urbanos que se distribuyen territorialmente a partir de la asignación de “lugares” en la ciudad, a los que acceden diferencialmente los distintos grupos so-

<sup>1</sup> Infraestructuras verdes y azules, redes interconectadas planificadas de áreas naturales y seminaturales, los cuales incluyen cuerpos de agua, espacios abiertos verdes, que provisionan de diferentes servicios ecosistémicos.

ciales, resultan del desigual acceso a los procesos de toma de decisión en la formulación de políticas públicas lo que aumenta la vulnerabilidad de ciertos sectores de la población –no participan del procesos de planificación urbana y son desplazados hacia zonas no urbanizadas– dado que quedan expuestos a distintos riesgos ambientales. La reproducción de las desigualdades espaciales no sólo se manifiesta en una creciente marginalización de personas (García Ballesteros, 1998), sino también en la desprovisión e inequidad en la distribución espacial de elementos y servicios urbanos (Soldano, 2014). Esto se traduce en distintas maneras de vivir en una misma ciudad (Hernández Ramírez, 2011), ya que como explica Soldano (2014), habitar la ciudad supone convivir con sistemas de categorías público-políticas que, en su juego de imposición cotidiana, producen diferencias concretas entre clases o tipos de vecinos. Una perspectiva que permite comprender la distribución y accesibilidad diferencial de la población a amenidades ambientales es la de justicia ambiental (Jason *et al.*, 2011; Lárraga *et al.*, 2016). Esta constituye una categoría analítica útil para conocer relaciones entre la distribución espacial de elementos y servicios urbanos y la condición socioeconómica de la población (Hervé, 2010; Lárraga *et al.*, 2016).

Enmarcado en lo anterior, recientemente, diversos autores abordaron la dimensión de los EVP desde una perspectiva de justicia ambiental. En Latinoamérica, Irrazábal (2012) estudió a la naturaleza urbana como instrumento de consumo inmobiliario en Santiago de Chile; Lárraga *et al.* (2016) evaluaron la equidad en el acceso a espacios verdes en la zona metropolitana de San Luis de Potosí (México); Vázquez Baeza (2016) analizó la distribución de los EVP en función del estatus socioeconómico de la población para la ciudad de Antofagasta (Chile); Mayorga y Vázquez (2017) sistematizaron investigaciones sobre justicia ambiental en Latinoamérica y encuentran que uno de los temas centrales de análisis era el

del acceso a EVP; Castillo (2018) examinó el acceso diferencial a espacios verdes en escuelas primarias públicas y privadas de Curridabat (Costa Rica); Reyes Plata y Gabriel Bolea (2018) trazaron relaciones entre la distribución de los EVP y un índice de marginalización en León (México). Específicamente, si bien en Argentina la justicia ambiental desde la dimensión del EVP ha sido menos trabajada que en otros países latinoamericanos, se puede referenciar a Alassia y Aun (2005) quienes realizaron un diagnóstico sobre la distribución de espacios verdes en la ciudad de Río Cuarto (Córdoba), y Gómez y Velázquez (2018) que analizaron la asociación entre la oferta, extensión, presencia y densidad de EVP y calidad de vida diferencial de sectores en la ciudad de Santa Fe.

Puntualmente, la ciudad de Neuquén (provincia de Neuquén, Argentina) se caracteriza por una histórica reproducción de desigualdades espaciales manifiesta en una segregación residencial (Perrén y Pérez, 2019). Durante las últimas décadas, dicha segregación se caracteriza por una fragmentación urbana conformada por islas próximas entre sí pero con nula interacción, lo que los autores definieron como microsegregación. Espacialmente, la segregación se traduce en una densificación del centro de la ciudad, cada vez más compacto y homogéneo en términos de nivel socio-económico y técnico de la población, y una periferia cada vez más heterogénea y difusa (Perrén, 2010; Perrén y Pérez, 2019). En relación con lo anterior, Landriscini *et al.* (2014) coinciden en que el crecimiento de la ciudad conlleva, por un lado, la densificación del centro y, por el otro, la expansión de la mancha urbana hacia el periurbano, reconociendo la localización de asentamientos en áreas de riesgo natural. Hacia el oeste del ejido, sobre piedemonte y mesetas, así como sobre las costas de los ríos Limay y Neuquén (Landriscini *et al.*, 2014) se forman asentamientos espontáneos de habitantes con escasos recursos. No obstante, sobre el territorio fluvial, la autora

describe también otro tipo de ocupación del suelo caracterizado por el surgimiento de urbanizaciones planificadas privadas y estatales.

Paralelamente, durante los últimos 20 años, en Neuquén se ha promovido la construcción de una región de cara al río, lo que ha resultado en intervenciones de obras públicas de envergadura y la creación de espacios verdes costeros multiusos (Lopez y Gentili, 2020). El discurso político local evidencia estrategias de neomonumentalismo basadas en la construcción de grandes obras arquitectónicas y emblemáticas sobre las costas del río Limay. Esto último se traduce, también, en la importancia que cobran estos espacios para el turismo de proximidad,<sup>2</sup> que se ve acrecentada en la región, por constituirse la ciudad de Neuquén como la metrópolis de un área metropolitana<sup>3</sup> dada la convergencia de poblaciones que la visitan desde las ciudades cercanas del Alto Valle. El Estado municipal encontró en los espacios verdes urbanos en general, y costeros en particular, símbolos de renovación y revalorización espacial, y una atracción para la divergencia y la atracción de capital.

Con base en el actual contexto de la ciudad de Neuquén, se planteó como objetivo analizar, desde una perspectiva de justicia ambiental, las relaciones existentes entre las dinámicas de desigualdad socio-residencial y mercantilización de bienes naturales, la resiliencia diferencial en virtud del capital humano de la comunidad y el grado de equidad en

función de la distribución de espacios verdes públicos (EVP). La finalidad es trazar una primera aproximación a tres temas vinculantes para la elaboración a futuro de un índice de elitización para la localidad de Neuquén. En este sentido, el supuesto que guía el estudio es que en Neuquén las alianzas público-privadas planifican y gestionan el entramado urbano atendiendo a un patrón de urbanización basado en la mercantilización de amenidades ambientales, lo cual queda reflejado en la valorización de zonas de la ciudad con importante dotación de espacios verdes públicos y elementos naturales. Lo anterior se traduce en dinámicas de desigualdad socio-espacial y tipos de resiliencia diferencial en función del capital humano, relegadas por la política pública urbana y sujetas a un proceso de elitización urbana.

## 1. Marco teórico

En este apartado se realizó una síntesis teórica de los cuatro conceptos base del presente trabajo. En primer lugar, se describió qué se entiende por *elitización urbana* y por qué se eligió como categoría analítica de abordaje. En segundo lugar, se definieron los tres temas vinculantes que las autoras proponen como primera aproximación a un proceso de elitización urbana en la ciudad de Neuquén, y que son: EVP, segregación socio-residencial y resiliencia diferencial en función del capital humano de la comunidad.

### 1.1. La elitización urbana

Coincidiendo con Jean Pierre Garnier, en su ensayo “Gentrification”: un concepto inadecuado para una temática ambigua,<sup>4</sup> es necesario repensar la extensión del concepto ya que Ruth Glass había escogido

2 El turismo de proximidad es el que se realiza en una situación geográfica cercana a la de la residencia habitual del turista. Aunque no se establece ninguna distancia en concreto para considerarse de proximidad, puede incluir el turismo en el propio municipio, en la comarca o en la región del turista. Desde el 2020, como consecuencia de la pandemia, el turismo de proximidad está en auge por diversas razones. En primer lugar, la restricción de medios de transporte e incluso limitación de entrada a otros países, de allí que se torna central el abordaje de los EVP.

3 Área Metropolitana de Neuquén según la Unidad Provincial de Enlace y Ejecución de Proyectos con Financiamiento Externo (2013).

4 Texto de una conferencia impartida por el autor en la Facultad de Geografía de la Universidad de Barcelona el 15 de mayo de 2012.

esta noción en referencia a la dimensión de clase del fenómeno por lo que la palabra tenía un valor metafórico, como si una pequeña nobleza –la *gentry* británica– se hubiera apropiado de una porción de la ciudad a costa del despojo de obreros, familias de inmigrantes y trabajadores jubilados.<sup>5</sup> Y se lo usa como un vocabulario urbanístico empleado para designar las transformaciones de los barrios populares dando un barniz de índole positivo para legitimar la desposesión o la privación de esos sectores populares del derecho a la ciudad: “renacimiento urbano, revitalización, recalificación, rehabilitación, regeneración”, objetivan la legitimación social y generan adaptación a esas políticas de acceso diferencial al espacio público y finalmente al hábitat urbano.

