

NEUQUÉN, CIUDAD INTERMEDIA Y NODO REGIONAL.  
ALGUNAS EVIDENCIAS DE LA DINÁMICA ECONÓMICA Y LA CENTRALIDAD URBANA

*Por Graciela Landriscini, Griselda Domeett e Ivana Rivero*

[glandriscini@speedy.com.ar](mailto:glandriscini@speedy.com.ar)

Facultad de Economía y Administración - Universidad Nacional del Comahue. Argentina

**RESUMEN**

El presente documento retoma avances de conocimiento, producto de investigaciones en curso en las que participan sus autoras, acerca de los cambios recientes operados en la configuración del territorio del Alto Valle de los ríos Negro, Limay y Neuquén, en la dinámica económica y en la funcionalidad de las ciudades, que han dado lugar a la conformación de la denominada Conurbación Neuquina, con centro en Neuquén capital. Tales cambios, entre otros impactos, han significado la ampliación del área de influencia de la ciudad y la intensificación de los vínculos interurbanos y urbano-rurales, traducidos en flujos de personas, bienes, información y servicios, lo que motiva a investigar cuestiones adicionales, a fin de señalar algunas evidencias respecto al desenvolvimiento de la economía urbana y del sistema urbano regional, y a identificar las problemáticas que plantea su desarrollo en el actual escenario estratégico.

Palabras clave: Economía urbana; Configuración territorial; Cuestión ambiental.

NEUQUEN, INTERMEDIATE CITY AND REGIONAL NODE.  
SOME EVIDENCE OF ECONOMIC DYNAMICS AND URBAN CENTRALITY

**ABSTRACT**

This paper draws on advances in knowledge, product research that its authors participated, about recent changes in the configuration of the territory of the Upper Valley of the Black, Limay and Neuquén rivers in economic dynamics and functionality cities, which have led to the formation of the so-called Conurbation Neuquén, with a hub at Neuquén. Such changes, among other impacts, have meant extending the area of influence of the city, and the intensification of inter-city and urban-rural linkages, showing flows of people, goods, services and knowledge, which motivates further research issues in order to point out some evidence regarding the development of the urban economy and regional urban system, and identify the problems raised by the development in the current strategic environment.

Key words: Urban economy; Territorial configuration; Environmental issue.

El presente documento retoma avances de conocimiento, producto de investigaciones en curso, acerca de los cambios recientes operados en la configuración del territorio del Alto Valle de los ríos Negro, Limay y Neuquén, en la dinámica económica y en la funcionalidad de las ciudades, que han dado lugar a la conformación de la denominada Conurbación Neuquina, con centro en Neuquén capital.<sup>1</sup> Tales cambios, entre otros impactos, han significado la ampliación del área de influencia de la ciudad, la emergencia y agravamiento de conflictos ambientales, y la intensificación de los vínculos interurbanos y urbano-rurales, traducidos en flujos de personas, bienes, información y servicios, lo que motiva a investigar cuestiones adicionales, a fin de señalar nuevas evidencias respecto al desenvolvimiento de la economía urbana y del sistema urbano regional, e identificar las problemáticas que plantea su desarrollo en el actual escenario.

Es sabido que la reestructuración productiva mundial y la liberalización financiera y comercial, traducida en la conformación de cadenas globales de valor ligada al impacto de la revolución centrada en las tecnologías de información y comunicación, junto a profundos cambios políticos y movimientos migratorios, entre otras cuestiones, han impulsado intensos procesos de urbanización, y motivado grandes transformaciones en las ciudades globales y en las áreas metropolitanas. En ese marco, se vienen reconfigurando los sistemas urbano-regionales en el mundo y el continente, lo que crea un interés particular por el estudio de las grandes metrópolis, de los cambios en las jerarquías y funciones urbanas y la conformación de redes, y por la indagación acerca de lo urbano no metropolitano. (Saskia Sassen, 2007: 1)

En ese marco, las ciudades medias del país y el continente -por lo general definidas como aquellas con una población de entre 50.000 y 500.000 habitantes- se han convertido en un objeto de atención particular, a partir del reconocimiento de las diversas situaciones territoriales y las renovadas cuestiones que se generan en el funcionamiento económico, en las estructuras productivas, en los sistemas urbano-regionales, y en las relaciones urbano-rurales.

En el caso de Neuquén capital, de la información disponible sobre los cambios en curso, resultan hipótesis de trabajo que inspiran nuevas investigaciones acerca de la creciente complejidad que revela su desenvolvimiento y funcionalidad. Ello supone un desafío analítico, y el esfuerzo complementario de aportar elementos que sirvan a la orientación de políticas y al diseño de mecanismos de gestión. El análisis siguiente retoma, entre otras cuestiones, la dinámica de aglomeración evidenciada a lo largo de las últimas décadas y sus características más relevantes, por ser éste uno de los espacios urbanos que más se han transformado en la región.

## LA DINÁMICA DE EXPANSIÓN ECONÓMICA, DEMOGRÁFICA Y URBANA

La dinámica de aglomeración se vincula con las economías de urbanización, a partir de la atracción y asentamiento de población regional y extrarregional, la creación de empleos y la construcción de viviendas e infraestructura social; y a las economías de localización, producto de la atmósfera productiva que se genera entre empresas que comparten redes, infraestructura, mercados, ramas o sectores económicos. En Neuquén capital cabe destacar el ritmo de crecimiento de la población y el tamaño de la urbanización conformada en las últimas décadas, y más aún los efectos espaciales y el cambio de funcionalidad asociado a las nuevas tecnologías y actividades, y al reposicionamiento de la región en el sistema urbano regional nacional. El crecimiento de la población se ha reducido respecto a décadas anteriores, pero la modalidad de ocupación del espacio genera continuos conflictos ambientales y sociales, por cuanto dicha urbanización tiende a la polarización en relación al entorno, a la fragmentación interna y la segregación residencial. (Fiorini, *et al*, 2009, Landriscini, 2010; Landriscini, *et al*, 2012)

La denominada Conurbación Neuquina comprende: la ciudad de Neuquén capital y localidades ubicadas en distintos anillos que conforman la zona productiva de influencia, de fuerte predominancia hidrocarburífera e hidroenergética (Plaza Huincul, Cutral Có, El Chocón, Picún Leufú, Loma de la Lata, y hasta Rincón de los Sauces), y agrícola, las más cercanas asentadas sobre

---

<sup>1</sup> Pueden citarse trabajos de autoría de: Fiorini, Landriscini y otros, 2009; Preiss y Rivero, 2011, Landriscini, Domeett y Carignano, 2011; Gorenstein, Landriscini, Hernández, 2012; Gorenstein, Landriscini y Napal, 2013; Costanzo Caso y Landriscini, 2013, Landriscini y Carignano, 2013, entre otros.

el río Limay (Plottier y Senillosa) y sobre el río Neuquén (Centenario y Vista Alegre, en territorio neuquino, y Cinco Saltos, Contralmirante Cordero y Campo Grande en territorio rionegrino, hasta San Patricio del Chañar y Añelo, éstas más distantes y localizadas en territorio neuquino), y las localizadas en el Alto Valle del río Negro (Cipolletti, Fernández Oro y Allen) en la provincia del mismo nombre, que forman parte del conjunto jerarquizado de centros urbanos ligados al desenvolvimiento del complejo agroindustrial.

El desarrollo de los complejos productivos ligados a los recursos naturales, ha generado en las últimas décadas una fuerte atracción de población migrante -de la región y de fuera de ella- hacia la Conurbación, promoviendo el desarrollo de las actividades de la construcción, el comercio mayorista y minorista, y los servicios sociales, personales, financieros y la producción, en una dinámica de creciente intensidad. Cabe resaltar, asimismo, la pertenencia de las áreas productivas del Alto Valle de Río Negro y Neuquén a dos jurisdicciones provinciales contiguas, constituyendo las ciudades una trama jerárquica con cabecera en la ciudad de Neuquén, que funcionan en el marco de un tejido no siempre coordinado de regulaciones locales e interjurisdiccionales, lo que plantea complejidad, tanto en el análisis como en la gestión.

