

Economía monetizada y no monetizada en las Provincias de Río Negro y Neuquén.

CIUDADES, ESTADO LOCAL, MERCADO DE TRABAJO
Y DESIGUALDAD DE GÉNERO.

PARTICIPAN

Nora Díaz (COORDINADORA)

Norma Noya

Daniela González

Mariano Yaregui

Exequiel Aldana

Romina Schroeder

Fernanda Sacks



Economía monetizada y no monetizada en las provincias de Río Negro y Neuquén: Ciudades, Estado local, Mercado de trabajo y desigualdad de género / Norma Noya ... [et al.] ; coordinación general de Nora Díaz. - 1a ed. - Neuquén : EDUCO - Universidad Nacional del Comahue. Editorial Universitaria del Comahue, 2023.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-604-630-5

1. Economía. 2. Estado. 3. Mercado de Trabajo. I. Noya, Norma. II. Díaz, Nora, coord.
CDD 331.0982

Disposición N° 080/21

ÍNDICE

Presentación.	3
Autores.	4
01 Ciudades y Estado local.	5
Salud Fiscal del Municipio neuquino. Un análisis crítico.	6
El derecho a la ciudad en la localidad de Añelo.	34
La ciudad de Viedma en el contexto de las políticas neoliberales.	56
02 Trabajo.	74
Neuquén: Estado provincial, empleo y salarios en una provincia petrolera.	75
Economía feminista, mercado de trabajo y desigualdad de género.	96
Contratapa.	122

El derecho a la ciudad en la localidad de Añelo (Provincia del Neuquén)¹³

NORA DÍAZ
NORMA NOYA
ROMINA SCHROEDER
FERNANDA SACKS

INTRODUCCIÓN

La ciudad como espacio no se puede separar de un tiempo histórico que la va condicionando y que va labrando una cierta identidad; concepto que implica la idea de proceso y una dinámica particular para cada espacio-tiempo. Al hablar del espacio como un producto material de la sociedad, es posible, también, identificarlo como objeto de producción y consumo (Schroeder 2014). Es así que comprender las

13 En base a la ponencia se presentada en el marco del Proyecto de Desarrollo Tecnológico y Social (PDTS CIN-CONICET 2014) “Impactos y conflictos de la explotación hidrocarburífera en Vaca Muerta. Hacia una estrategia para el desarrollo de la localidad de Añelo, Provincia del Neuquén”, en las XVI JORNADAS INTERESCUELAS/DEPARTAMENTOS DE HISTORIA, 9 al 11 de agosto de 2017 | Mar del Plata-Buenos Aires. Mesa 100: La ciudad y lo urbano como problemas históricos, Argentina siglos XXXXI Los datos son los originalmente incluidos en la ponencia referida, por lo que no han sido actualizados. Parte de la redacción fue incluida en el Informe final del Proyecto de Desarrollo Tecnológico y Social (PDTS) denominado “Impactos y conflictos de la explotación hidrocarburífera en Vaca Muerta. Hacia una estrategia para el desarrollo de la localidad de Añelo”, publicado por la Dra. Schroeder en el repositorio del IPEHCS, Instituto Patagónico de Estudios de Humanidades y Ciencias Sociales (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Universidad Nacional del Comahue)

estructuras territoriales y su consecuente transformación en el tiempo, implica nuevos desafíos en cuanto a la elaboración de las definiciones que retraten mejor sus dinámicas, a la luz de la globalización y de las divisiones del trabajo que se configuran.

Ante la pregunta que se formulara Jordi Borja: ¿Qué es la ciudad?, la respuesta encierra una aparente simpleza: “Un lugar con mucha gente. Un espacio público, abierto y protegido (...) Una concentración de puntos de encuentro” (Borja y Muxí 2000, 13). El espacio público como síntesis de lugares y flujos; y la ciudad como espacio público, como “lugar de la cohesión social y de los intercambios” (ibíd., 2000, 19).

Al respecto, Harvey (2014, 115-116) establece una diferencia relevante entre los espacios y bienes públicos, por un lado, y los comunes por otro. El autor entiende que los primeros “...han sido siempre objeto del poder estatal y la administración pública...” por lo que no estarían dentro de la esfera del bien común, dado que las gestiones locales se han visto “obligadas” a suministrarlos a la población en general. En esta categoría incluye lo referido a la infraestructura y prestación de servicios públicos (suministro de agua potable, drenajes fluviales y red de saneamiento, fuentes de energía, entre otras) y equipamiento colectivo (vinculado con los cuidados sanitarios, educación, vivienda, entre los principales). De esta manera Harvey plantea que “Aunque estos espacios y bienes públicos contribuyen poderosamente a las cualidades del bien común, su apropiación requiere una acción política por parte de los ciudadanos...” (ibíd., 116), que no está exenta de tensiones y disputas en cuanto a quiénes deberían tener a su cargo la producción y regulación del acceso al espacio y los bienes públicos y a quiénes estarían dirigidos los beneficios de dicho proceso.