Al decir de Harvey (Harvey, 2008: 19), la calidad de vida urbana se transforma en una mercancía reservada a los más afortunados “en un mundo donde el consumismo, el turismo, las industrias de la cultura y del conocimiento se han vuelto los aspectos mayores de la economía política urbana”. Cuenya (2016) en sintonía con Harvey (2008) señala que, en Argentina, se ha desarrollado un nuevo patrón de urbanización desde la década de 1990 que avanza en los grandes conglomerados urbanos; caracterizado por la recalificación jerárquica de ciertos sectores asociada a la mercantilización del suelo urbano que da como resultado entornos urbanos de exclusividad orientados para espacios de residencia y/o el turismo. Por su parte, García Herrera (2001) alude que este fenómeno también es denominado como *gentrificación* y que este se ha convertido en un término polisémico utilizado para describir procesos de diversa naturaleza por lo que propone adoptar la expresión “elitización” para denominar al fenómeno en cuestión dado que la noción de elite alude a individuos que forman parte de un grupo “privilegiado” de la población, en

tanto poseen capacidades económicas, culturales y sociales (Bordieu, 1988 citado en García Herrera, 2001) orientadas a un tipo de consumo de gran poder adquisitivo.

El capital inmobiliario se ve atraído en la construcción de la ciudad, lo que va en desmedro de la equidad urbana a partir de la distribución de los espacios verdes en función de áreas ganadoras y áreas relegadas. Por lo expuesto, resulta apropiado pensar en un índice de elitización que dé cuenta del fenómeno con una categoría teórica apropiada ya que la tendencia es hablar sólo de gentrificación.

### 1.2. Los Espacios Verdes Públicos (EVP)

Se denomina *espacios verdes públicos* a “aquellos sectores públicos, en los que predomina la vegetación y el paisaje, cuya función principal es servir a la recreación de la comunidad y contribuir a la depuración del medio ambiente” (Decreto N° 0193/15, Neuquén, s.f.). Entre sus características están la de ser lugares de dominio público, de libre accesibilidad, uso colectivo y multifuncionales, por lo que destacan como un factor de centralidad en el entramado urbano (Borja, 2003). La tipología de los espacios verdes es muy variada; es una categoría que engloba plazas, plazoletas, bulevares, parques, jardines, entre otros.

Como el espacio público, en general, son ejes articuladores de la vida social, por su carácter de lugares de encuentro que garantizan la “integración y el intercambio social; promueven la diversidad cultural y generacional de una sociedad; y generan valor simbólico, identidad y pertenencia” (Tella y Potocko, 2009). Según Márquez (2010) estos constituyen el espacio físico más democrático y democratizador de la ciudad, en tanto conforman lugares de encuentro entre individuos de diferentes edades y niveles socioeconómicos, y favorecen la equidad e igualdad social al constituir un medio práctico e

5 *Idem.*

inmediato de garantizar el acceso a bienes y servicios públicos de calidad más fácilmente que otras políticas sociales públicas. Para garantizar de forma efectiva el derecho al espacio público es necesario que existan condiciones físicas y espaciales mínimas que incentiven el uso y el disfrute del mismo. Entre ellas se cuentan, una disponibilidad adecuada y equitativa de éste entre diferentes sectores sociales urbanos, una buena calidad de los elementos que lo conforman, y un diseño que tenga en cuenta la diversidad de intereses y preferencias de los usuarios (Garnica y Jiménez, 2014).

Otro aspecto destacado de los EVP tiene que ver con las múltiples funciones que presentan. Con base en autores como Heidt y Neef (2008), Tella y Potocko (2009), Lee y Maheswaran (2010), Rendón (2010), Garnica y Jiménez (2014), Rodríguez (2014), se puede afirmar que los EVP tienen múltiples beneficios tanto ambientales como socioeconómicos. Entre los primeros resaltan: la regulación climática y la mitigación del efecto isla de calor, en tanto reducen las variaciones climáticas extremas en la ciudad; el control de la contaminación, ya que actúan como sumideros de CO<sub>2</sub> atmosférico y atenúan la intensidad del ruido, a la vez que actúan como biofiltro que retiene el material particulado aéreo y favorecen la degradación de gases contaminantes; y la funcionalidad ecológica, ya que constituyen hábitat para la flora y la fauna y contribuyen a la conservación de especies, del suelo y de la calidad del agua. Sobre los beneficios socioeconómicos destacan: su contribución a la calidad de vida urbana, al favorecer el bienestar físico y mental de los habitantes; su aporte como elementos ordenadores de la trama urbana y generadores de carácter paisajista que consolidan el sentido de lugar y la pertenencia de los habitantes de las ciudades; su contribución a alcanzar un equilibrio entre la infraestructura física y el verde urbano; su aporte al ahorro energético, en tanto que permiten disminuir costos energéticos

asociados al consumo de aires acondicionados y sistemas de enfriamiento; su contribución económica asociada al mercado inmobiliario, dado que las áreas de las ciudades que cuentan con una buena oferta de EVP o que se encuentran cerca de parques, al considerarse estéticamente más atractivas tanto para los residentes como para los inversores, suelen presentar propiedades con un mayor valor inmobiliario.

Por todo lo anterior, los EVP que brindan un gran número de beneficios ambientales, sociales y económicos constituyen uno de los principales indicadores de desarrollo sustentable urbano. En este sentido, hay dos aspectos centrales a considerar, en primer lugar, la dotación urbana de espacios verdes que recomienda la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2012) en la cual las ciudades deben contar como mínimo con una dotación de 9 m<sup>2</sup>/hab para garantizar un espacio urbano de calidad y, en segundo lugar, el grado de equidad en cuanto a la distribución de los EVP y a su calidad través del entramado urbano.

### 1.3. Segregación socio-residencial

El concepto de *segregación residencial* permanece huérfano de una definición teórica precisa y significativa en ciencias sociales. Son recurrentes los usos y abusos a los que se ve sometido el término y la ausencia de un debate serio sobre su significado bajo la hegemonía de un enfoque excesivamente descriptivo y espacialista heredado de la Ecología Humana de Chicago. Pero nos centraremos en definir la segregación residencial en la ciudad capitalista como aquella definida a partir de cómo la renta del suelo es un mecanismo a través del cual los grupos de mayor poder económico segregan, separando de sí a los de menor poder, en estrecha vinculación con las desigualdades económicas y está reflejada en que el factor territorial dado que se trata población

que vive mayoritariamente en las zonas periféricas y constituye un desafío enorme, pues genera efectos perversos sobre el proceso de descentralización, y sobre las opciones de integración social en la ciudad, y sobre la calidad de vida y opciones de movilidad social de los pobres. Hay, entonces, un gran espacio para intervenciones destinadas a mitigar, al menos, el impacto adverso que la segregación tiene sobre los grupos más postergados de la población y que se expresa, por ejemplo, en limitaciones para acceder a redes y contactos, carencias de socialización, estigmatización y una oferta insuficiente de servicios entregados descentralizadamente (Cepal, 2001).

#### 1.4. Resiliencia diferencial

El término *resiliencia* alude a la capacidad de un sistema de recuperar su equilibrio luego de sufrir perturbaciones. Es decir, la capacidad de un ecosistema para absorber cambios y aún persistir. Es un concepto polisémico que está siendo abordado desde diversas disciplinas (Tumini *et al.*, 2017). Para el entorno urbano, Tumini *et al.* (2017) reconocen dos enfoques: el ecológico y el ingenieril.

Holling (1995), reconocido en la literatura como probablemente el primero en utilizar el término en el campo de la ecología (Mayunga, 2007), comparó el concepto de resiliencia con la noción de estabilidad que definió como la capacidad de un sistema para volver a su equilibrio después de una perturbación temporal. Es decir, cuanto más rápidamente el sistema regrese a su equilibrio, más estable será. La resiliencia y la estabilidad son dos propiedades importantes de un sistema ecológico. Por lo tanto, en este contexto, un sistema puede ser muy resistente pero aun así fluctuar mucho; eso es baja estabilidad. Dos décadas más tarde, Holling revisó su definición y redefinió el concepto de resiliencia como capacidad amortiguadora o la capacidad de un sistema

para absorber perturbaciones, o la magnitud de la perturbación que puede absorberse antes de que un sistema cambie su estructura cambiando las variables (Holling *et al.*, 1995). Por su parte, desde una perspectiva ingenieril, refiere a las propiedades de resistencia y elasticidad de las infraestructuras y tecnologías del sistema (Brand, 2009).

Durante los últimos años, el concepto ha tomado relevancia desde las esferas académica y política, para hacer frente a los cambios ambientales que se manifiestan en el globo (Castillo, 2014). A nivel mundial, una serie de acuerdos ha puesto de manifiesto su importancia, entre ellos el Acuerdo de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres, el Acuerdo de París y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

No obstante, pese a lo anterior, Mayunga (2007) reconoce que existen limitaciones para operacionalizar y medir la resiliencia urbana. En este sentido, el autor propone como resiliencia la habilidad de una comunidad para anticipar, prepararse, responder y recuperarse rápidamente ante perturbaciones. Esto significa considerar, más allá de la variable tiempo de recuperación, la capacidad de aprender, enfrentarse y/o adaptarse a amenazas de diversa índole. Propuso, entonces, evaluar la resiliencia comunitaria en función de 5 capitales de un territorio: humano, físico, económico, social y natural.