La economía neuquina ha dependido en el último siglo de los ciclos de inversiones y precios de la actividad hidrocarburífera. Por siete décadas, dicha situación convivió con la fuerte dependencia de las políticas y decisiones nacionales en materia de inversiones a través de las empresas públicas, y desde los años 90 -a partir de la desregulación sectorial y las privatizaciones- de las estrategias globales de negocios de las concesionarias y operadoras extranjeras, con el agravante de que los hidrocarburos constituyen un bien primario agotable, y sus precios están sujetos a una amplia volatilidad en el mercado mundial. La reciente reestatización parcial de YPF asociada al proceso de reindustrialización nacional y las nuevas regulaciones sectoriales, junto con el descubrimiento de los hidrocarburos no convencionales, configuran un nuevo escenario para las inversiones públicas y privadas nacionales y extranjeras de exploración, extracción y refinación, el desarrollo de tecnologías alternativas, la dinamización del sector y la creación de empresas y alianzas, con impacto en las ciudades, en el mercado de trabajo local y regional, en el sistema de innovación y en la captación y circulación de la renta.

Los cambios operados en el régimen económico nacional a lo largo de la última década, comportan la recuperación del papel del Estado en la gestión del desarrollo a través de inversiones, regulaciones y programas. El escenario nacional post convertibilidad se ha caracterizado por un crecimiento económico sostenido e inestabilidades en los precios de las *commodities* y en el nivel de actividad económica provocadas por la crisis mundial. Dentro de este contexto, la provincia del Neuquén presenta una situación particular, ya que su Producto Bruto Geográfico (PBG) creció sólo 5,7% entre 2003 y 2009. Este desempeño ha estado asociado a la caída real en la producción y exportación de petróleo y gas (que representan el 50% del PBG Provincial). Sin embargo, el incremento en el precio relativo de los hidrocarburos -en especial el del petróleo- ha permitido contrarrestar en cierta forma la caída de los volúmenes extraídos desde 1998, y las modificaciones recientes dispuestas en los precios del gas, dan cuenta de una recuperación de la producción, estancada desde 2004. Este factor, unido a la expansión del sector de la construcción, al incremento en la actividad turística regional, del transporte y de los servicios, se refleja en una mayor demanda sobre las empresas asentadas en la provincia. En ese marco, la ciudad de Neuquén como centro de la Conurbación Neuquina ha sido una de las más favorecidas por este proceso, debido a su protagonismo como principal aglomerado poblacional-regional, y centro de abastecimiento de la Patagonia Norte, por la concentración de empresas privadas y organismos públicos (Preiss y Rivero, 2011: 1)

No obstante, la provincia del Neuquén aparece como un distrito donde la economía, el Estado, la sociedad y la política evidencian rasgos predominantemente corporativos. En las últimas décadas, su modo de crecimiento atado a las decisiones estratégicas de los agentes transnacionales de los hidrocarburos en materia de inversiones, tecnología y destino del excedente de explotación, ha condicionado en extremo la compatibilidad dinámica entre la producción -de perfil extractivo orientada preferentemente al mercado externo sin procesar- y la demanda de satisfactores de las mayorías locales. Ese juego contradictorio de fuerzas, interpela al Estado y da lugar a una conflictiva construcción de la regulación en materia de concesiones de los recursos del suelo y subsuelo, en las formas de competencia y en la relación salarial y el gasto social, fundamentalmente. En el espacio de la capital provincial y las localidades neuquinas más próximas, ello involucra centralmente el uso del suelo urbano y del periurbano, lo que genera fuertes pujas entre distintos sectores en relación al uso productivo agrícola y el uso residencial y con fines

comerciales, de servicios e industrial, no exentas las mismas de la especulación inmobiliaria, frente al déficit normativo o la frecuente descoordinación de las regulaciones, disputa en la que inciden los ciclos de la economía mundial, las políticas nacionales y la maduración de la conciencia y la organización y participación de los distintos actores individuales y colectivos locales.<sup>2</sup> La presión demográfica ha significado el crecimiento del valor de mercado de la tierra urbana, y el desarrollo de procesos de suburbanización y de ocupación irregular en distintas áreas. A partir de ello, han crecido barrios en distintos sectores del ejido capital y localidades vecinas, con opciones por dentro y fuera del mercado inmobiliario, dando lugar a un creciente proceso de segregación socio residencial, ligado al origen social, la disponibilidad de empleos, ingresos y la trayectoria familiar, y a cuestiones culturales.<sup>3</sup>

En ese escenario, se asiste al debilitamiento de los actores colectivos tradicionales y el surgimiento de nuevos liderazgos, y con ello, a la puesta en cuestión de los viejos compromisos estatales y sociales, mientras los nuevos dispositivos institucionales muestran fragilidad y dificultad para dar respuesta a las múltiples demandas sociales y garantizar niveles razonables de cohesión social. La economía y la política viven tensiones asociadas, expresándose particularmente a través del reclamo de formas participativas de ejercicio de la democracia y de mecanismos de redistribución de ingresos, servicios y oportunidades entre distintos sectores sociales, entre localidades y en cada una de ellas, particularmente en las que muestran mayor crecimiento demográfico en la Conurbación y en la ciudad capital. La *governance* -entendida como acuerdos colectivos- da cuenta de frecuentes cuestionamientos, en tanto los indicadores económicos y sociales muestran fuertes asimetrías distributivas estructurales y se evidencian comportamientos rentísticos de diversos agentes económicos, caracterizados por la heterogeneidad en materia de origen y tamaño de su capital, rama de actividad, trayectoria, capacidad tecnológica y organización, etc. A partir de ello, el Estado provincial enfrenta la necesidad de una reorientación de las políticas en materia productiva, que promueva la diversificación y la transformación local de materias primas, y que aporte crédito accesible, inversión en infraestructura y bienes públicos, así como desarrollo tecnológico y de mercados a los agentes locales subalternos, para la puesta en marcha de iniciativas de inversión generadoras de empleo e ingresos. La renta petrolera es la principal herramienta de que dispone el Estado provincial para promover una política orientada al desarrollo compatible con la equidad y la sustentabilidad urbano ambiental. En esa lógica, enfrenta

---

<sup>2</sup> Un análisis oficial destaca que el conglomerado Neuquén/Plottier/Cipolletti podría acercarse a los 400.000 habitantes hacia el año 2020, con la ocupación de una superficie cercana a las 8.400 ha. El mismo da cuenta de la creciente magnitud de la huella urbana en la conurbación con centro en la ciudad de Neuquén capital, lo que alerta sobre la necesidad de diseñar y poner en marcha “políticas categóricas de ordenamiento territorial”. Señala el estudio que la demanda de suelo proyectada en la zona, representa una fuerte presión sobre el periurbano de las ciudades con consecuencias de diferente tipo, según el ecosistema en el que las mismas están insertas. En el caso de Neuquén y localidades próximas sobre los valles, se trata de un crecimiento a expensas del suelo productivo agrícola, el abastecimiento local de frutas y verduras y la dinámica del ecosistema local-regional. (Estudio de la dinámica de expansión urbana. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, Ministerio de Planificación Federal de la Nación, Buenos Aires, 2011: 367)