Lo anterior significa, por un lado, garantizar el libre derecho al uso y disfrute de la ciudad en su sentido más amplio y, al mismo tiempo, dotar a sus ciudadanos de los medios capaces de mejorar su hábitat acorde con los principios de la participación ciudadana para la “construcción-transformación” de la ciudad (Yory 2011).

El objetivo de esto no es otro que el de buscar y propiciar una relación de correspondencia e inseparabilidad entre gobernabilidad y habitabilidad, pues es tan absurdo tratar de gobernar una ciudad inhabitable como tratar de habitar una ciudad ingobernable, ya que de hecho, y como lo demuestran las actuales tendencias, gobernar una ciudad (en sentido amplio, distinto del simple administrar) es un asunto de sus habitantes (Yory 2008, 9).

Al respecto, es importante tener presente que el sistema capitalista se caracteriza por la búsqueda continua de un excedente económico, el cual se acumularía para ser invertido, permitiendo la formación de capital; parte de ese excedente, es aplicado en los procesos de urbanización. De este modo, la urbanización se convierte también en un área de negocios, íntimamente ligada al desarrollo del capitalismo; dicho de otra manera, el capitalismo necesita a la urbanización para absorber el

sobreproducto que genera continuamente. El problema es, en esta línea, analizar de qué manera los excedentes se vuelcan a las ciudades, ya que las mismas suelen tener un desarrollo desigual, con sectores que se benefician en forma directa por este proceso y otros se mantienen en un nivel de supervivencia, con importantes dificultades de acceso a un hábitat digno.

Harvey (2014, 14) es categórico cuando expresa “Solo cuando se entienda que quienes construyen y mantienen la vida urbana tienen un derecho primordial a lo que ha producido, y que una de sus reivindicaciones es el derecho inalienable a adecuar la ciudad a sus deseos más íntimos, llegaremos a una política de lo urbano que tenga sentido”.

En este sentido, resulta fundamental, por un lado, el rol del Estado en la configuración de las ciudades y la concertación ciudadana; por el otro, un mayor control democrático sobre la producción y el uso del excedente por parte del Estado, permite una mejor generación y distribución de espacios, bienes comunes. El “derecho a la ciudad” se constituye estableciendo un control democrático sobre la aplicación de los excedentes a la urbanización y facilitando la articulación de mecanismos de participación cívica.

Por lo anterior, entonces, el derecho a la ciudad se hace presente en el libre ejercicio de la ciudadanía a la hora de concebir, gestionar y apropiarse de un proyecto concertado de ciudad y, en este sentido, es sobre el espacio público transformado en “bien común” donde se posibilita el encuentro ciudadano y a través de él se desarrollan los compromisos del gobierno local. La ciudad, por lo tanto, sigue siendo ese espacio privilegiado de manifestación y de compromiso de la acción política, o como expresa Lefebvre (1991, 57), “lugar de enfrentamientos y de las relaciones (conflictivas) entre el deseo y la necesidad...”

Ahora bien, ¿qué sucede cuando este marco de reflexión se aplica a pequeñas localidades que han experimentado un crecimiento urbano, sin la debida planificación producto de una modificación dramática en su estructura productiva?; ¿cómo impacta el excedente económico en los procesos de urbanización?; ¿cómo armonizar estos procesos complejos con la capacidad de dar respuesta a los múltiples conflictos emergentes?; y, en este contexto, ¿qué modelo de vida urbana se propone?

El presente capítulo pretende plantear la dualidad entre las oportunidades de generación de riqueza presentes en localidades de rápido crecimiento, como es el caso de Añelo (Neuquén, Argentina), y el derecho de los pobladores antiguos y nuevos a vivir en una ciudad que les brinde los espacios y bienes necesarios para satisfacer sus deseos y necesidades.

Añelo constituye la localidad más próxima al yacimiento “Loma Campana”, den-

tro de la principal reserva de recursos con potencialidad de extracción no convencional del país (formación Vaca Muerta). Allí, se puede apreciar que la organización del espacio y la estructura socioeconómica local, dominada por la actividad rural (explotación forestal, cultivo de hortalizas y ganado caprino extensivo), transforma su perfil productivo hacia una fuerte concentración en la actividad hidrocarburi-fera. El gran impulso de dicha actividad ha provocado, como consecuencia, un importante crecimiento en la población y diversas problemáticas y conflictos sociales.

A partir de una mirada histórica, se intentará dar cuenta de la confrontación de los distintos actores y agentes intervinientes en el espacio, las acciones por ellos emprendidas y los cambios importantes que, a lo largo del tiempo, se han producido en la estructura socio económica y espacial de la localidad. Las fuentes de información que se utilizaran corresponden a diversas instituciones locales y regionales, así como datos disponibles en archivos digitales y/o publicados. Desde lo cualitativo, se cuenta con datos primarios obtenidos por medio de entrevistas en profundidad a informantes-clave.