En esta primera aproximación a la resiliencia urbana, se trabajó con base en dos capitales. En primer lugar, se abordó el capital humano, el que es considerado por el autor como uno de los determinantes más importantes entre otras formas de capital, porque refiere a las capacidades innatas, derivadas y/o acumuladas de una población, que, en condiciones de salubridad, le permite desarrollar las otras formas de capital. Es decir, que cuanto mayor sea el capital humano de una comunidad, mayor será su capacidad para construir resiliencia. Entre ellas, considera indicadores relacionados con el nivel

de educación, la salud, características demográficas y calidad de servicios, del hogar y de la vivienda.

En segundo lugar, el análisis de la dotación de EVP de una ciudad está íntimamente ligado al capital natural de una comunidad. Estos contribuyen a la capacidad de resiliencia urbana al brindar una serie de servicios ecosistémicos y aportes económicos (enumerados en el apartado anterior). Los beneficios directos e indirectos en el bienestar físico y mental de la población, así como el incremento de recursos financieros públicos, conlleva aportes a otras formas de capital.

## 2. Área de estudio

La ciudad de Neuquén, ubicada en el departamento Confluencia de la provincia de Neuquén (figura 1), se constituye como un gran conglomerado urbano o metrópolis de una macrorregión conformada por ciudades ubicadas en las provincias de Neuquén y Río Negro (Secretaría de Planificación y Acción para el Desarrollo, 2019). Se destaca por ser la capital

provincial y el principal centro logístico, comercial, financiero y administrativo de la Patagonia, y se caracteriza por una elevada movilidad y una configuración urbana dispersa y difusa (Landriscini *et al.*, 2014).

En cuanto a sus condiciones ambientales, si bien el área de estudio comprende la región biogeográfica del Monte de Llanuras y Mesetas, caracterizada por condiciones climáticas de aridez y semiaridez y un clima mediterráneo (Morello, 1995), la metrópolis se asienta sobre las costas de la confluencia de los ríos Limay y Neuquén. La ciudad presenta una heterogeneidad natural que radica en múltiples escenarios existentes en escasos kilómetros. Así, al realizar un corte transversal se pueden reconocer, de oeste a este, cinco geoformas principales: superficie mesética, escarpa o frente libre, talud o ladera, pedimento y bajada (Capua y Jurio, 2011), cada uno con dinámicas particulares asociadas a dos factores hídricos: los variantes caudales de los ríos y los eventos por precipitaciones.

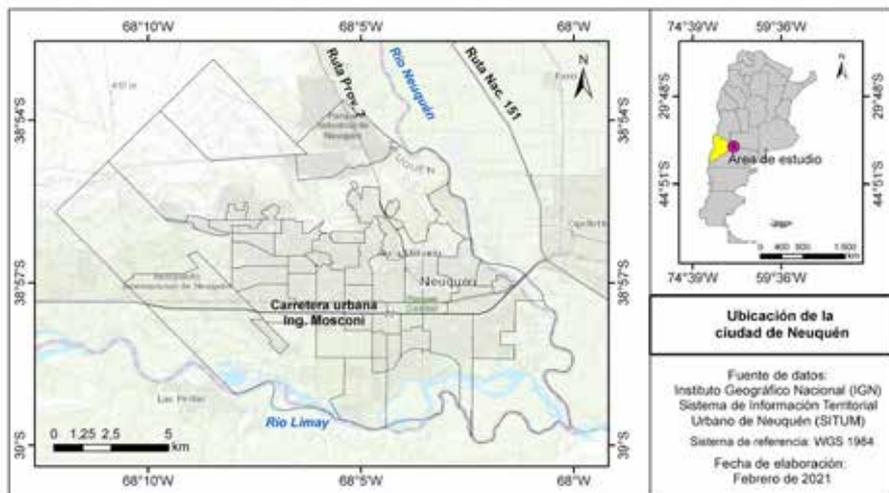


Figura 1. Ubicación de la ciudad de Neuquén, Argentina. Fuente: elaboración propia.

### 3. Materiales y métodos

Para responder al objetivo propuesto se construyó una cartografía temática en relación con tres temas vinculantes, a partir de un análisis multidimensional. Con la finalidad de alcanzar una primera aproximación a un índice de elitización para la ciudad de Neuquén se analizó el grado de equidad en virtud de la dotación de EVP, la segregación socio-residencial y la resiliencia diferencial en torno al capital humano de la comunidad. Según estos ejes, la metodología se estructuró en tres momentos. La misma se presenta a continuación, y finalmente se resume en la tabla 1.

#### 3.1. Primer momento. Aproximación a la segregación socio-residencial de la ciudad de Neuquén

La segregación socio-residencial en la ciudad de Neuquén se examinó en función de dos variables: la tipología de barrios y el valor del suelo. La información recolectada se sistematizó en una base de datos. Su análisis permitió volcar los resultados en un mapa temático. A continuación, se describen los indicadores:

- Tipología de barrios: éstos son entidades territoriales o sectores en la que se divide una ciudad. Se identificaron entidades territoriales y clasificaron según tipo de tenencia de tierra (barrio popular/barrio formal) y restricciones de circulación (barrio cerrado):
  - Barrios populares. El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación Argentina define como *barrio popular* aquel que: está integrado por ocho o más familias, más de la mitad de la población no tiene título de propiedad ni acceso regular

a dos o más servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario o red cloacal). La distribución de barrios populares en Neuquén se trabajó a partir de la información provista por la fundación TECHO en el 2016, así como por el Registro Nacional de Barrios Populares (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina, 2018).

- Barrios formales. Se consideró dentro de esta categoría a todas las unidades de análisis representadas por los barrios de la ciudad de Neuquén repartidos según los radios censales definidos por la Dirección Provincial de Estadística y Censo (2010).
- Barrios cerrados. La ordenanza municipal de Neuquén 10.573 de 2006 establece por *barrio cerrado* a toda urbanización de predominante uso residencial, cuyo perímetro tenga un límite material y acceso restringido. Se utilizó como base de datos el Sistema de Información Territorial Urbano de Neuquén (SITUN, Municipalidad de Neuquén).
- Valor del suelo urbano: se reconocieron los barrios formales con mayor valor de metro cuadrado, a partir de la revisión de fuentes documentales periodísticas.

#### 3.2. Segundo momento: Análisis de niveles de resiliencia en virtud del capital humano

Para la evaluación de la resiliencia urbana en virtud del capital humano de la ciudad de Neuquén, se utilizaron cuatro indicadores acordes a la definición de Mayunga (2007). La información se obtuvo de la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos (2010), se trabajó a nivel de barrio formal (unidades de análisis):

- Analfabetismo: Por un lado, se relaciona con las capacidades para comprender consignas, estrategias, propuestas, etc., en situaciones de prevención, atención y respuesta a las catástrofes. Por otro, da pautas de cuánto asigna la sociedad a través de acciones estatales en el mejoramiento del nivel educativo de los habitantes.
- Hacinamiento crítico: Responde a las posibilidades de personas y familias para disponer de una vivienda en condiciones habitables. Da cuenta, de manera indirecta, del capital habitacional del que se dispone tanto en condiciones normales como para enfrentar la catástrofe.
- Deficitaria o mala calidad constructiva de la vivienda: Se incluye la calidad de los materiales de la vivienda. Se tiene en cuenta la protección o abrigo del medio natural y de factores ambientales adversos que dichos materiales proporcionan y, en función de ello, se establece la suficiencia o insuficiencia de su calidad.
- Población de más de 60 años: Establecen una relación entre la población total y la población de grupos sociales con limitaciones operativas y/o de discernimiento que requieren asistencia. Su determinación es relevante en términos operativos para la planificación de los distintos momentos del ciclo del desastre, estimando cantidad de personas que estarían a cargo de otras, así como sus capacidades diferenciales en la toma de decisiones y en las acciones concretas.

A partir de los indicadores señalados, se propuso la construcción de un índice de resiliencia. Para tal fin, se aplicó la técnica de tipificación probabilística (Propin, 2003). Este método con un enfoque estadístico matemático permite agrupar elementos de acuerdo a la similitud de las características que po-

sean para su clasificación en intervalos de clase. La metodología se desarrolló en 5 etapas:

#### a) Construcción de clases

En primera instancia, se construyó una base de datos donde se cruza cada uno de los indicadores definidos con las unidades de análisis bajo estudio. Posteriormente, los valores tomados por cada indicador se agruparon en cinco intervalos, mediante el método de progresión aritmética (Gómez Escobar, 2004). A cada intervalo se le asignó un valor de 1 a 5 (clases), donde la clase 1 representa la ocurrencia más alta (peor escenario) y la clase 5, la ocurrencia más baja (mejor escenario).