<sup>3</sup> Un caso particular lo constituyen las tomas irregulares de tierras por parte de familias de bajos o nulos ingresos en la ciudad capital y otras próximas, producto del crecimiento migratorio y vegetativo y la precariedad ocupacional. La población del Departamento Confluencia, el que comprende la ciudad capital, Plottier, Senillosa, Centenario, Vista Alegre, Villa El Chocón, Cutral Có y Plaza Huincul, creció un 15% entre 2001 y 2010, según el Censo Nacional de Población y Vivienda, lo que representa unos 47.000 habitantes, con una urbanización cercana al 85%. Esto se refleja en la cantidad de nuevos asentamientos precarios en áreas vulnerables y en el crecimiento de las ciudades más cercanas a la capital, la que concentra el 60% de la edificación del territorio neuquino. Producto del déficit en materia de suelo, viviendas y servicios, durante los últimos dos años la ciudad fue declarada en “emergencia habitacional”, contándose en 2012 51 nuevas tomas en proceso de regularización. Estimaciones disponibles dan cuenta de que unas 4.000 personas viven en tierras públicas y privadas ocupadas irregularmente, avanzando sobre zonas verdes y de reserva fiscal en loteos públicos, y sobre zonas costeras inundables, de transición o próximas a la barda norte. Unas 2.600 residen en 22 asentamientos sobre tierras municipales, y otros 800 grupos familiares aún se encuentran en proceso de asentamiento precario debiendo ingresar al circuito de regularización. Otros núcleos poblacionales precarios se asentaron sobre tierras de propiedad provincial en el ejido de la ciudad de Neuquén; se trata de alrededor de 3.000 familias localizadas fundamentalmente en el oeste de la ciudad, que progresivamente han ido regularizando su situación, y logrando la instalación de los servicios de infraestructura básica, al tiempo que progresivamente se suman familiares y nuevas necesidades. En puntos extremos del oeste de la ciudad, y sobre zonas de pedemonte junto a la barda, altamente vulnerables y de difícil acceso, o sobre zonas de desagües, se asientan familias que carecen de los servicios mínimos, se encuentran virtualmente aisladas, y realizan conexiones irregulares desde áreas privadas próximas y desde tendidos públicos, para acceder a los servicios de agua y energía eléctrica, no disponiendo de transporte ni recolección de residuos. (La Mañana de Neuquén, 24 de junio de 2012) En 2013, la construcción creció en Neuquén capital un 40% respecto al año anterior, aunque en el caso de viviendas, las unidades –preferentemente en edificios– tienen como destino familias de alto poder adquisitivo y no las que necesitan y buscan un lugar en el que vivir. (La Mañana de Neuquén, 9 de febrero de 2014)

las contradicciones entre acumulación y distribución, en el sentido de la inclusión social y territorial. Ello requiere la revisión del modo en que se articulan los agentes económicos en el desarrollo local, que se traduzca en la construcción participativa de nuevas formas de regulación de alcance regional y en la búsqueda de consensos para reforzar compromisos sociales que garanticen equidad y calidad institucional.

Lo anterior se vincula con la gestación de un nuevo modo de desarrollo que se viene evidenciando en el mundo, cuyas formas de acumulación más intensivas y abiertas que en el pasado imponen profundos cambios en las formas institucionales y en las relaciones sociales fundamentales, como también en los territorios -particularmente en las ciudades- generando dinámicas diferenciales y disparidades entre los asentamientos y grupos sociales, y procesos de segregación<sup>4</sup>, con impactos diversos en la calidad de vida, el medio ambiente y la vida política. Como expresa Neffa, el surgimiento, desarrollo, difusión y consolidación de un nuevo modelo productivo, de fuerte impacto en el territorio, en particular en las ciudades, surge a partir de procesos contradictorios, sometidos a la incertidumbre y sin que ningún tipo de determinismo pueda explicarlo.<sup>5</sup> Al respecto vale citar también los trabajos de Harvey y de Capel.<sup>6</sup>

Lo expuesto refuerza el interés por el estudio de la reorganización productiva en el territorio de la Norpatagonia, y de las interacciones entre agentes económicos en el ámbito urbano, particularmente en la Conurbación Neuquina. En el área bajo estudio, el nuevo modo de organización de la producción se asienta en la inserción flexible de la fuerza de trabajo y en el aprovechamiento intensivo de los recursos energéticos y naturales abundantes. Los cambios institucionales que se han puesto en marcha -nuevos dispositivos de regulación local, conflictos, negociaciones, acuerdos, concesiones, y estrategias de acción- se expresan a partir del Estado Nacional que se descentraliza y se desconcentra, del protagonismo de los estados provinciales en materia de concesión y explotación de los recursos del subsuelo, y en nuevos dispositivos regulatorios nacionales que involucran las formas de competencia, la inserción internacional y la relación salarial. En tal sentido, la acumulación regional, que se traduce en disparidades intra regionales e interurbanas viene mostrando un profundo proceso de reordenamiento y diferenciación entre agentes que intervienen en las actividades centrales que se desenvuelven en el territorio, comandado desde empresas líderes transnacionales en proceso de negociación con los niveles provinciales. Las principales acciones de las compañías han estado dirigidas a aumentar la productividad y la competitividad corporativa a través de diferentes estrategias: reorganización laboral y externalización de actividades, reducción de stocks de insumos, cambios en las formas de aprovisionamiento y en los vínculos con los proveedores. Los procesos de desverticalización y la profundización del funcionamiento oligopólico de los mercados modificaron las formas de competencia, constituyéndose relaciones cada vez más fuertemente acopladas de las grandes y medianas empresas con sus proveedores y subcontratistas que se traducen -según los ciclos de precios- en nuevas inversiones, desarrollos y flujos en el territorio, o en caída de la rentabilidad, inestabilidad, desempleo y precariedad laboral. En general, la búsqueda de reducción de costos ha movilizado acuerdos, fusiones y participaciones cruzadas respecto de las inversiones, los mercados y la innovación tecnológica, con una perspectiva temporal de valorización del capital de corto plazo más allá de las fronteras nacionales. Tales acciones desencadenaron profundas transformaciones en la estructura social del trabajo y en las relaciones de poder a nivel regional, que con dificultades tienden a revertirse, a lo cual aporta la renacionalización parcial de YPF.

El mayor impacto lo ha constituido desde comienzos de los años 90 -según los períodos- el incremento explosivo del desempleo y el empleo flexible en las áreas hidrocarburíferas, y el desempleo, subempleo y estacionalidad en el circuito agroindustrial, con la consecuente migración de población entre ciudades en la búsqueda de oportunidades de reinserción y captación de ingresos y las problemáticas de densificación y uso del suelo en áreas periféricas urbanas. Tales indicadores alcanzaron a mediados de la década del '90 valores record en comparación con la media nacional.

---

<sup>4</sup>Groisman, Fernando y Scofienza, María Eugenia; *Segregación espacial y distribución económica*. (Proyectos de Investigación del CITRADIS CONICET/ FCE UBA, 2012-2014).

<sup>5</sup> El modo de desarrollo es para el autor un concepto mesoeconómico, que permite pasar de las dimensiones micro a las macro, y que recurriendo a las formas institucionales se define como "la complementariedad y la coherencia entre los principios de gestión, la organización interna de las firmas, sus relaciones con la competencia, su articulación con las empresas subcontratistas, la relación salarial y el sistema educativo, sin olvidar la regulación macroeconómica, teniendo en cuenta la historia, las tradiciones socio-culturales y las funciones del Estado".( Neffa, J. C., 1999: 78)

<sup>6</sup> Harvey, David.; *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid. Ediciones Akal. 2013. Capel, Horacio; *La morfología de las ciudades*. Barcelona. Ediciones del Serbal, 2013.

Frente a ello, las estrategias desplegadas localmente por los actores del trabajo han reflejado la trayectoria de cada uno de los sistemas productivos. En el caso de los hidrocarburos, se ha hecho presente la historia de la empresa pública y la fuerte tradición sindical centralizada a escala nacional, y la externalización de los servicios petroleros posterior a la reestructuración y privatización de YPF; en el sistema agroindustrial, perviven en la negociación y el reclamo improntas de formas de gestión familiar en la producción primaria, junto a la compleja articulación de la acción gremial en la cosecha, y el empaque-frío en el nuevo modelo de la empresa *cuasi-integrada*, la tercerización y la flexibilización. El accionar de trabajadores y pequeños productores oscila entre distintos tipos de estrategias ofensivas y defensivas para permanecer en las actividades. De ello dan cuenta los movimientos y expresiones públicas de protesta que con frecuencia se extienden por las ciudades y rutas, por un lado, y la conformación de consorcios de riego y emprendimientos cooperativos de producción y servicios, tanto como la pluriactividad masculina, la incorporación de la mujer al mercado de trabajo y el autoempleo "refugio", por el otro. Tales expresiones han convivido con los cambios en la capacidad negociadora de las organizaciones centralizadas del trabajo para incidir en el mercado y las estrategias empresarias, resultando con frecuencia en un desplazamiento de la negociación social al terreno de las instituciones políticas locales y provinciales.