BREVE HISTORIA DE LA LOCALIDAD

Añelo se encuentra ubicada sobre la margen izquierda del río Neuquén, a 108 km de la capital provincial. Entre los años 1879 y 1883 se constituyó como zona de fortines; en aquel entonces, el área estaba habitada por aborígenes ranquelinos, cuyo último cacique fue asesinado en 1879 junto al río Neuquén. Es en esos años, cuando se asientan los primeros colonos, Añelo se convierte en paso obligado para los viajeros que se trasladaban a Chos Malal, en el norte neuquino, capital del territorio hasta la fundación de la ciudad de Neuquén, en el año 1904, en la confluencia de los ríos Neuquén y Limay.

Otro hito en el tiempo lo constituye el 20 de octubre del año 1915 cuando se crea el Departamento de Añelo, por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional, asignándole por capital a la localidad homónima y tomándose esta fecha como su fundación.

El 11 de septiembre del año 1973 el gobernador Felipe Sapag crea la Comisión de Fomento de Añelo, mediante el decreto N°110 y tres décadas más tarde, en el año 2003, Añelo se constituyó como Municipio de Segunda Categoría. Actualmente, la superficie del ejido es de 7.303 ha y su planta urbana abarca unas 101.1 ha.

En sus inicios, la actividad económica fue predominantemente agrícola (producción hortícola y ganadera extensiva, principalmente caprina). Como ya se mencionara, Añelo vio transformar su perfil productivo en virtud de la importante producción hidrocarburi-fera del área circundante, caracterizándose la estructura socioeconómica local, al presente, por una fuerte concentración en dicha produc-

ción que implica, además, un escaso desarrollo de la industria y una baja diversificación productiva en general (Noya, Díaz y Sapag, 2015). La coexistencia de la explotación hidrocarburífera con la producción agrícola genera preocupación por parte de los productores en cuanto a la protección del ambiente, las condiciones de salud y sanitarias generales y el impacto que esto tendría sobre los mercados compradores.

LA DINÁMICA PRODUCTIVA ACTUAL

HIDROCARBUROS

A fin de comprender cuál es el perfil industrial que se está delineando de Añelo, a partir de la explotación no convencional de hidrocarburos en el área geológica Vaca Muerta, cabe definir las actividades económicas vinculadas al sector y caracterizar las empresas que participan en el mismo.

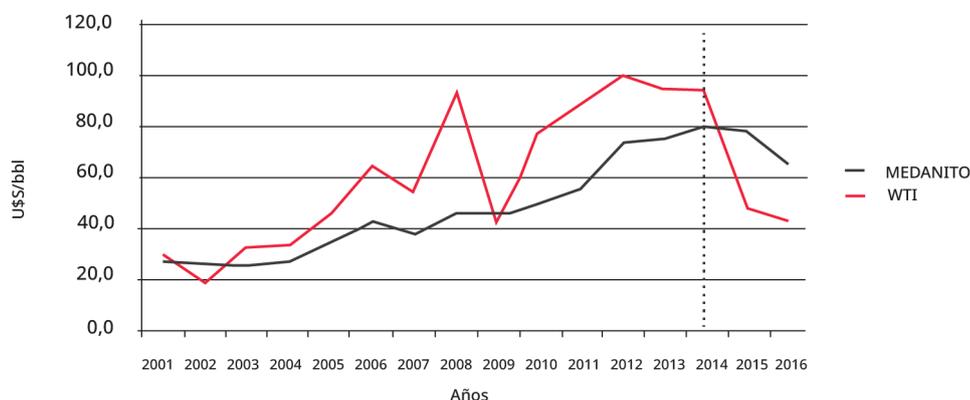
La Clasificación Nacional de Actividades Económicas desagrega la rama de actividad económica en: “extracción de petróleo crudo y gas natural” y “actividades de servicios relacionadas con la extracción de petróleo y gas”. En la primera se engloba la extracción de cualquier hidrocarburo, el drenaje y la separación de fracciones de hidrocarburos líquidos en yacimientos, la desulfuración del gas y extracción de gas licuado de petróleo (GLP) en yacimiento y las operaciones de perforación, terminación y equipamiento de pozos realizados por la propia empresa petrolera. Las actividades de servicios relacionadas con la extracción de petróleo y gas incluyen los servicios de los yacimientos prestados por cuenta de terceros: el inicio de la perforación, la perforación dirigida, la perforación repetida, la construcción *in situ*, la cementación de los tubos de encamisado de los pozos de bombeo, la reparación y el desmantelamiento de torres de perforación, el bombeo de los pozos, el cegamiento y la clausura de los pozos, entre los principales.

De acuerdo con un estudio realizado por el Instituto de Economía Energética de Fundación Bariloche (2005) la trama empresaria hidrocarburífera está conformada por un núcleo central integrado principalmente por las empresas operadoras de la industria de los hidrocarburos. En el primer anillo de la trama, se encuentran las empresas de servicios petroleros, multinacionales que desplazan su actividad junto a las operadoras y constituyen sus principales proveedores. También existen proveedores menores, cuya característica es que no tienen capacidad de desplazar fácilmente su localización. Son empresas surgidas para proveer de necesidades específicas al núcleo y al primer anillo de la trama. Este entramado, característico de las distintas áreas petroleras del país, comenzó a reproducirse en Añelo también.