#### b) Asignación de códigos

A partir de la tipificación (1 a 5) de cada indicador, se construyó un código para cada barrio de la ciudad de Neuquén. Así es que a cada unidad de análisis se le asignó un código de 4 dígitos.

#### c) Agrupación de códigos en nubes

Para la agrupación de los códigos, inicialmente se definió la frecuencia de repetición de cada uno, hecho que se indicó con un subíndice debajo de cada código. Luego, los mismos se agruparon en nubes; en primer lugar, por conexión continua entre códigos (unidos por línea continua), y finalmente se unieron, con una línea discontinua, códigos potenciales, es decir, aquellos códigos que no se relacionan de forma continua pero que poseían la mayor similitud posible.

#### d) Construcción de niveles

A partir del análisis de los códigos englobados en cada nube, se construyó una tabla descriptiva donde se reflejó el valor (o valores) que tomó cada indicador por nube. A partir de ello se pudo definir para cada una de las nubes un nivel de resiliencia.

#### e) Mapeo de resiliencia

Por último, se volcaron los resultados obtenidos en un sistema de información geográfica. Se construyó un mapa donde quedó reflejado el nivel de resiliencia de cada una de las unidades de análisis.

### 3.3. Tercer momento: evaluación del grado de equidad en virtud de la distribución de espacios verdes

El grado de equidad de la ciudad de Neuquén en virtud de la distribución de espacios verdes se abordó en torno a tres indicadores, a partir del marco teórico adoptado. Los indicadores se aplicaron a barrios formales de dos sectores de Neuquén, noreste y noroeste de la ciudad. Estas unidades de análisis se definieron en función de las dinámicas de desigualdad socio-espacial resultantes del análisis del primer y segundo momento metodológico. Finalmente, se construyó un mapa en el que se mostró la dotación de espacios verdes, según cantidad y calidad, para los barrios formales de ambos sectores de la localidad. A continuación, se describen los indicadores:

- Indicador de superficie (m<sup>2</sup>) de EVP efectivo por habitante: superficie de EVP consolidados y semiconsolidados por habitante.
- Indicador de densidad de espacios verdes: superficie de EVP disponible en relación con la

superficie de una manzana (10,000 ha), y expresa el valor promedio que se destina a estos espacios por superficie de manzana urbanizada (m<sup>2</sup>/ha).

Para los indicadores anteriores se procedió a la identificación, clasificación y cuantificación de la superficie de los EVP existentes en cada uno de los sectores seleccionados. Para ello se utilizó el Sistema de Información Territorial Urbano de Neuquén (SITUN, Municipalidad de Neuquén) y los datos se cotejaron con relevamiento a campo. Para conocer la cantidad de habitantes por barrio formal, se trabajó con datos poblacionales de la Dirección Provincial de Estadística y Censo (2010).

- Indicador de calidad de espacio verde: a través de un relevamiento de campo se clasificó a los espacios verdes públicos según su calidad. Para tal fin, se usó la estrategia propuesta en la ordenanza municipal N° 10.253 de 2005 de la ciudad de Neuquén, con base en criterios como la presencia y condiciones del mobiliario, equipamiento y vegetación. Complementariamente, se aplicó un cuestionario estructurado a los habitantes de la ciudad de Neuquén para conocer su perspectiva sobre el uso de estos espacios y la valoración que realizan de los mismos.

<b>PRIMER MOMENTO: Aproximación a la segregación socio-residencial</b>				
Paso 1: Definición de indicadores	Tipología de barrios			Valor de suelo urbano
Paso 2: Selección de unidades de análisis	Barrios populares, formales y cerrados de la ciudad de Neuquén			Barrios formales de la ciudad de Neuquén
Paso 3: Relevamiento de información	1. Barrio popular: TECHO (2016) y Registro Nacional de Barrios Populares (2018). 2. Barrio formal: Dirección Provincial de Estadística y Censo (2010). 3. Barrio cerrado: Sistema de Información Territorial Urbano de Neuquén (SITUN, Municipalidad de Neuquén).			Revisión de fuentes documentales periodísticas
Paso 4: Tratamiento de información	Sistematización de información en una base de datos			
Paso 5: Elaboración de mapa temático	Distribución espacial de barrios populares, formales y cerrados de la ciudad de Neuquén, así como de las entidades territoriales con mayor valor de suelo.			
<b>SEGUNDO MOMENTO: Análisis de niveles de resiliencia en función del capital humano</b>				
Paso 1: Definición de indicadores	Analfabetismo	Hacinamiento crítico	Calidad constructiva de vivienda	Población mayor a 60 años
Paso 2: Selección de unidades de análisis	Barrios formales de la ciudad de Neuquén			
Paso 3: Relevamiento de la información	Dirección Provincial de Estadística y Censo (2010)			
Paso 4: Tratamiento de la información	Construcción de índice de resiliencia, mediante tipificación probabilística (Propin, 2003)			
	a) Construcción de clases mediante progresión aritmética (Gómez Escobar, 2004)			
	b) Asignación de códigos.			
	c) Agrupación de códigos en nubes			
Paso 4: Tratamiento de la información	d) Construcción de niveles de resiliencia			
	Clasificación de los barrios formales de la ciudad de Neuquén en función del nivel de resiliencia según capital humano			
Paso 5: Elaboración de mapa temático	Clasificación de los barrios formales de la ciudad de Neuquén en función del nivel de resiliencia según capital humano			

TERCER MOMENTO: evaluación del grado de equidad en virtud de la distribución de EVP			
Paso 1: Definición de indicadores	Superficie de EVP efectivo por habitante	Densidad de EVP	Calidad del EVP
Paso 2: Selección de unidades de análisis	Barrios formales de dos sectores de la ciudad de Neuquén (noroeste y noreste). Los resultados obtenidos del primer y segundo momento metodológico evidenciaron marcadas diferencias socio-espaciales en esos sectores.		
Paso 3: Relevamiento de la información	1. Superficie de EVP efectivo por habitante: a) Identificación de EVP mediante SITUN y cotejo con relevamiento a campo b) Número de habitantes por barrio formal: Dirección Provincial de Estadística y Censo (2010) 2. Densidad de EVP: SITUN y cotejo con relevamiento a campo. 3. Calidad del EVP: a) Relevamiento a campo y valoración cualitativa según ord. mun. N° 10.253 de 2005. b) Cuestionario estructurado a los habitantes de la ciudad de Neuquén		
Paso 4: Tratamiento de la información	Sistematización de información en bases de datos		
Paso 5: Elaboración de mapa temático	Clasificación de los barrios formales de los sectores noroeste y noreste la ciudad de Neuquén según cantidad y calidad de EVP		

**Tabla 1.** Metodología aplicada. Fuente: Elaboración propia.

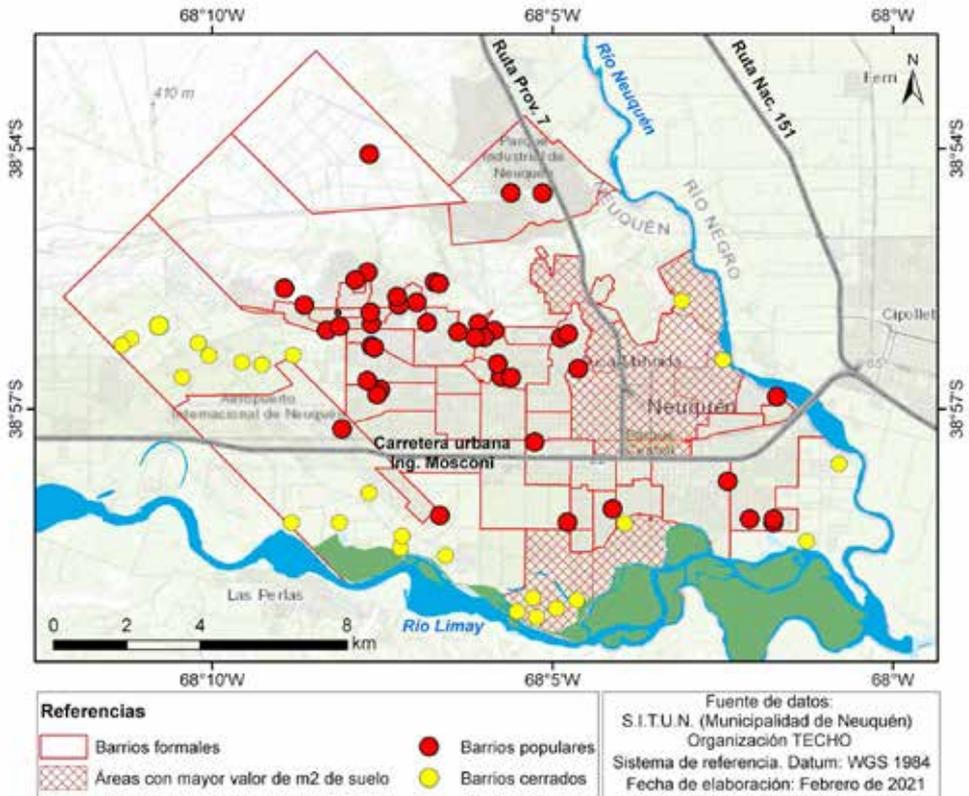
## 4. Resultados y discusiones

En este apartado se presentan los resultados obtenidos a partir del análisis multidimensional, los que se sintetizan en 3 mapas temáticos. A su vez, se discute el caso de Neuquén en relación con lo expuesto por autores para otros casos internacionales, latinoamericanos y argentinos. La sección se divide en tres subapartados en función de los temas vinculantes planteados por las autoras.