En la fruticultura, el nuevo modelo productivo se ha traducido en la flexibilización y la "refuncionalización" del trabajo, una mayor descentralización de la producción, la externalización de tareas y una articulación de flujo tenso entre las empresas, particularmente con las del eslabón de la distribución en el mercado global, generándose modelos de "cuasi-integración vertical" a partir de empresas agroindustriales y comerciales e iniciativas asociativas de agentes subalternos. Paralelamente a la concentración y centralización del complejo frutícola en el territorio -sobre la base de los nexos transnacionales del sector-, se opera un fenómeno de diferenciación en el mercado de trabajo con relación a la modalidad de contratación y condiciones laborales, que a su vez se complementa con la multiocupación de los asalariados del complejo en labores urbanas discontinuas movilizandopoblación hacia la periferia de las ciudades. En paralelo, las modalidades de "cuasi-integración" retienen los principios de decisión en el núcleo del complejo agroindustrial-comercial, y adoptan la forma de planificación estratégica, sustentada en mecanismos de organización, supervisión, control y asistencia técnica establecidos -por lo general- en el marco de estrategias definidas fuera del territorio.

De este modo, el predominio de la acumulación flexible impone nuevas y heterogéneas exigencias formativas, condiciones de acceso y regulación de las relaciones laborales en los complejos de recursos naturales y en los servicios, a la vez que genera una nueva distribución territorial de los centros de decisión y producción económica. Los procesos de reestructuración modifican las estrategias de acumulación empresariales y las condiciones de las concesiones de explotación de los recursos reguladas por los estados provinciales, e inciden en las relaciones sociales de producción afectando a los sectores laborales más vulnerables, asalariados y cuentapropistas, lo que se expresa también en la cuestión habitacional y ambiental.

En las localidades que conforman la Conurbación Neuquina, las formas de competencia en un marco global e incierto como el que resulta de la reciente crisis mundial, y el nuevo ciclo de inversiones en hidrocarburos no convencionales, contribuyen a reforzar una estructura de capitales jerárquica y asimétrica. Se afianza el predominio técnico, económico y financiero de las empresas transnacionales que imponen su marca y trayectoria como coordinadoras-emisoras de órdenes, recrudescen la competencia oligopólica a partir de nuevas inversiones, fusiones y absorciones; se adoptan innovaciones logísticas y organizacionales que profundizan el proceso de cuasi-integración; se conforman clusters y empresas-red, y se ponen en marcha mecanismos oligopólicos y de fuerte acoplamiento con proveedores Pymes, particularmente de servicios, y ello impacta en la configuración del sistema urbano regional y en la economía urbana.

De lo anterior resulta que la economía, la mesopolítica, las relaciones sociedad-naturaleza y la configuración urbana, están en redefinición en la región. Nuevas reglas de juego aparecen en medio de acuerdos y conflictos que involucran a las distintas jurisdicciones del Estado y a los heterogéneos agentes económicos y actores sociales. Este escenario plantea nuevos interrogantes e hipótesis de investigación mientras los hechos se suceden. La realidad regional y la dinámica de las ciudades, sugieren interrogantes que impulsan a buscar más información y explicaciones.

## LOS CICLOS ECONÓMICOS Y LAS TRANSFORMACIONES URBANAS

La expansión urbana ha avanzado sobre las tierras productivas dentro del ejido de la capital neuquina y en localidades vecinas de Neuquén y Río Negro, y sobre áreas de riesgo costeras y de meseta, en un marco de insustentabilidad ambiental. En paralelo, la ampliación del área irrigada cultivada con frutales y viñas en modelos empresariales orientados a la exportación, ha ocupado el valle medio del río Neuquén, a lo que se agrega la intensificación en el uso del suelo agrícola en parcelas medianas y grandes en el área circundante del Alto Valle rionegrino y el abandono y loteo con fines de uso urbano de las pequeñas más próximas a los núcleos de las ciudades. Junto a ello, la extracción y el transporte de hidrocarburos se despliega en áreas contiguas de meseta y valle, generándose un tejido diverso de centros urbanos, áreas productivas y núcleos recreativos periféricos intensamente vinculados a la capital. A partir de ello, puede definirse a la Conurbación, como un espacio de interdependencias, flujos y movilidades, en el que convergen múltiples decisiones públicas y privadas en relación al uso del suelo, el ambiente y las formas de gestionar, y una diversidad de identidades, culturas y movimientos sociales.

Las décadas de 1970 y 80 fueron testigos en la región del explosivo crecimiento demográfico asociado a la construcción de grandes obras de infraestructura energética por parte del Estado nacional, a la explotación de los hidrocarburos, a la expansión e intensificación agroindustrial, y al despegue industrial con base en la inversión pública y privada y la promoción impositiva y tarifaria, concentrado en urbes del Alto Valle, y en especial en Neuquén (Kloster, 1995). La dinámica puesta en marcha a partir de dicho crecimiento respondió al modelo de inversión y desarrollo centrado en polos y en supuestos eslabonamientos industriales, en el uso concentrado del suelo en áreas y parques industriales con eje en la inversión privada, y en la atracción de población extrarregional al trabajo industrial. En ese marco de alta participación del Estado en la economía regional, el crecimiento de origen migratorio y vegetativo de la población fue acompañado por la construcción pública de infraestructura económica, social y habitacional. No obstante, los ritmos dispares de dichos crecimientos acumularon necesidades y demandas insatisfechas de una población heterogénea, particularmente en materia habitacional y de servicios, producto de las restricciones y demoras en el ordenamiento del uso del suelo urbano y rural, de programación de obras de infraestructura de alcance local y regional, de coordinación interjurisdiccional, de tipo financiero, y de gestión del Estado. A partir de entonces, el crecimiento exponencial de la demanda de tierra urbana para destinos diversos, la ocupación legal e ilegal de la misma y la especulación inmobiliaria en el área central y la periferia urbana, fueron modelando una compleja trama de intereses, privada-pública y social, en relación a la transacción y uso del suelo, en la que se combinaron comportamientos rentísticos, burocráticos y clientelares, junto a la multiplicación de conflictos sociales. En esa dinámica, la década del 80 se convirtió en un tiempo de ocupación poco planificada de los espacios urbanos dentro de los límites de la capital, en la que se articularon no sin dificultad los sucesivos gobiernos locales y provinciales para la instalación de viviendas individuales y colectivas, para la construcción de infraestructura y la extensión de los servicios urbanos básicos. Ello marcó un ciclo de expansión urbana caracterizada por la heterogeneidad y dispar densidad en el uso del suelo, reflejo de la desigualdad social, no exenta de conflictos de usurpación, de buenos negocios inmobiliarios, y de prácticas clientelares y especulativas asociadas a la necesidad habitacional.

En los años 90, a partir del cambio en el régimen económico nacional y la reforma del Estado, el capital privado nacional y extranjero se transformó en el actor protagónico de la ampliación de fronteras urbanas y productivas en el país y la región, y de la provisión de los servicios públicos privatizados y el crédito, y con ello se intensificó el proceso de metropolización empujado por la racionalidad del mercado y la diferenciación social en el acceso a la tierra y al consumo de bienes y servicios. En simultáneo, el ajuste estructural y la descentralización posicionaron al Estado provincial y local como "subsidiarios" de la inversión privada en infraestructura urbana y para la producción y se operaron las privatizaciones de los servicios básicos y las concesiones en el transporte y las comunicaciones. En el nuevo escenario, se hicieron visibles fuertes restricciones en materia de inversión pública habitacional, privilegiándose las políticas sociales asistenciales orientadas con preferencia a cubrir el déficit alimentario y la atención primaria de la salud, focalizadas en la población desocupada, pobre o indigente, y las obras de provisión de agua potable y saneamiento en áreas marginales y densamente pobladas. Junto a ello, el estímulo de los gobiernos locales y provinciales al capital privado para la realización de inversiones urbanas, reconfiguró los espacios y favoreció las expansiones a través de proyectos

inmobiliarios residenciales en grandes extensiones suburbanas ganadas a las áreas productivas. Ello impuso la modificación de los códigos de uso del suelo, la revisión de la legislación ambiental y de las normas de zonificación y parcelamiento, al tiempo que planteó la necesidad de concretar obras públicas nuevas y remodelar las existentes, como las vías de acceso a las ciudades, la construcción de defensas en áreas costeras inundables, el ensanchamiento y prolongación en las vías de circulación troncales, la pavimentación de colectoras rurales o subrurales, la extensión de redes de iluminación y de provisión de agua potable a zonas periféricas, la instalación de plantas potabilizadoras y de líquidos cloacales, el tratamiento de residuos sólidos, la construcción de desagües pluviales y la renegociación de los servicios de transporte urbano y suburbano.