En el año 2014, el precio internacional del petróleo comienza a derrumbarse como podemos observar en el Gráfico N° 1, teniendo consecuencias inmediatas en

la zona de influencia de Añelo, y en general en toda la Provincia del Neuquén.

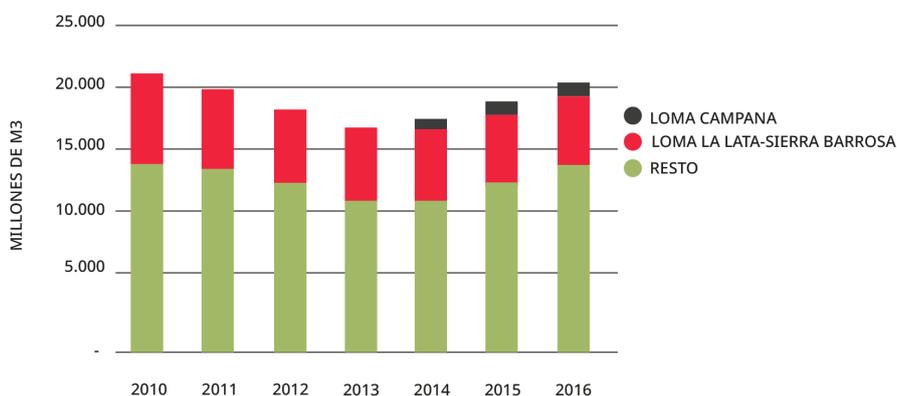
Gráfico 1
Precio del petróleo de la cuenca neuquina y WTI 2001/2016



Fuente: Subsecretaría de Minería e Hidrocarburos de la Provincia, el Banco Central de la República Argentina y U.S. Energy Information Administration (EIA).

El descenso del precio del petróleo provocó que las empresas orientaran sus actividades hacia la extracción de gas, donde los márgenes de rentabilidad eran considerados más atractivos. Ante esta situación, se observa un repunte entre los años 2014 y 2016, que se puede apreciar en el Gráfico N° 2.

Gráfico 2
Producción de gas por concesión. Provincia del Neuquén



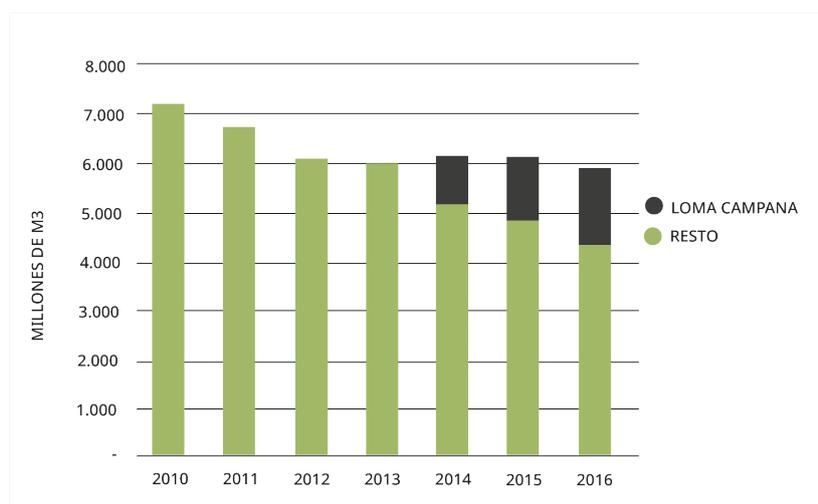
Fuente: Subsecretaría de Minería e Hidrocarburos de la Provincia, el Banco Central de la República Argentina y U.S. Energy Information Administration (EIA).

A partir de julio del año 2014 cesa de la actividad de perforación por parte de la empresa Chevron en el yacimiento convencional El Trapial. Debido al protagonismo de la empresa YPF en la industria petrolera a partir del año 2012, el 70% de las per-

foraciones de los últimos 2 años en promedio, las realizó YPF.

De esta manera, la producción de petróleo y de gas aportada por los nuevos pozos del yacimiento Loma Campana¹⁴ logró compensar, en parte, el descenso en la producción de las explotaciones convencionales. En los gráficos 3 y 4 podemos observar la evolución de los mismos.

Gráfico 3
Producción de petróleo por concesión: Loma Campana y Total.



Fuente: Subsecretaría de Minería e Hidrocarburos de la Provincia, el Banco Central de la República Argentina y U.S. Energy Information Administration (EIA).

Gráfico 4
Producción de gas por concesión: Loma Campana, Loma la Lata y Resto.