### 4.1. Aproximación a la segregación socio-residencial

En la figura 2 se observa la distribución espacial de barrios populares, formales y cerrados de la ciudad de Neuquén, así como las entidades territoriales con mayor valor de suelo. A partir de la cartografía temática se evidenciaron tres tendencias en la localidad.

La primera de ellas, respecto a los barrios formales con mayor valor de suelo urbano, se observó que estos se concentran sobre tres grandes sectores. En primer lugar, el sector noreste de la ciudad, tales como el micro-centro, los barrios Santa Genoveva y Alta Barda, nuevos espacios vacantes (comprendidos entre las calles José Rosas, Richieri, Bahía Blanca y Copahue, así como en la intersección de las calles Islas Malvinas y Buenos Aires) y alrededor de espacios reconvertidos en áreas verdes (como la excárcel U 9). En segundo lugar, áreas subyacentes a corredores y vías rápidas de comunicación han tomado relevancia durante estos últimos años, tales como Avenida San Juan, Avenida Richieri y el Corredor Doctor Ramón-Leloir. Por último, el área costera sobre el río Limay se transformó hacia el 2006 en una de las zonas más caras de la ciudad, con el nacimiento de un proyecto de renovación ur-



**Figura 2.** Dinámica de desigualdad socio-espacial en función de la distribución de barrios populares, barrios cerrados y áreas con mayor valor de m<sup>2</sup> de suelo. Fuente: elaboración propia.

bana denominado “Ribera urbana”<sup>6</sup> o “Paseo de la Costa” sobre la Isla 132. En la actualidad, sobre la isla existen dos proyectos más de expansión urba-

6 El proyecto Ribera Urbana o Paseo de la Costa impulsó la intervención del valle fluvial y el bosque ripario, dando nacimiento hacia el 2006 a un polo comercial, turístico e inmobiliario, asociado a proyectos de desarrollo de espacios verdes multiusos (Lopez y Gentili, 2020; Lopez y Roca, 2021). Este proyecto de renovación urbana fue catalogado por Converti y Marco (2007) como “el nuevo Waterfront en la moderna área central de la Ciudad Neuquén”, una política de *city-marketing* cuya finalidad fue fundar una oportunidad nueva a la metrópolis.

nística con viviendas multifamiliares, en detrimento de tierras de bosque ripario que actualmente están destinadas a uso público (EVP Paseo de la Costa).

La segunda tendencia, una clara propensión de la distribución de barrios cerrados sobre las llanuras de inundación de los ríos Limay y Neuquén. Respecto a ello, el mismo año que se creó el proyecto de renovación del espacio costero “Ribera urbana”, se sancionó la ordenanza municipal N° 10.573 (de 2006), con el objetivo de aprobar y regular la creación de urbanizaciones de tipo cerrado y clubes de

campo en la metrópolis. Consecuentemente, a partir del 2006 surgió un importante número de barrios cerrados en territorio fluvial.

Por su parte, los barrios populares tienden a asentarse principalmente hacia el noroeste de la ciudad, sobre zonas de meseta y taludes (tercera tendencia). Además, se observa la existencia de algunos barrios populares en áreas próximas a barrios cerrados y zonas de alto valor de suelo. Se expresa en la cartografía una ciudad polarizada, en la que conviven barrios de diversas tipologías en proximidades. Landriscini *et al.* (2014) expresó esta fragmentación territorial como la convivencia de núcleos de riqueza y marginalidad, donde los agentes privados tienen un papel primordial en la planificación urbana que acentúan los fenómenos de segregación social. En ese contexto, en palabras de la autora, se asiste a la conformación una suerte de jerarquización de espacio: nuevos centros urbanos con desarrollo y dotación de servicios y un centro exclusivo orientado a población de mayores ingresos; y sectores sociales con bajo o nulo acceso al crédito para vivienda que se asientan principalmente hacia el oeste y noroeste de la capital, sobre la meseta, en cuyas formaciones de monte abundan taludes y cañadones aluvionales.

Con base a los resultados, y en concordancia con lo expuesto por Boyero *et al.*, (2021), Neuquén se constituye como un territorio hidrosocial. Por un lado, por sus características ambientales, el espacio físico se asocia a un sistema hídrico complejo que conecta el área mesetiforme con la llanura de inundación de los ríos Limay, Neuquén y Negro mediante canales de drenaje. Pero, esta dinámica natural se asocia a una proyección social simbólica que entiende a los ríos como espacio de naturaleza y bienestar y a la meseta como “no lugar” (Nogué y Albert, 2004), lo que resulta en la consolidación de los cuerpos fluviales como ejes estructuradores

de la metrópolis y de la meseta como espacio de asentamiento de sectores relegados de la sociedad.

Esa preferencia por asentarse en proximidades a áreas costeras coincide con lo ya planteado por Girola (2004) e Irrázaval Irrázaval (2012), la mercantilización de elementos naturales como símbolos de un imaginario verde y de calidad de vida. Al igual que sucede en grandes conglomerados o metrópolis latinoamericanas, se manifiesta en la ciudad de Neuquén una lógica basada en las presiones del capital inmobiliario combinada con políticas públicas urbanas que postulan la construcción de espacio público con base en la ampliación de parques y zonas verdes de confort que garantiza la plusvalía urbana<sup>7</sup> asociada a megaemprendimientos de empresas desarrolladoras.

No obstante, en la figura 2 también se observó a Neuquén como una ciudad polarizada. Lejos de que esta fragmentación represente una iniciativa para la integración sociourbana, puntualiza su segregación. En este sentido, en las áreas próximas a las costas de los ríos Limay y Neuquén, sector de mayor heterogeneidad, donde en escasos metros se entremezclan barrios cerrados, barrios formales de alto valor de m<sup>2</sup> y barrios populares, surge un “paisaje humano de exclusiones” (García Ballesteros, 1998). Mientras los individuos que poseen tenencia de terrenos y/o viviendas experimentan una suerte de sentido de propiedad en relación con la tierra donde han emplazado sus casas y con el entorno barrial, aquellos que se asentaron de manera irregular ponen en el centro de la experiencia la satisfacción de una necesidad básica de la cual fueron excluidos, lo que condiciona sus sentimientos de propiedad y las pretensiones sobre el territorio (Soldano, 2014).

7 Plusvalía urbana: el municipio ejecuta las tareas y obras de infraestructura necesarias y realiza los planos de mensura y subdivisión, y los propietarios pagan las mismas con lotes que surgirán de la subdivisión. Así el municipio se queda con alrededor del 35-40% de los lotes resultantes (sumando pago de obras y “Plusvalía”).

#### 4.2. Análisis de niveles de resiliencia en función del capital humano

En la figura 3 se presenta un mapa temático con la clasificación de los barrios formales de la ciudad de Neuquén según su nivel de resiliencia en virtud de cuatro indicadores de capital humano. A continuación, se describen los resultados de cada indicador, para la interpretación de la cartografía.

En relación con el indicador "población mayor a 60 años", los resultados indican que la localidad cuenta, en líneas generales, con una población joven. Las unidades de análisis que presentan un ma-

yor porcentaje de población que supera los 60 años, coinciden con los barrios formales de mayor valor de m<sup>2</sup> de suelo (ver figura 2). Por su parte, hacia el noroeste de la ciudad, con elevada densidad de barrios populares (figura 2), se concentra la población más joven. En primera instancia, esto evidencia las dificultades que posee la juventud en la localidad para acceder a una vivienda propia, dados los elevados costos de las tierras.