En el marco de los cambios señalados, se ha ido configurando un nuevo sistema urbano en la microregión con centro en la capital neuquina y que integran: áreas residenciales periféricas extendidas hacia municipios vecinos -ocupadas por proyectos inmobiliarios en grandes y medianas superficies-, núcleos de espacios comerciales, industriales y de servicios de distinta dimensión -localizados sobre las vías rápidas de comunicación-, suburbios pobres densamente poblados y degradados ambientalmente, áreas de riesgo costeras y de meseta ocupadas irregularmente, y a mayor distancia, áreas agrícolas y de extracción de hidrocarburos, dependientes de las sedes administrativas de las corporaciones ubicadas en el área urbana o suburbana de la capital o en los municipios vecinos, las que demandan servicios avanzados.

En ese sistema, el centro lo ocupa la ciudad capital Neuquén que provee los consumos de bienes, información y servicios y los ingresos -a través de puestos de trabajo, rentas y planes sociales- y contiene a los actores estatales ligados a la planificación de la infraestructura urbana y el uso del suelo, y a los privados del negocio inmobiliario y los servicios a empresas. Así, los retardos y déficits en materia de planificación han dejado libertad de acción al capital privado y facilitado una desordenada y poco compacta extensión urbana hacia las localidades vecinas, con lo que la Conurbación Neuquina se ha desarrollado de modo desequilibrado en lo territorial, con segregación urbana, e inmersa en conflictos sociales cotidianos por la apropiación del espacio para uso residencial, comercial, productivo y administrativo, y por los bienes públicos.

Crece así, por un lado, la demanda de grandes superficies por parte de empresarios locales y foráneos para la instalación de emprendimientos comerciales, de unidades de servicios a la producción, de centros de logística y gran distribución mayorista, de complejos de múltiple funcionalidad y de las bases locales de las corporaciones de hidrocarburos y servicios petroleros; por otro, la demanda de tierras por el Estado para la construcción de sus espacios de administración y servicios; y por otro, la necesidad individual y la demanda colectiva de tierras por parte de las familias con fines habitacionales, a lo que se agrega el reclamo cotidiano de suministro de los servicios básicos de agua, energía, gas y cloacas, junto al de trabajo, transporte, asistencia social, educación, salud y seguridad. Todo ello se desenvuelve en una sociedad que muestra baja cohesión y una compleja institucionalidad producto de su propia génesis, más ligada a las identidades y trayectorias múltiples de la población migrante, que a proyectos compartidos y visiones comunes de la población nativa o de radicación temprana. En ello inciden también la dinámica macro y mesoeconómica, las políticas públicas, las estrategias empresarias, el funcionamiento del mercado de trabajo, la diversidad cultural y la propia dinámica de la construcción estatal no exenta de conflictos interjurisdiccionales. A partir de esta dinámica, la urbanización y concentración de funciones de creciente diversidad y complejidad en la Conurbación -como espacio de primacía en el sistema urbano microregional-, da cuenta de un proceso contradictorio de dispersión y densificación a la vez, y de creciente insustentabilidad ambiental. El mismo está asociado al modo de crecimiento económico y de organización social centrado en la racionalidad de mercado con que ha operado el capital privado en su expansión, y desde las últimas décadas, en el liderazgo de agentes económicos transnacionales vinculados con el circuito hidrocarburiífero exportador, con la agroindustria y con la gran distribución comercial y los servicios, la conformación de múltiples movimientos sociales que expresan sus demandas a los poderes públicos de las distintas jurisdicciones, al tiempo que la planificación pública perdió la primacía y relevancia como fundamento en la toma de decisiones de inversión y gestión.

Como resultado de la lógica expuesta, la mancha urbana se ha extendido hacia las localidades vecinas a la capital neuquina de modo no compacto, respondiendo a la definición de "ciudad móvil" ligada en su expansión a los ciclos de los negocios, dando cuenta al presente del fenómeno de consolidación y densificación en el área central de la ciudad y en las adyacencias en un conjunto diverso de funcionalidades, y de suburbanización. Dicho fenómeno se produce por cuanto, la población y la actividad económica centrada en los servicios en la ciudad capital, se

expanden hacia la periferia, posibilitado ello por el uso de las vías rápidas de desplazamiento y las nuevas tecnologías de la información y comunicación, particularmente en busca de grandes superficies libres o accesibles y con patrones de ocupación del suelo de menor densidad, mientras se hacen visibles la escasez de tierras libres y los elevados valores de mercado del suelo urbano en el casco central de la ciudad. Esa expansión se viene produciendo en particular sobre el eje este - oeste ocupando tierras de las localidades vecinas, y provoca una fragmentación urbana sobre las zonas aledañas a las vías rápidas de comunicación. En ellas conviven de modo conflictivo en lo ambiental: áreas residenciales y comerciales de alta densidad poblacional, áreas productivas heterogéneas y de servicios que abastecen el mercado local (huertas, granjas, talleres, aserraderos, viveros, empresas avícolas, de transporte, petroleras, etc.) y sectores periurbanos degradados (ripietas), o en proceso de reestructuración funcional (nuevas áreas recreativas y residenciales). La nueva modalidad de ocupación, da cuenta, al mismo tiempo, de una notable sobrecarga del tránsito urbano e interurbano sobre las vías troncales, forzando la prolongación de la autopista sobre la Ruta Nacional 22 más allá de Plottier, la que opera como conectora de grandes distancias y de circulación interurbana. Algo similar ocurre con las áreas ocupadas en las proximidades de la ciudad de Centenario, sobre la Ruta 7. Dichos procesos generan ineficiencias en la provisión de los servicios domiciliarios en virtud de la modalidad dispersa de la ocupación del espacio en algunas áreas, y plantean dificultades operativas en la relación de los gobiernos locales con los ciudadanos residentes y con los usuarios múltiples del espacio y los servicios.

La extensión de la urbanización también avanza sobre zonas agrícolas ubicadas en los ejidos de Plottier, Centenario y Vista Alegre, en la provincia de Neuquén, y en los de Cipolletti, Cinco Saltos, Fernández Oro y Allen, en la provincia de Río Negro, dejando sectores de transición vacíos, lo que hace ineficientes y costosas las prestaciones de servicios a la población, a las empresas privadas y al propio Estado, y dificulta el desarrollo y el financiamiento de las instalaciones urbanas (redes de alumbrado público, de agua potable y gas, recolección de residuos sólidos, apertura de calles), como la provisión de servicios de transporte, atención primaria de la salud, guarderías infantiles, educación, seguridad, etc. En ese marco, la población empobrecida se ha extendido hacia el oeste y noroeste de la capital, ascendiendo a la zona de barda sobre terrenos inestables, y se ha multiplicado en número de hogares y viviendas, lo que supera -según los cálculos censales recientes- los 65.000 habitantes.

De este modo, ante el elevado costo de la tierra urbana, se densifican las zonas cercanas al pie de las bardas, en las que se asienta el mayor porcentaje de la población de bajos ingresos, habiéndose generado barrios de autoconstrucción y tomas irregulares de tierras sin servicios, al tiempo que se construyen planes de viviendas oficiales de interés social. En tales barrios y asentamientos avanza también la construcción de las redes de servicios y el mejoramiento de la infraestructura barrial, a medida que crece el grado de ocupación de los distintos sectores. En ellos, los materiales de construcción son precarios, las unidades habitacionales son pequeñas y la calidad de vida es baja; hay déficit en materia de formación e ingresos, de acceso a bienes y servicios y de inserción sociocupacional, y se expande la violencia familiar y barrial.

Al mismo tiempo, se consolida y densifica la zona centro de la ciudad y se da la expansión hacia el este y noreste, a partir de la construcción de complejos multifamiliares, de edificios de departamentos y de oficinas públicas y locales comerciales. Se revalorizan también las tierras cercanas al río Limay en virtud del emprendimiento público-privado conocido como Paseo de la Costa, factor que ha generado el alza de los valores inmobiliarios del sector, en particular de la tierra con baja ocupación, y ha atraído la construcción de complejos de viviendas cerrados dotados de una amplia gama de modernos servicios, que responden a la demanda de sectores de altos ingresos con residencia en la región.