Jurisdicción	Volumen extraído			Variación interanual	
	Año				
	2018	2019	2020	2018-2019	2019-2020
	m3			%	
Total general	28.405.214	29.516.880	27.954.753	3,9	-5,3
Neuquén	6.426.090	7.966.399	8.700.949	24,0	9,2
Chubut	8.596.984	8.705.884	8.330.526	1,3	-4,3
Santa Cruz	5.296.373	5.092.299	4.383.655	-3,9	-13,9
Mendoza	4.224.781	3.971.903	3.385.671	-6,0	-14,8
Resto de las Provincias	3.860.986	3.780.395	3.153.953	-2,1	-16,6

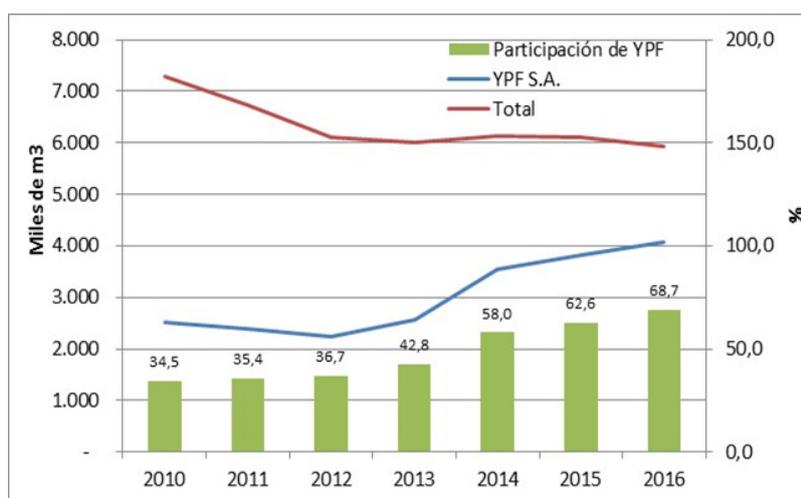
Fuente: Subsecretaría de Minería e Hidrocarburos de la Provincia, el Banco Central de la República Argentina y U.S. Energy Information Administration (EIA).

Si analizamos la producción por empresa, la empresa YPF fue incrementando su

14 Loma Campana: yacimiento de YPF cercano a la localidad de Añelo, donde prima la explotación no convencional.

participación en la producción de crudo, notándose un importante aumento a partir de la nacionalización de las acciones, pasando de 36,7% en el año 2012 al 42,7% en el 2013; en el año 2015 su participación supera el 60% y sigue en aumento para el año 2016, como se observa en el siguiente gráfico.

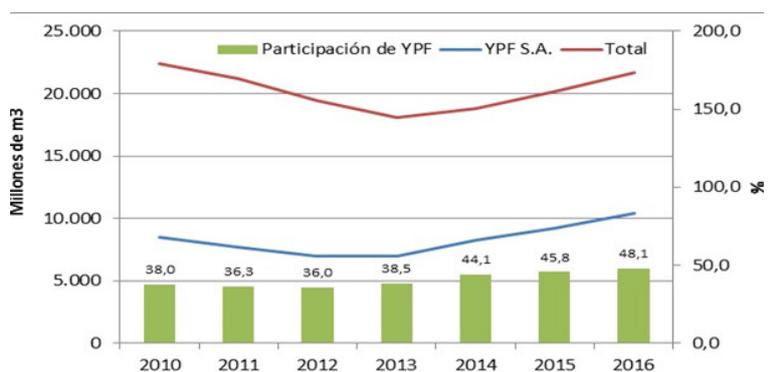
Gráfico 5
Producción de crudo: Total e YPF SA



Fuente: Subsecretaría de Minería e Hidrocarburos de la Provincia, el Banco Central de la República Argentina y U.S. Energy Information Administration (EIA).

En cuanto a la producción de gas, si bien la empresa YPF también ha aumentado su participación en los últimos años, la misma es menor al 50% en el año 2016.

Gráfico 6
Producción de gas: Total e YPF SA
Provincia del Neuquén



Fuente: Subsecretaría de Minería e Hidrocarburos de la Provincia, el Banco Central de la República Argentina y U.S. Energy Information Administration (EIA).

La baja de la actividad petrolera, no se llega a compensar por el incremento de

la extracción de gas, que aún no recupera los valores del año 2010. En una localidad, como Añelo, tan dependiente de esta actividad, la primera consecuencia es el incremento del desempleo, que en el año 2016 llegó al 9,5% de desocupados, con una suba respecto al 2015 cuando se había medido un 8%.

Debemos destacar que la disminución de la actividad no se debe sólo a las condiciones internacionales, sino que las políticas instrumentadas por el actual gobierno, que han mostrado un profundo cambio en los objetivos de soberanía energética, manifestado desde lo que implica simbólicamente el hecho que el titular de la cartera de Energía y Minería sea un CEO¹⁵ de la empresa multinacional Shell.

AGRICULTURA Y GANADERÍA¹⁶

En Añelo, los pequeños productores ubicados, mayormente, en la zona rural de “Las Chacritas” se dedican a la producción de frutas, hortalizas y crianza de animales. En una entrevista realizada en abril de 2016, personal del área Producción y Parquización de la Municipalidad de Añelo, nos comentan la existencia de alrededor de 50 productores de ovinos y caprinos y 200 de caballos de cría. Asimismo, aunque en menor medida, existen aquellos que optan por la cría de cerdos y pollos.