En cuanto a los indicadores "hacinamiento crítico" y "calidad constructiva de la vivienda", ambos tomaron valores extremos muy altos y presentaron gran variabilidad (de 1.95% a 69.16% y de 5.36%

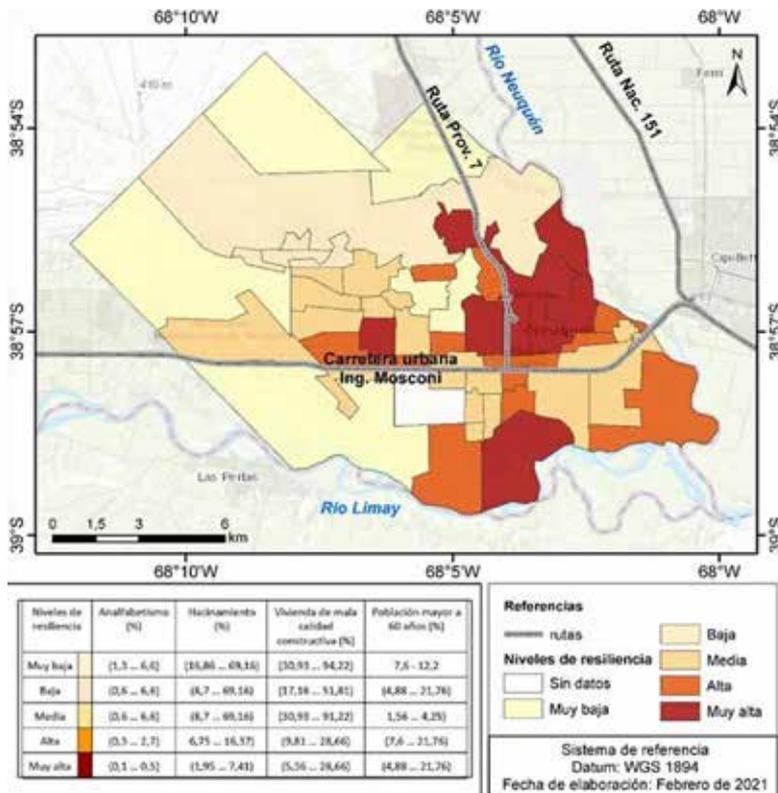


Figura 3. Niveles de resiliencia de los barrios de la ciudad de Neuquén. Fuente: elaboración propia.

a 94.22%, respectivamente). Esto denota una importante brecha social.

En torno al indicador “analfabetismo”, la ciudad presenta, en general, bajos valores (0.1 a 6.6%). Sin embargo, al compararlo con la tasa de analfabetismo media a nivel nacional, con un valor de 1.9% en el último censo (Cámara Argentina de Comercio y Servicios, 2018), se destaca que algunas unidades de análisis presentan valores altos. Estas últimas coinciden con barrios formales donde resaltan valores críticos de hacinamiento y mala calidad constructiva de vivienda, así como el mayor porcentaje de habitantes jóvenes de la ciudad.

Como puede observarse en el mapa de resiliencia, se agruparon aquellas unidades de análisis que presentan un comportamiento similar. Los niveles de resiliencia diferenciales representan la mayor o menor capacidad de las unidades de análisis para recuperarse ante perturbaciones en función de su capital humano. Puede observarse que las unidades de análisis de muy bajo nivel de resiliencia presentan valores relativamente altos de analfabetismo, hacinamiento y deficitaria o mala calidad de vivienda, mientras tienen un bajo porcentaje de población vulnerable mayor a 60 años. En caso contrario, los barrios con un nivel muy alto de resiliencia poseen valores bajos en relación con los tres primeros indicadores, mientras que tienen un mayor porcentaje de población madura. En este sentido, se considera que, si bien la población mayor a 60 años representa un grupo social vulnerable, es probable que en aquellos barrios donde prevalecen, estas personas posean condiciones nutricionales más adecuadas y un mejor acceso a niveles de salud que pobladores más jóvenes que se ubican en barrios carenciados. Con ello, al construir los niveles de resiliencia, se tomó la decisión de ponderar con mayor peso a los tres primeros indicadores sobre el último.

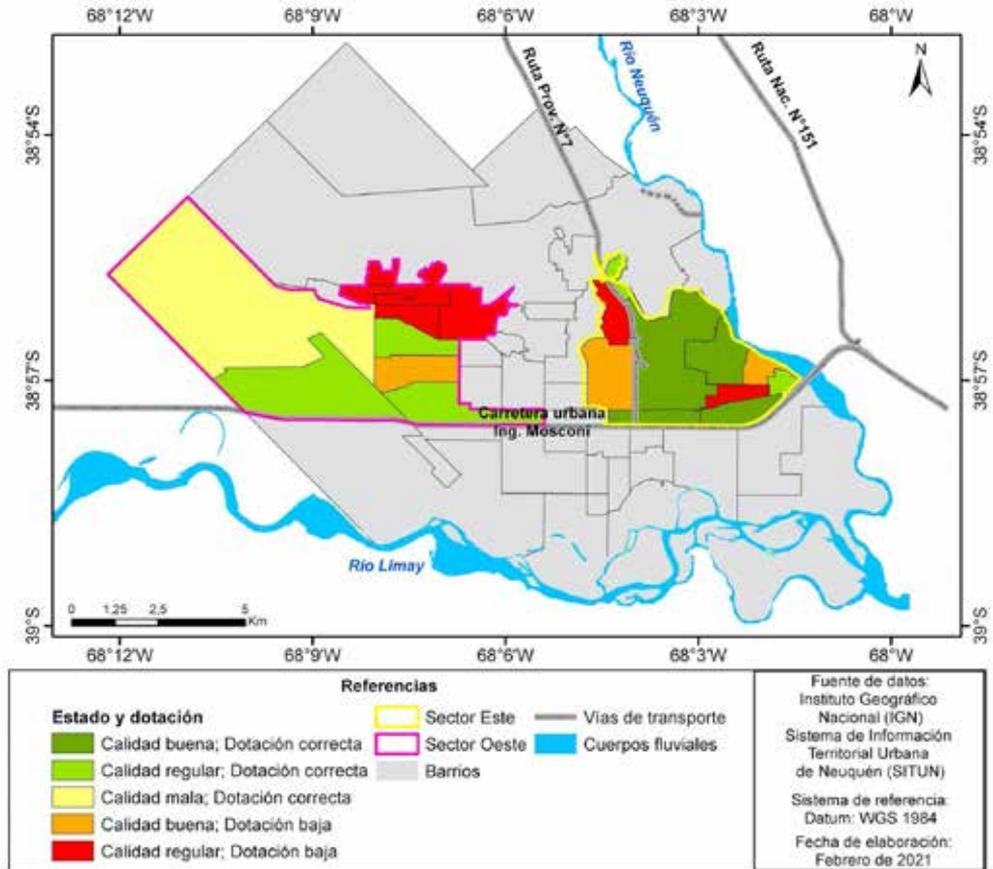
En las figuras 2 y 3 puede distinguirse una ciudad polarizada. Al respecto, las unidades de análisis

con niveles de resiliencia bajos y muy bajos se ubican, principalmente, sobre el sector noroeste de la ciudad, en áreas de mesetas y taludes y coinciden con el espacio geográfico con mayor densidad de barrios populares. Por su parte, en la zona central y sobre la costa de los ríos Limay y Neuquén prevalecen los barrios con mejores condiciones en relación con el capital humano, en concordancia con las áreas donde prevalecen barrios cerrados y de mayor valor de m<sup>2</sup> de suelo.

Respecto a lo anterior, autores como Watts (1983), García-Acosta (2005) y Brenes (2017) sostienen que las dificultades de una comunidad para enfrentar perturbaciones no son tanto consecuencia del incremento en número e intensidad de amenazas, sino que deben ser entendidas como parte de un proceso causado por desfavorables condiciones sociales y económicas de la población, o una parte de ella. En este sentido, la vulnerabilidad estructural, aquella vinculada a la calidad de vida, la salud, la educación, se traduce en una reducida capacidad de respuesta, sometiendo al colectivo a múltiples desventajas (PNUD, 2014).

### ***4.3. Evaluación del grado de equidad en virtud de la distribución de EVP***

En las figuras 2 y 3 puede observarse una clara diferencia entre el sector noreste y noroeste de la ciudad de Neuquén. Mientras que en el primer sector predominan áreas de alto valor de suelo urbano, así como un elevado desarrollo de capital humano, el segundo se caracteriza por la concentración de barrios populares y formales con valores elevados en términos de necesidades básicas insatisfechas. En función de dichas desigualdades socio-espaciales, en la figura 4 se presenta la distribución de espacios verdes públicos en virtud de la cantidad y calidad de éstos para ambos sectores.



**Figura 4.** Distribución de espacios verdes públicos según su dotación y calidad en dos sectores de la ciudad de Neuquén. Fuente: elaboración propia.

La cartografía muestra una distribución inequitativa de los EVP entre los dos sectores de la ciudad estudiados. El sector noroeste presentó una mayor proporción de sus barrios con valores bajos o muy bajos de espacios verdes efectivos por habitante y una menor calidad de los mismos, en cuanto al estado y la disponibilidad del mobiliario y la vegetación. Por su parte, en términos generales, la mayoría de los barrios formales abordados en el sector noreste presentaron una dotación correcta de EVP

efectivos de calidad buena a regular. A su vez, las diferencias que se encontraron hacia el interior del sector noreste coincidieron con lo observado en la figura 2, los barrios con mayor desarrollo de capital humano coinciden también con los que presentan un mayor nivel de capital natural, en términos de dotación de EVP.