Coincidente con el crecimiento de la economía, la dinámica de la construcción urbana en la capital ha mostrado en los últimos tres años un promedio de 500.000 m<sup>2</sup>/construidos en el año, mientras el promedio histórico de las últimas décadas ascendía a 120.000 m<sup>2</sup>/ año. Los promedios recientes del indicador de construcción, fueron estimulados por el crecimiento de los valores de los alquileres residenciales y comerciales, los que siguieron a la cotización internacional del petróleo crudo previa al 2008, y la actividad se convirtió en el destino más frecuente de los ahorros locales invertidos con expectativas de renta. Junto con ello, el abrupto crecimiento de la población en distintas áreas del casco urbano, particularmente en franjas de familias jóvenes, ha provocado el colapso de las redes de servicios básicos, principalmente de agua, electricidad y gas en los sectores más densamente poblados, mientras crece la provisión por el mercado de otros servicios ligados al consumo. También ha significado un aumento de la circulación vehicular en el microcentro y en las

rutas troncales aledañas a la ciudad capital. En simultáneo, familias de sectores medios se han extendido a través de emprendimientos a lo largo del eje Neuquén-Centenario-Vista Alegre, organizando complejos privados y cooperativos residenciales y recreativos, mientras las de sectores pobres e indigentes ocupan espacios ilegales como forma de resolver el acceso a la vivienda, lo que también da lugar a operaciones clandestinas de compra-venta de espacios urbanos ocupados, no exentas de la intervención de operadores políticos y prácticas clientelares. De este modo, elevado grado de apropiación privada del suelo urbano, las modalidades de su uso, y la presión social, imponen la sanción de normas de ordenamiento urbano y regulación en materia de tierras.

En ese marco, emergen un número creciente de unidades comerciales y de servicios a la población residente en la ciudad capital y en los núcleos urbanos vecinos y a la producción, se opera la reserva de tierras para edificios públicos y la demanda de la extensión de los servicios urbanos de agua, gas, electricidad, obras cloacales, transporte, etc. En paralelo, se expande el área productiva agrícola hacia el valle medio del río Neuquén (área El Chañar-Añelo), en complejos agroindustriales y explotaciones empresariales, advirtiéndose en la zona de transición problemas en la ocupación del espacio, y superposición de actividades agrícolas, de extracción de hidrocarburos y de servicios, lo que plantea frecuentes conflictos ambientales, legales y sociales. La puesta en marcha de las actividades de exploración de hidrocarburos no convencionales y las proyecciones de crecimiento de dichas actividades en materia de producción, logística y transporte, y la radicación de empresas y población que ellas suponen en la zona de Añelo, plantea un nuevo escenario de urbanización y densificación en su área de influencia, con impacto asimismo en la ciudad capital.

Ligado con lo anterior aparecen en la Conurbación problemas ambientales relevantes como: intervenciones antrópicas que “desconocen” el medio natural; contaminación del agua, el suelo y el aire; déficit de infraestructura y servicios; retroceso de la flora y la fauna, provocado por el avance de la urbanización y la instalación de centros de operaciones y bases petroleras y de servicios, y la contaminación de los ambientes naturales; desborde de los límites urbanos: la urbanización se extiende a las localidades vecinas sobre las rutas troncales, generando problemas en el tránsito interurbano y de larga distancia, y demandando coordinación intermunicipal en cuanto al uso del suelo. (Fiorini, Rubén, *et al*, 2009)

En síntesis, en las últimas décadas, la Conurbación Neuquina ha experimentado un proceso de crecimiento no planificado con graves consecuencias desde el punto de vista social y ambiental, y enfrenta continuos cambios producto de la propia dinámica económica y socio institucional provincial y regional. Los asentamientos periféricos que emergen a diario permanecen largos períodos sin provisión de agua, gas natural, ni cloacas; amplias zonas marginales carecen de la recolección de residuos y de adecuada iluminación; algunas zonas urbanas costeras están expuestas a inundaciones periódicas; y en las distintas localidades, en particular en Neuquén capital, pero también en localidades menores sobre los ríos Limay, Neuquén y el río Negro, se mezclan viviendas con actividades extractivas, industriales y productivas en incompatible convivencia, por los riesgos de contaminación. Asimismo, el desarrollo de las actividades urbanas ha avanzado sobre las áreas productivas, o de transición, sin la aplicación de planes integrales, generando importantes daños. Ello ha sido el resultado de la falta de coordinación interjurisdiccional e interinstitucional, y de la falta de aplicación sistemática de planes integrales, de legislación y controles, así como de la disociación entre el ordenamiento territorial y el uso del suelo, de los intereses económicos sectoriales, inmobiliarios, productivos y comerciales. A ello se agregan los problemas ambientales señalados precedentemente y el proceso de radicación irregular de amplios grupos de población con inserción laboral precaria e informal, sin acceso a la vivienda como bien social, en particular los ubicados en las zonas marginales de los cascos urbanos o en zonas periurbanas.

Se pueden citar entonces los siguientes fenómenos vinculados en forma directa con las problemáticas expuestas, en particular: el crecimiento demográfico; la construcción de equipamientos urbanos de escala regional o local (puentes, carreteras, represas, aeropuerto y terminales de ómnibus); los emprendimientos del complejo hidrocarburífero instalados en toda el área de influencia y sus múltiples impactos; los cambios en la organización de la producción agrícola sobre los valles; la ejecución de grandes obras viales por parte del Estado, y los cambios en las tendencias de producción del espacio residencial. Agregado a ello se detecta la extensión general de la mancha urbana ocupando áreas inundables y sobrepasando los límites que para dicho uso establecen las normativas vigentes de uso del suelo. El proceso expansivo es el resultado de las estrategias inmobiliario-comerciales y de las estrategias familiares, que de acuerdo con lógicas claramente diferenciadas parten de grupos sociales medios y altos, y de grupos de recursos escasos. Los primeros expresan el imaginario de vivir en contacto con la naturaleza y en un sitio

presuntamente más seguro. Los pobres e indigentes, en cambio, ejercen su presión ligada a la subsistencia, asentándose en zonas bajas, de meseta, o inundables, o degradadas por la retracción de usos productivos.

A partir de la tendencia seguida por los grupos de altos ingresos, vinculada con la difusión del automóvil particular, crece la población instalada en el eje este-oeste hacia Plottier-Senillosa, en el eje Neuquén-Centenario, como también principalmente hacia las ciudades de Cipolletti (RN), Cinco Saltos (RN) y Fernández Oro (RN). La existencia y remodelación de vías rápidas ha ido configurando una urbanización constituida por la suma de enclaves residenciales con homogeneidad interna, localizados en los principales canales de circulación, que se mezclan con espacios suburbanos, áreas agrícolas en regresión, otras en plena producción, e instalaciones industriales y de servicios diversos. En el otro extremo, los sectores de bajos ingresos se instalan en asentamientos irregulares en la zona de meseta y en sectores de costas inundables, o junto a canales y desagües, o en áreas con suelos de baja aptitud productiva.

Los nuevos procesos de urbanización periférica, en algunos casos, debilitan los centros históricos de las localidades, lo cual reduce el uso de sus recursos, provocando un desfase entre la oferta del medio biofísico y la demanda social. Una disfuncionalidad similar se observa a partir del análisis de la cobertura de servicios básicos de infraestructura, comparando las áreas con mayores niveles de cobertura respecto de la distribución de la población en el territorio, los niveles de densidad y las tendencias de crecimiento. Otra disfuncionalidad la constituye el desequilibrio en el parcelamiento entre unos y otros barrios y localidades, y su relación con los espacios verdes. En el caso de los niveles socioeconómicos altos, la densidad de ocupación del suelo urbano es baja y los parcelamientos existentes son de dimensiones tales que permiten hablar de "barrio jardín", por caso algunos barrios de Cipolletti cercanos a la Ruta Nacional 22, barrios sobre el río Neuquén en Neuquén capital, o "ciudad jardín" en el caso de la nueva urbanización en Plottier, ubicada a 15 km de Neuquén capital. En el otro extremo, en los sectores habitados por las familias de bajos recursos, la densidad es elevada, y las condiciones del hábitat son precarias. La expansión de estas áreas dificulta su rápida comunicación con las áreas centro para el consumo de bienes y servicios, en tanto el transporte público debe afrontar los mayores costos derivados de la dispersión del territorio entre barrios separados por áreas vacías que operan como reserva de especulación inmobiliaria.