Recientemente, y a partir de un curso dictado por el Centro Pyme, se conformó la Cooperativa Agropecuaria, compuesta por 15 socios que desarrollan, entre las actividades principales, las vinculadas con la vitivinicultura y la cría de cerdos, pollos y gallinas ponedoras. La cooperativa también prepara comidas para vender los fines de semana, de manera de juntar fondos extras, en un puesto, en la Feria de Añelo, ofrecen cerdo asado, empanadas y ensaladas. Con el resultado de esa venta compran alimento para los animales, solventan gastos administrativos y viajes. Los horticultores venden su producción en Añelo y localidades aledañas llegando, incluso, a la ciudad de Cutral C6 y Neuqu6n Capital.

Por otra parte, las grandes empresas de explotación frut6cola del 6rea de influencia, brindan empleo temporario que es cubierto, s6lo en parte, por la poblaci6n local, por lo que se convoca a trabajadores de otras localidades vecinas y provincias como Tucum6n y Santiago del Estero. Estas grandes empresas privadas controlan la producci6n primaria, el mercado de comercializaci6n minorista y la exportaci6n. Si bien el sector secundario est6 muy poco desarrollado, crece con algunas empresas empacadoras. Existe tambi6n en los alrededores grandes emprendimientos de pastura, ma6z y crianza de ganado vacuno en la modalidad de *feed lots*.

15 CEO, sigla en ingl6s para Chief Executive Officer, utilizada para denominar al m6ximo responsable de la gesti6n y direcci6n administrativa de la empresa.

16 <https://revistaotraeconomia.org/index.php/otraeconomia/article/download/14751/9419?inline=1>

EL COMERCIO

La Cámara de Comercio, Industria y Producción de Añelo cuenta con un padrón de más de 80 integrantes. Sin embargo, sólo 5 o 6 miembros son los que realizan actividades para la institución. Pertenecen a la Confederación Argentina de la Mediana Empresa (en adelante, CAME) y, a través de la Federación Neuquina, también a la Cámara Argentina de Comercio (CAC).

Por otra parte, las empresas radicadas en el Parque Industrial de Añelo que, en general, son grandes empresas, pertenecen a la Cámara de Servicios Petroleros. La actividad comercial depende, en gran medida, del movimiento de las empresas del sector hidrocarburo.fero.

INDUSTRIA

En cuanto a la actividad industrial presente en la localidad se encuentra una fábrica de aberturas de aluminio, una dedicada a la panificación, y una herrería. No hay servicio de soldadura ni tornería, por lo que se tiene que recurrir a las ciudades de Cutral Có o Neuquén, en caso necesario. Indagando sobre las posibilidades de desarrollar industrias metalmeccánicas para proveer de servicios petroleros, uno de los vecinos cuenta que:

“Lo que pasa es que Neuquén ya tiene todo, por ahí acá te falta algo entonces los trabajos grandes de tornería se lo llevan a Neuquén. Hay dos realidades: una es una cuestión de costo; poner una empresa de autoservicio acá no me garantiza que voy a tener un menor costo que el que va a tener Neuquén. Después las empresas lo que buscan es tal vez un servicio más integral, o sea yo puedo dedicarme a metalúrgica, pero sólo; pero ellos buscan que quien va a prestar el servicio tengan todas las posibilidades” [sic] (entrevistado FG, 20/09/2016)

Cuando se les plantea la posibilidad de asociarse entre varios productores para poder ofrecer un servicio integral, otro participante del *focus group* realizado en la localidad en el mes de septiembre del año 2016, expresa la dificultad de llegar a cumplir con ese objetivo:

“Él, por ejemplo, tiene transporte playo y él tiene bateas y una máquina, y ahora una chica va a tener una motoniveladora. Pero es muy difícil entrar aunque sea una cooperativa, una sociedad mucho más, entre personas que no tienen el conocimiento específico. Una empresa no va a ir a buscar la máquina a él y a otro, entonces contrata a una empresa que tenga todo eso junto, entonces eso es lo que estamos tratando de ver... qué posibilidades hay de que cuando una empresa contrate a una empresa gran-

de, que ella subcontrate todos los chiquitos [sic], porque competir con la grande es imposible, pero si puede ser que la subcontratista absorba...digamos... la batea de él, la motoniveladora de ella...Nosotros hemos planteado el problema con YPF. Para hacer el barrio YPF había una burocracia impresionante, es muy difícil entrar, entonces es más fácil que un subcontratista de YPF contrate por obligación, por contrato, por lo que fuere, empresas chicas”. [sic] (entrevistado JG, 20/09/2016).