Esta distribución diferencial de áreas verdes en la ciudad de Neuquén coincidió con lo hallado por diversos casos latinoamericanos. Lárraga Lara *et al.*

(2016) observaron que en San Luis Potosí (México) existía una desigual distribución de EVP y posibilidades de accesibilidad, siendo los sectores con alto nivel socioeconómico los que presentaron mejores niveles de dotación. En concordancia, Vásquez Baeza (2016) encontró que en Antofagasta (Chile) las áreas verdes municipales estaban distribuidas y planificadas de manera desigual, con condiciones de privilegio en los sectores donde se concentraban los grupos con mayores ingresos económicos. Por su parte, Castillo Echeverría (2018) halló inequidades en espacios verdes de escuelas públicas y privadas en Costa Rica, teniendo, las segundas, áreas de recreación más extensas y mejor diseñadas. Reyes Plata y Gabriel Bolea (2018) llegaron a resultados similares en León (México), donde las zonas con menor índice de EVP coincidieron con áreas de mayor índice de marginación. Por último, Gómez y Velázquez (2018) concluyeron que la oferta, extensión y densidad de EVP prevalecían en lugares con mayor calidad de vida en una ciudad de Argentina (Santa Fe).

## 5. Reflexión final

El trabajo permitió arribar a tres reflexiones generales finales. La primera de ellas, es que los tres aspectos analizados, la segregación socio-residencial, la resiliencia diferencial en función del capital humano, y el grado de equidad o desigualdad urbana a partir de la distribución de los espacios verdes; se enmarcan en procesos de suburbanización y segregación espacial. Esto se manifestó, por un lado, una ordenación desigual de tipologías de barrios y valores del suelo en función de características ambientales de la ciudad, lo que denota una valoración diferencial de la población sobre geoformas y elementos naturales, como lo son la meseta, el piedemonte y el valle fluvial.

Por su parte, desde una perspectiva de justicia espacial, la distribución efectiva de los EVP se da de manera desigual entre los distintos barrios de la ciudad de Neuquén, coincidiendo una mayor dotación de áreas verdes, en términos de cantidad y calidad, en sectores con capital humano elevado y en zonas de mayor valor de m<sup>2</sup> del suelo. En contraposición, el relevamiento evidenció el abandono de los espacios públicos y el creciente déficit de parques urbanos en áreas residenciales donde se concentran los barrios populares y barrios formales con menor nivel de resiliencia en virtud de su capital humano. En ese marco, en las prácticas cotidianas las características de los espacios verdes delimitan zonas y construyen jerarquías.

De lo anterior, se reflexiona que la significación simbólica del medio físico y de la naturaleza urbana, guían acciones de territorialización. En este sentido, en la ciudad de Neuquén alianzas público-privadas planifican y gestionan el entramado urbano atendiendo a un patrón de urbanización basado en la mercantilización de amenidades ambientales, lo cual queda reflejado en la valorización de zonas de la ciudad con importante dotación de espacios verdes públicos y en proximidad a espacios naturales costeros. Por su parte, el área noroeste de la ciudad cambia su paisaje verde por la desértica meseta tapizada de barriadas populares, mostrando el contraste de una mancha urbana que crece en forma acelerada. Recuperando a García Ballesteros (1998), Hernández Ramírez (2011), Hiernaux (2014) y Soldano (2014), en la sociedad actual del consumo, la relegación urbana y la reproducción de las desigualdades espaciales no sólo se evidencia en la ubicación periférica de los "pobres" y "nuevos "pobres", sino también en la des-provisión e inequidad en la distribución espacial de elementos y servicios urbanos tanto privados como públicos.

En tercer lugar, la ciudad de Neuquén ha construido normativa que promueve un desarrollo urba-

no sostenible, planificado, participativo e inclusivo que entra en contradicción con la aprobación por parte de su Consejo Deliberante de múltiples excepciones violatorias de los objetivos de una ciudad resiliente. No obstante, cabe preguntarse: ¿resiliencia y sostenibilidad para quiénes? Qué actores se verán beneficiados por las políticas públicas aplicadas y con qué niveles de prioridad. En este sentido, la resiliencia urbana debe ser entendida y abordada en el marco de relaciones de poder y desde una perspectiva compleja que abarque todas las formas de capital implicadas. Es por ello que se plantea la importancia de continuar con líneas de investigación que permitan ampliar la comprensión de las relaciones complejas existentes entre dinámicas de desigualdad socio-espacial, temáticas ambientales y resiliencia urbana en el marco de un proceso de elitización en la ciudad de Neuquén.

### Referencias bibliográficas

- Alassia, D. y Aun, L. (2005). "Los Espacios Verdes de la Ciudad de Río Cuarto, Córdoba, Argentina". *Revista de Urbanismo*, 12, pp. 62-76.
- Arranz Lozano, M. y Bosque Maurel, J. (2000). "Consumo, ciudad y globalización". *Estudios Geográficos*, 238, pp. 7-26.
- Borja, J. (2003). *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial.
- Boyero, L., Datri, L., López, M., Rodríguez Morata, C. et al. (2021). "Urban planning in arid Northern Patagonia cities to maximize local ecosystem services provision". En Peri, P. L., Martínez Pastur, G., Inostroza, L. (eds.). *Multi-criteria approach for an integrated assessment of ecosystem services provision in Patagonia*. Springer Book Series, pp. 349-379.
- Brand, F. (2009). "Critical natural capital revisited: Ecological resilience and sustainable development". *Ecological Economics*, 68(3), pp. 605-612.
- Brenes, A. (2017). *El rol de la política social para hacer frente a los desastres*. París-Montevideo: UNESCO.
- Cámara Argentina de Comercio y Servicios (2018). *Informe sobre la educación argentina*. Buenos Aires, Argentina.
- Capua, E. y Jurio, E. M. (2011). "Componentes y dinámica natural del ambiente-Ciudad de Neuquén". *Boletín Geográfico*, 32(33), pp. 55-68.
- Castillo, L. (2014). *Resiliencia en ciudades costeras del Caribe Mexicano ante desastres por huracanes: Chetumal, Tulum y Playa del Carmen*. Convocatoria de Proyectos de Desarrollo Científico para atender Problemas Nacionales.
- Castillo Echeverría, C. (2018). "El acceso a espacios verdes en escuelas públicas y privadas en Curridabat, Costa Rica". *Letras Verdes*, 23, pp. 157-177.
- CEPAL (2001). Segregación residencial socioeconómica: ¿qué es?, ¿cómo se mide?, ¿qué está pasando?, ¿importa? Jorge Rodríguez Vignoli. Serie Población y Desarrollo. Chile.
- Converti, R. y Marco, F. D. (2007). *Arquitectura. Urbanismo*. Argentina. Recuperado de: <https://arqa.com/arquitectura/urbanismo/ribera-urbana-ciudad-de-neuquen.html>COPADEF
- Cuenya, B. (2016). "La política urbana frente a la mercantilización y elitización de la ciudad: algunas reflexiones y referencias a la situación argentina". *Cuaderno Urbano. Espacio, cultura, sociedad*, 21 (21), pp. 167-194.
- Decreto N° 0193/15 de Neuquén. Recuperado de: 2015\_ReglamentalLey2818.pdf [consultado el 19 de mayo de 2021].
- Fundación TECHO. (2016). Mapa de asentamientos populares. Recuperado de: <http://relevamiento.techo.org.ar/> [consultado el 19 de mayo de 2021].