Como fuera señalado, otra consecuencia del proceso de crecimiento y expansión horizontal y dispersa es el impulso tomado por la consolidación de actividades urbanas sobre usos rurales, que ha producido el paso de una valorización rural del suelo a la de tipo urbano. Al respecto, la mutación funcional definitiva resulta de un largo encadenamiento de procesos, que combinan la regresión de la rentabilidad de los productores frutícolas, propietarios de pequeñas parcelas, y la subdivisión por herencia de las mismas, con la necesidad "real" o "ficticia" de lotes para empresas de servicios a la producción y a la población, y la de las propias familias, y a partir de este incremento la subdivisión va sumando a lo urbano tierras en producción o potencialmente productivas. Junto a aquellas que se ocupan con fines urbanos, quedan otras a mayor distancia del casco urbano en las distintas localidades, las que pasan a estar vacantes y a la espera de nuevos usos más rentables, como barrios cerrados, y/o grandes equipamientos o áreas industriales planificadas, del tipo de las que se proyectan y construyen para la explotación de la formación Vaca Muerta. La regulación de estos procesos es escasa y dificultosa, al tiempo que requiere de coordinación interurbana y con los niveles provinciales. Asimismo, la dispersión urbana, con extensos predios vacantes que obstaculizan la consolidación racional del territorio urbanizado, ha impulsado una extensión costosa de la infraestructura de servicios para concretar la provisión a áreas periféricas, induciendo procesos de configuración urbana dispersa, consumidora de grandes extensiones de suelo producto de la retención especulativa del mismo.

Sobre la ocupación de lotes producto de antiguas subdivisiones, el avance se ha expresado en un aumento de suelos impermeabilizados, alteraciones de los cursos de agua, y la intensificación de las actividades extractivas próximas al borde urbano. La criticidad de estos problemas cobra una significación particular ya que los suelos son aptos para la producción agrícola en un elevado porcentaje, y porque la conversión de suelos rurales a usos urbanos aparece como irreversible. Así, en determinadas zonas de expansión del eje este-oeste, y hacia el norte en la conurbación, se ha acentuado el deterioro de los espacios naturales y urbanos a causa de ocupaciones no adecuadas por parte de emprendimientos urbanísticos destinados a grupos de elevado poder adquisitivo, y a emprendimientos de servicios, al tiempo que se hacen visibles otras ocupaciones de grupos excluidos de los espacios residenciales aptos, los que sin otra alternativa, buscan terrenos

degradados, con escaso valor de mercado, próximos a zonas productivas, etc. Como consecuencia de estos procesos expansivos, el paisaje periurbano va quedando conformado por un mix de parcelas abandonadas, asentamientos precarios y barrios cerrados o loteos, mezclados con instalaciones industriales, criaderos avícolas y porcinos, unidades de agricultura intensiva y depósitos de residuos. (Fiorini, Rubén, *et al*, 2009)

Desde el punto de vista socioeconómico, la dinámica de urbanización dispersa ha reforzado una tendencia definida hacia la polarización social. Se acentúan fenómenos de segregación social y de fragmentación territorial en función del selectivo comportamiento del proceso de inversiones llevado adelante fundamentalmente por agentes privados. Esto se ha traducido territorialmente en una progresiva conformación de sectores homogéneos en cuanto a grupos sociales de pertenencia, y diferenciación funcional por la pérdida de diversidad y complementariedad de actividades, con la aparición de núcleos de riqueza y núcleos de marginalidad que tensionan el espacio urbano. Así, la producción del hábitat por el mercado genera oportunidades a los sectores de altos ingresos de combinar espacios residenciales y espacios de consumo y recreación en grandes emprendimientos privatizados y seguros, que funcionan como islas de autosegregación, mientras los gobiernos locales, particularmente en Neuquén capital sufren la tensión de enfrentar las necesidades insatisfechas en materia habitacional y de seguridad de amplios grupos sociales, y el desafío de regular los asentamientos irregulares que emergen a diario, y funcionan como espacios de marginalidad. Complementariamente, se hace visible la fragmentación espacial, en tanto los grandes emprendimientos comerciales y de servicios y las nuevas modalidades cerradas de residencia profundizan la fragmentación espacial urbana, tanto por su definición de borde, de diferenciación del espacio público, como por la utilización de arquitecturas y lenguajes propios de la nueva cultura de consumo.

Lo expuesto desafía a los municipios de la Conurbación, y en especial a Neuquén capital a coordinar acciones que se orienten al diseño, coordinación y aplicación de nuevas normas de zonificación y regulación del uso del suelo urbano y suburbano, y a poner en marcha mecanismos de planificación participativa para la resolución de los múltiples problemas que los procesos de cambio económico y la propia dinámica social y política local traen consigo.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Albuquerque Llorens, Francisco *et al.* *Revolución tecnológica y reestructuración productiva. Impactos y desafíos territoriales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1990.
2. Albuquerque Llorens, Francisco. *Competitividad internacional. Estrategia empresarial y papel de las regiones*. Serie Ensayos. Documento 95/28. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL, 1995.
3. Arroyo, Luisa *et al.* *Nacimiento, evolución y distribución espacial interna de los asentamientos poblacionales del Alto Valle y su inserción en el oasis*. CeVeQu, Facultad de Ingeniería. Neuquén: UNCo (Inédito), Pág. 111, (s/f)
4. Bendini, Mónica y Tsakoumagkos, Pedro. "Transformaciones agroindustriales y laborales en nuevas y tradicionales zonas frutícolas del norte de la Patagonia" en *Cuadernos del GESA 3*. Buenos Aires: Ed. La Colmena, 1999.
5. Benko, George. *La ciencia regional*. Bahía Blanca: EDIUNS, 1999.
6. Bervejillo, Federico. *Territorios en la globalización. Cambio global y estrategias de desarrollo territorial*. Serie Ensayos 96/34. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL, 1996.
7. Boisier, Sergio. *El retorno del actor territorial a su nuevo escenario*. II Jornadas Nacionales de Investigadores de las Economías Regionales. Tandil: UNCPBA, 18 y 19 de septiembre, 2008.
8. Boscherini, Francisco y Poma, Lucio. *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas: El rol de las instituciones en el espacio global*. Madrid: Ed. Miño y Dávila, 2000.
9. Capel, Horacio. *Morfología de las ciudades Vol. III. Agentes urbanos y mercado inmobiliario*. Barcelona: Ediciones del Serbal, 2013.
10. Caravaca, Inmaculada *et al.* "Redes e innovación socio-institucional en sistemas productivos locales" en *Boletín de la A.G.E.* N° 36. Sevilla: Universidad de Sevilla, 2003.
11. Castells, Manuel. *La cuestión urbana*. México: Siglo XXI, 1996.
12. Castells, Manuel. *La ciudad y la nueva Sociología de los movimientos sociales urbanos*. Madrid: Alianza Editorial Universidad, 1986.
13. Castells, Manuel. *La era de la información*. México: Siglo XXI, 1990.
14. Costanzo Caso, Carolina y Landriscini, Graciela. "Dinámica del mercado laboral y la distribución del ingreso en el entorno neuquino" en *Rev. Estudios del Trabajo*. Buenos Aires: ASET, 2013. En prensa.
15. Cuervo, Luis. *Ciudad y globalización en América Latina: estado del arte*. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL, septiembre de 2003.
16. Cuervo, Luis. *El falso espejo de la ciudad latinoamericana*. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL, diciembre de 2005.
17. Cuervo, Luis. *Evolución reciente de las disparidades económicas territoriales en América Latina: estado del arte, recomendaciones de política y perspectivas de investigación*. Santiago de Chile: ILPES- CEPAL, noviembre de 2003.
18. Cuervo, Luis. *Globalización y territorio*. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL, julio de 2006.
19. De Mattos, Carlos. "Teorías del crecimiento endógeno: lectura desde los territorios de la periferia" en *Estudios avanzados* N° 13. Santiago de Chile: ILPES, 1999.
20. Finot, Iván. *Descentralización en América Latina: Cómo hacer viable el desarrollo local*. Santiago de Chile: ILPES. CEPAL, octubre de 2003.
21. Fiorini, Rubén *et al.* *Proyecto de Mejora de la Competitividad, Desarrollo y Ordenamiento del Sistema Urbano Argentino. El caso del Alto Valle de Río Negro y Neuquén*. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal de la Inversión Pública, 2009.
22. Gleaser, Edward. *El triunfo de las ciudades*. Madrid: Ed. Taurus, 2011.