TURISMO

Enrique García, presidente de la Cámara de Comercio de Añelo, comenta en el *focus group* que desde el año 2003 junto a su par de El Chañar, se estuvo delineando un corredor turístico a partir de ciertas homogeneidades paisajísticas y cercanía entre los atractivos. El mismo incluiría la ruta de la manzana, del vino, de los dinosaurios y del pehuén, abarcaría las localidades de Barda del Medio, Villa Manzano, hasta Aluminé–Villa Pehuenia. En opinión de uno de los informantes-clave, “*el turismo trae conectividad y pueden pasar por la localidad*”. (entrevistado G, 20/09/2016). Si bien Añelo es parte de la Cámara Neuquina de Turismo, no existe una Dirección de Turismo conformada como tal en la localidad, que aliente esta actividad que podría ser otra fuente de ingresos¹⁷.

“Durante el gobierno del Frente para la Victoria, la Nación bajaba líneas de financiamiento para turismo a través de los municipios. En la zona hay unas cavernas y un bosque petrificado, áreas naturales para practicar rapel y parapente. Se pueden organizar actividades/circuitos que incluyan cabalgatas, almuerzos con chivito. La cámara lo viene proponiendo hace años. La gente que vino a realizar los planes estratégicos no nos escuchó. El municipio debería tener una Dirección de Turismo” [sic] (entrevistado G, 20/09/2016).

¿LOS HABITANTES DE AÑELO TIENEN DERECHO A LA CIUDAD?

Como ya se mencionara el “derecho a la ciudad” se constituye estableciendo un control democrático sobre la aplicación de los excedentes a la urbanización y facilitando la articulación de mecanismos de participación cívica. En Añelo, en entrevistas realizadas a fines del 2014, los pobladores de la localidad, donde se comenzaba a experimentar las consecuencias del *boom* de Vaca Muerta, expresaron más temores que expectativas. A continuación se transcriben los fragmentos más representativos de sus opiniones:

17 El gobierno provincial a comienzo del año 2017, planea dar un fuerte impulso al desarrollo del turismo en la región de Vaca Muerta en un radio que abarca más de 100 kilómetros con epicentro en la localidad petrolera de Añelo. A tal efecto se está trabajando en un Master Plan con sus tareas ya iniciadas a la fecha del presente trabajo (<http://www.neuqueninforma.gob.ar/neuquen-apuesta-al-desarrollo-del-turismo-en-vaca-muerta/>)

“A nosotros, los que somos de acá, nos tienen como títeres, nos manejan para allá o para acá. La única ventaja que vemos con Vaca Muerta es que quizás nos podamos ir del pueblo, esa es la única esperanza”.

“Añelo vive como un pueblo petrolero: casino, prostíbulos, iglesias evangélica (católica hay solo una capillita), almacenes nuevos, hoteles hechos de bajísima calidad y proyectos de hoteles nuevos. Añelo está desapareciendo como pueblo, se prevé una proyección de 25000 habitantes entre 5 o 6 años. Literalmente se ha convertido en un campamento petrolero, los autos, camiones y equipos en la mitad de la calle, un desastre. Pero habría que razonablemente aprovechar la coyuntura. Los alquileres en el lugar son desquiciados, hay gente que alquila y se va a vivir en una tapera. Hay loteos en zona agrícola –incluidos nosotros- no hay otra alternativa”.

“Ahora hay mucha inseguridad, no podemos dejar a nuestros chicos jugar en la plaza”.

“Tenemos muchos problemas de vivienda, casi no hay loteos sociales”. “Se estima que hubo 6.000 personas que se radicaron en Añelo en los últimos dos años”.

“En el Parque industrial no hay ni agua, ni gas, ni luz, ni cloacas. El otorgamiento en esa parte del pueblo lo está manejando el Intendente con el sector privado. A pesar de la falta de servicios hay muchas empresas que tienen generadores propios y cargan agua en el pueblo, ya que hay un cargadero que suministra agua potable”.

“En Añelo históricamente hubo problemas de agua. Hasta hicimos una vez corte de rutas porque no teníamos agua”.

“Parte del casco viejo tiene cloacas, pero no todo. El servicio fue brindándose por etapas, la 5ta. etapa es el Bº El Mirador que fue una toma. La planta cloacal está prevista solo para el casco viejo; no para la nueva ciudad de la Meseta. Ahí habrá pozos ciegos, será una previsión para el futuro, pero hoy no hay nada”.

“Las parcelas (explotaciones agrícola-ganaderas) en las afueras del casco viejo para el lado de Cutral Có se abastecen agua de una perforación que hizo el Municipio y se distribuye en cañerías hasta la entrada del pueblo. A esa agua la controla el EPAS (Ente Provincial de Agua y saneamiento del Neuquén) también. Se necesita mayor caudal, especialmente en las parcelas que están al otro lado de la ruta, porque las que están de este lado (refiriéndose al casco viejo) tienen un canal”.

“Ustedes van a analizar el agua y supongan que no dan bien los análisis ¿qué vamos a hacer? Sabemos que tomamos agua contaminada”.

“El brazo del río que pasa por la localidad es muy pequeño y está alejado. A pesar de ello en el verano van chicos y chicas a bañarse. A pocos kilómetros. está el embalse Cerros Colorados, ese lugar es muy bonito y tiene mucha potencialidad para recrea-

ción y turismo. Está aproximadamente a 25 km.”.