- Dirección Provincial de Estadística y Censo (2010). Censo de Población, Hogares y Viviendas 2010. Recuperado de: [https://www.estadisticaneuquen.gov.ar/#/censos\\_poblacion](https://www.estadisticaneuquen.gov.ar/#/censos_poblacion) [consultado el 19 de mayo de 2021].
- García Acosta, V. (2005). "El riesgo como construcción social, y la construcción social de riesgos". *Desacatos* (19). México, pp. 11-24.
- García Ballesteros, A. (1998). "Nuevos espacios del consumo y exclusión social". *Anales de Geografía*, 18, pp. 47-63.
- García Herrera, L. M. (2001). "Elitización: propuestas en español para el término gentrificación". *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, 332(5).
- Garnica, R. y Jiménez Caldera, J. (2014). "La calidad de vida urbana y la dimensión físico-espacial del espacio público: aportes metodológicos para el ordenamiento territorial de Montería". *Perspectiva Geográfica*, 18(2), pp. 257-280.
- Girola, M. F. (2004). "Imaginarios urbanos en zonas verdes y zonas rojas de la Región Metropolitana de Buenos Aires". *Cuadernos de Antropología Social*, 20, pp. 93-111.
- Gómez, N. J. y Velázquez, G. A. (2018). "Asociación entre los espacios verdes públicos y la calidad de vida en el municipio de Santa Fe, Argentina". *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 27(1), pp. 164-179.
- Gómez Escobar, M. D. (2004). *Métodos y técnicas de la cartografía temática*. México: Instituto de Geografía, UNAM.
- Harvey, D. (2008). "The right to the city". *New Left Review*, 53, pp. 23-40.
- Heidt, V. y Neef, M. (2008). "Beneficios del espacio verde urbano para mejorar el clima urbano". En Carreiro, M. M., Song, Y. C., Wu, J. (eds). *Ecología, planificación y gestión de bosques urbanos*. Nueva York: Springer.
- Herín, R. (2006). "Por una Geografía Social crítica y comprometida. Scripta Nova". *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 218 (93), pp. 1-22.
- Hernández Ramírez, J. (2011). "Sevilla, cuestión de clase. Una geografía social de la ciudad". [Re-seña]. *Revista Andaluza de Antropología*, 1, pp. 114-119.
- Hervé Espejo, D. (2010). "Noción y elementos de la justicia ambiental: directrices para su aplicación en la planificación territorial y en la evaluación ambiental estratégica". *Revista de Derecho*, 23(1), pp. 9-36.
- Hiernaux, D. (2014). "Proyectos que dividen, ciudades que segregan". En Di Virgilio, M. y Perelman, M. (coords.). *Ciudades latinoamericanas: desigualdad, segregación y tolerancia*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, pp. 253-276.
- Holling, C. S., Schindler, D. W., Walker, B. W. y Roughgarden, J. (1995). "Biodiversity in the functioning of ecosystems: An ecological synthesis". En Perrings, C., Maler, K. G., Folke, C., Holling, C. S. y Jansson, B. O. (eds.). *Biodiversity loss: Economic and ecological issues*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 44-83.
- Irrazábal Irrazábal, F. (2012). "El imaginario 'verde' y el verde urbano como instrumento de consumo inmobiliario: configurando las condiciones ambientales del área metropolitana de Santiago". *Revista INVI*, 27(75), pp. 73-103.
- Jason, B., Wolch, J. y Zhang, J. (2011). "Planning for environmental justice in an urban national park". *Journal of Environmental Planning and Management*, 52(3), pp. 365-392.
- Landriscini, G., Domeett, G. y Rivero, I. (2014). "Neuquén, ciudad intermedia y nodo regional. Algunas evidencias de la dinámica económica y la centralidad urbana". *Pilquen*, pp. 1-15.

- Lárraga Lara, R., Moreno Mata, A. y Ramos Palacios, C. R. (2016). "Expansión urbana, justicia ambiental y equidad en el acceso a espacios verdes en la zona metropolitana de San Luis Potosí". En Monero Mata, A. (ed.). *Medio Ambiente Urbano, Sustentabilidad y Territorio*, vol. II. México: Universidad Autónoma de San Luis Potosí, pp. 79-109.
- Lee, A. y Maheswaran, R. (2010). "The health benefits of urban green spaces: a review of the evidence". *Journal of Public Health*, 33 (2), pp. 212-222.
- López, M. y Gentili, G. (2020). "Análisis normativo-institucional de los espacios verdes públicos ribereños en el Área Metropolitana de Neuquén (Argentina)". *Entorno Geográfico*, 20, pp. 42-67.
- López, M. y Roca, S. (2021). "Sociedad, naturaleza y transformaciones territoriales. La metamorfosis urbana del Área Metropolitana de Neuquén en un contexto de modernización capitalista". En Roca, S., Illescas, A. (comp.). *Ciudades sostenibles en Alto Valle: la mirada ambiental desde Indicadores para evaluación del hábitat urbano*. Neuquén: EDUCO, pp. 17-34.
- Mayorga Henao, J. M. y Vázquez, A. E. (2017). "Una revisión de la investigación sobre justicia ambiental urbana en Latinoamérica". *Revista de Direito da Cidade*, 9(3), pp. 1247-1267.
- Mayunga, J. S. (2007). *Understanding and Applying the Concept of Community Disaster Resilience: A capital-based approach*. EUA: Department of Landscape Architecture and Urban Planning, Hazard Reduction & Recovery Center, Texas A & M University, College Station, TX, 77843-3137.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina (2018). Registro Nacional de Barrios Populares (2018). Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/renabap> [consultado el 19 de mayo de 2021].
- Morello, J. H. (1995). "Grandes ecosistemas de Suramérica". En Gallopín, G. (comp.). *El futuro ecológico de un continente*. México: FCE, pp. 21-100.
- Nogué, J. y Albert, A. (2004). "Cartografía de los cambios sociales y culturales" En Romero, J. (coord.). *Geografía Humana*. Buenos Aires: Editorial Ariel, pp. 159-202.
- OMS (2012). *Health Indicators of Sustainable Cities in the Context of the Rio+20 UN Conference on Sustainable Development*. Genova, Suiza.
- Ordenanza municipal 10.253/05 de 5 de mayo de 2005, por la cual se crea el plan de ejecución y consolidación de espacios verdes de la ciudad de Neuquén. En Digesto Concejo Deliberante de la ciudad de Neuquén. Neuquén, Argentina.
- Ordenanza municipal 10.573 de 21 de septiembre de 2006, por la cual se incorporan al código de planeamiento urbano las urbanizaciones cerradas. En Digesto Concejo Deliberante de la ciudad de Neuquén. Neuquén, Argentina.
- Perrén, J. (2010). "Estructura urbana, mercado laboral y migraciones. Una aproximación al fenómeno de la segregación en una ciudad de la Patagonia (Neuquén: 1960-1990)". *Miradas en Movimiento*, 5, pp. 36-69.
- Perrén, J. y Pérez, G. (2019). "La segregación urbana desde el tiempo y el espacio. Una aproximación en una ciudad patagónica (Neuquén, 1904-2010)". *Revista Páginas*, 12(28).
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2014). *Aportes para el Desarrollo Humano en Argentina 2014. Género en el trabajo. Brechas en el acceso a puestos de decisión*, N° 8. Buenos Aires: PNUD.
- Propin Frejomil, E. (2003). *Teorías y métodos en geografía económica*. México: Instituto de Geografía, UNAM.
- Rendón Gutiérrez, R. (2010). "Espacios verdes públicos y calidad de vida. International Confe-

- rence Virtual City and Territory". 6o. Congreso Internacional Ciudad y Territorio Virtual. Mexicali: UABC.
- Reyes Plata, J. y Gabriel Bolea, C. (2018). "Distribución de las áreas verdes, índice de marginación y justicia ambiental en León, Guanajuato". En Pérez Campuzano, E. y Mota Flores, V. E. (coords). *Desarrollo regional sustentable y turismo*. México: Universidad Nacional Autónoma de México y Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional A. C., pp. 173-206.
- Rodríguez Fonseca, J. (2014). "La importancia y la apropiación de los espacios públicos en las ciudades". *Revista de Tecnología y Sociedad*, 4(7).
- Secretaría de Planificación y Acción para el Desarrollo (2019). *Visión Neuquén 2030*. Neuquén, Argentina.
- Soldano, D. (2014). "La desigualdad en contextos de relegación urbana. Un análisis de las experiencias y los significados del espacio (Gran Buenos Aires, 2003-2010)". En Di Virgilio, M., Perelman, M. (coords.). *Ciudades latinoamericanas: desigualdad, segregación y tolerancia*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, pp. 27-57.
- Tella, G. y Potocko, A. (2009). "Espacios verdes públicos: Una delicada articulación entre demandas y posibilidades efectivas". *Revista Mercado y Empresas para Servicios Públicos*, 55, pp. 40-55.
- Tumini, I., Arriagada Sickinger, C. y Baeriswyl Rada, S. (2017). "Modelo para la integración de la Resiliencia y la Sostenibilidad en la Planificación Urbana". *Proceedings of the 3rd International Congress on Sustainable Construction and Eco-Efficient Solutions*, pp. 926-938.
- Unidad Provincial de Enlace y Ejecución de Proyectos con Financiamiento Externo (2013). *Plan de Ejecución Metropolitano*. Neuquén, Argentina.
- Vásquez Baeza, C. E. (2016). *Superficie y distribución socioeconómica de áreas verdes municipales y reconocimiento de sus especies vegetales en la ciudad de Antofagasta: Un análisis desde los principios de la justicia ambiental en un contexto de desalinización*. Tesis para optar por título de grado. Universidad de Chile, Chile.
- Watts, M. (ed.) (1983). "On the Poverty of Theory: Natural Hazards Research in Context. En K. Hewitt". En *Interpretations of Calamity: From the Viewpoint of Human Ecology*. Boston: Allen and Unwin, pp. 231-362.