23. Gorenstein, Silvia *et al.* "Trayectorias y funciones de ciudades medias en Argentina. Algunas reflexiones y evidencias" en *Revista GEO UERJ*. Vol. 24. Río de Janeiro: Instituto de Geografía. Universidad Estadual de Río de Janeiro, 1er. Semestre de 2013.
24. Groisman, Fernando. "La persistencia de la segregación residencial socioeconómica en Argentina" en *Estudios Demográficos y Urbanos* 25. México: El Colegio de México, 2010.
25. Gutman, Graciela y Gorenstein, Silvia. "Territorio y sistemas agroalimentarios. Enfoques conceptuales y dinámicas recientes en la Argentina" en *Desarrollo Económico* N° 168. Vol. 42, Buenos Aires: IDES, enero-marzo de 2003.
26. ILPES. *La reestructuración de los espacios nacionales*. Santiago de Chile: CEPAL, septiembre de 2000.
27. Harvey, David. *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Ediciones Akal, 2013.
28. Jurio, Elsie, *et al.* "Exclusión social y gestión urbana. Ejes en la construcción del riesgo ambiental". *Boletín Geográfico* N° 23. Neuquén: Fac. de Humanidades-UNCo, 2003. pág. 89.
29. Kloster, Elba. "El Gran Neuquén, un aluvión de población" en Colantuono, M. R. (Coord.) *Neuquén, una geografía abierta*. Neuquén: UNCo, 1995.
30. Landriscini, Graciela. "Acumulación y regulación en un espacio subnacional. Neuquén: El complejo de los hidrocarburos, el sistema fiscal y los compromisos sociales" en Boyer, R. y Neffa, J.C. (Coords.) *Salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo. La experiencia argentina*. CEIL- PIETT. CONICET. Buenos Aires: Ed. Miño y Dávila, 2007.
31. Landriscini, Graciela. "Globalización y metamorfosis de la fruticultura" en Bendini *et al.* (Comps.) *El campo en la Sociología actual*. UNCo. Buenos Aires: Ed. La Colmena, 2003.
32. Landriscini, Graciela. "La fruticultura del Alto Valle de Río Negro y Neuquén. Un complejo agroalimentario en reestructuración. Concentración económica, mediación estatal y estrategias de agentes subalternos" en Rofman, A. y García, A. (Comps.) *Economía solidaria y cuestión regional en la Argentina de principios del siglo XXI*. Buenos Aires: CEUR-CONICET, 2013.
33. Landriscini, Graciela. "Territorio y territorialidad en la Patagonia Norte" en *Simposio de Territorio y Territorialidad en movimiento*. Buenos Aires: UBA, agosto de 2010.
34. Landriscini, Graciela *et al.* "Neuquén, continuidades y rupturas de una ciudad intermedia" en Gorenstein, Landriscini y Hernández (Comps.) *Economía urbana y ciudades intermedias. Trayectorias pampeanas y norpatagónicas*. Buenos Aires: Ed. CICCUS, 2012.
35. Landriscini, Graciela *et al.*; "Neuquén, acumulación, distribución y cambios en el territorio. Paradojas del presente e interrogantes a futuro". *V Jornadas Nacionales de Investigadores de las economías regionales*. Santa Rosa: UNacional de la Pampa, 13 y 14 de septiembre de 2011.
36. Landriscini, Graciela *et al.* "La trama frutícola en Río Negro y Neuquén. Evolución histórica y situación actual" en Delfini, M. *et al.* (Comps.) *Innovación y empleo en tramas productivas de Argentina*. Buenos Aires: Ed. Prometeo, 2007.
37. Landriscini, Graciela y Carignano, Ariel. "Las PyMes de hidrocarburos de la Cuenca Neuquina. Innovación productiva, renacionalización de YPF y *cluster shale*. Nuevos desafíos en el escenario global" en *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*. Vol. 8 N° 24. Buenos Aires: OEI-Centro Redes, septiembre de 2013.
38. Lattes, Alfredo. "Acerca de los patrones recientes de movilidad territorial de la población en el mundo" en *Cuadernos del CENEP* N° 27. Buenos Aires: CENEP, 1983.
39. Lattes, Alfredo. "Urbanización, crecimiento urbano y migraciones en América Latina" en *Notas sobre Población y Pensamiento Iberoamericano*. Buenos Aires: CENEP, 1995.
40. Lira, Luis. *La cuestión regional y local en América Latina*. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL, noviembre. 2003.
41. Mases. Enrique *et al.* *Estado, capital y régimen político*. Neuquén: EDUCO. UNCo, 1992.
42. Moncayo Jiménez, Eugenio. *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL. Diciembre. 2002.

43. Ocaña, Mónica. "Delimitación territorial y ocupación del espacio" en Bendini, M. y Steimbregger, N. (Coords.) *Territorios y organización social de la agricultura. Cuadernos del GESA N° 4*. UNCo. Buenos Aires: Ed. La Colmena, 2003.
44. Palermo, Vicente. *Neuquén: La creación de una sociedad*. Buenos Aires: CEAL, 1988.
45. Perrén, Joaquín. "Hacer la América en la Patagonia. Los migrantes bajo la lupa de la comparación. (Neuquén, 1980-1991)" en Mases, E. et al (Editores) *Historia de los trabajadores en la Patagonia*. Facultad de Humanidades. Neuquén: EDUCO UNCo, 2007.
46. Pirez, Pedro. "Actores sociales y gestión de la ciudad", En *Ciudades*. Año 7, N° 28. oct.-dic. Puebla: 1995.
47. Preiss, Osvaldo. "Caracterización de los agentes económicos en la cadena frutícola del Alto Valle de Río Negro y Neuquén". En Bendini, M. y Alemany, C (Comps.) *Crianceros y chacareros. Cuaderno GESA 5*. Buenos Aires: Ed. La Colmena, 2004.
48. Preiss, Osvaldo y Landriscini, Graciela. "La economía neuquina en los albores del siglo XXI" en *Revista Pilquen*, N° 14. Viedma. CURZA-UNCO. 2011.
49. Preiss, Osvaldo y Rivero, Ivana. "Crecimiento y diversificación económica en las trayectorias urbanas. Una aproximación a la ciudad de Neuquén" en *V Jornadas Nacionales de Investigadores de las Economías Regionales*. Santa Rosa: Universidad Nacional de La Pampa, 14 de septiembre de 2011.
50. Sassen, Saskia. "El reposicionamiento de las ciudades y las regiones urbanas en la economía global; ampliando las opciones de políticas y gobernanza" en *Revista EURE*. Vol. XXXIII N° 100. Santiago de Chile: Universidad Pontificia Católica, 2007: 9-34.
51. Steimbregger, Norma et al. "Expansiones de frontera agrícola y transformaciones territoriales: procesos sociales diferenciales". En Bendini, M. y Steimbregger, N. (Coords.) *Territorios y organización social de la agricultura. Cuadernos del GESA N° 4*. UNCo. Buenos Aires: Ed. La Colmena, 2003.
52. Torrens, Celia et al. *Problemáticas ambientales derivadas de la expansión urbana*. Neuquén: Departamento de Geografía, Facultad de Humanidades-UNCo, 2000.
53. UNESCO. *Ciudades intermedias y urbanización mundial*. Adjuntament de Lleida. España: Ministerio de Asuntos Exteriores, 1999.
54. Veltz, Pierre. *Mundialización, ciudades y territorios*. Barcelona: Ariel Geografía, 1999.
55. Zárate, Rubén y Artesi, Liliana (Coords.) *Ciudadanía, territorio y desarrollo endógeno. Resistencias y mediaciones de las políticas locales en las encrucijadas del neoliberalismo*. UNPA. Buenos Aires: Ed. Biblos, 2007.
56. Ziccardi, Alicia. "La cuestión social urbana" en *Políticas sociales*. Buenos Aires: Ediciones CLACSO, 2003.
57. Ziccardi, Alicia. "La tarea de gobernar las ciudades y la gobernabilidad" en Ziccardi, A. (Coord.) *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. México: IISUNAM. Miguel Ángel Porrúa, 2004: 13-34.