“YPF prometió \$1.000.000.000.- en obras y hoy lo que hay son solo carteles. Es desilusionante”.

Los testimonios dan cuenta de la escasa apropiación del excedente generado y del nulo poder de decisión sobre lo que ocurrió y ocurrirá en la ciudad. Obviamente, ello tiene un sentido contrario a sus derechos como ciudadanos. La única oportunidad que tuvieron algunos habitantes de Añelo en el aprovechamiento del boom, fue con preeminencia la cuestión inmobiliaria. Aquel que tenía una propiedad, o un excedente que le permitió construir, la pudo alquilar a precios exorbitantes, o la vendió.

El parate de la actividad a partir de fines del año 2014, fue generador de una serie de conflictos sociales entre los que se encuentran tomas del municipio por parte de los desocupados, paros del personal municipal, cortes de rutas, entre otros.

DERECHO A LA TIERRA Y VIVIENDA

Los análisis realizados estiman que un 39% de la superficie total de Añelo corresponde a propiedad privada, mientras que en la zona de la Meseta predomina la propiedad pública de la tierra (BID, 2014). En este sentido, el hecho de que el casco urbano se encuentre rodeado de amplias extensiones privadas obstaculiza, lo que sería una posibilidad de expansión de la localidad hacia estos sectores. Además, parte de los espacios ya sean públicos o privados, son reclamados como propios por los pueblos originarios, por lo que se complejiza aún más la situación. Asimismo, surgieron algunos proyectos urbanísticos de carácter privado que, al no prever un crecimiento por etapas, plantean “...disrupciones con el tejido urbano existente...” (ibíd.: 65) y dificultades para el tendido de redes de servicios, por la distancia y los costos que implica la inversión en infraestructura y equipamientos. En el último tiempo, el Municipio ha proyectado y ha ido concretando parcialmente, la urbanización de la Meseta, un tipo de relieve con importantes restricciones desde lo ambiental. En este sector, se propuso la creación del Nuevo Parque Industrial Municipal de Añelo (PIM), lo que muchos consideran “una ciudad paralela”, ya que tiene una superficie tres veces más grande que el espacio urbanizado actual. En relación con lo anterior, unas 250 hectáreas ya fueron adjudicadas a 164 empresas y, de ellas, 50 se encuentran operativas (Diario LMNeuquén).

El crecimiento se encuentra limitado, como ya se ha dicho, también en este sector, por la dificultad que plantea el tendido de infraestructura de servicios, entre ellos la provisión de agua corriente, y la necesidad de generar conectividad con el casco central, ubicado en el valle.

Por otra parte, los indicadores de vivienda muestran que existe un déficit que ronda el 27% (de acuerdo con registros censales del 2010) que se agrava, asimismo, por las irregularidades en la titularidad de las propiedades. Según el estudio realizado un 70% de las propiedades presentan problemas respecto a las mensuras y la regularización de dominio (BID, 2014).

El modelo predominante de construcción se basa en predios amplios con viviendas unifamiliares que, en muchos casos, se subdividen con el fin de que ingresen en el mercado de alquileres. Lo anterior contribuye al incremento en el valor de las propiedades y, además, propicia condiciones de hacinamiento (BID, 2014). También, se observan viviendas industriales o tipo tráiler; una modalidad que utilizan algunas empresas multinacionales con mucho personal y trabajos por turnos en los equipos.

En los últimos 5 años se han realizado loteos sociales, sobre la base de datos del Registro Único Provincial de Vivienda y Hábitat (RUPROVI). En el mismo, para el Departamento de Añelo, se encuentran inscriptas unas 1.000 personas solicitando terrenos (Díaz et al., 2016). Sumando a lo anterior, el Municipio de Añelo desarrolló un plan de viviendas sociales sobre la Meseta, quedando a cargo de los adjudicatarios la construcción de las unidades habitacionales. Hasta el año 2014, se habían entregado bajo esta modalidad unos 180 lotes (de 12 m x 30 m.), ubicado entre el límite de la meseta y la RP N°17, previendo una segunda etapa de unas 370 unidades más, en este caso, exclusivamente sobre la Meseta pero del otro lado de la ruta. Adicionalmente, se construyen 240 viviendas sociales – con una superficie cubierta de 60 m² –, a través de un financiamiento conjunto entre el gobierno nacional y el provincial, mientras que la adjudicación de las unidades habitacionales está a cargo del gobierno municipal.

DERECHO A LA SALUD Y A LA EDUCACIÓN

La localidad cuenta con un centro de salud y sala de primeros auxilios, aunque el equipamiento, los servicios y el personal resultan, claramente, escasos. Actualmente, se encuentra en construcción el Hospital – con fecha potencial prevista de inauguración, los primeros meses del año 2017 – que implicó una inversión de casi 39 millones de pesos financiados por un acuerdo entre las empresas YPF y Chevron.

En cuanto a la educación, Añelo presenta educación pública estatal en jardín de infantes, nivel inicial y educación primaria (Escuela Primaria y Jardín de Infantes N° 100 y N° 350) y educación en nivel común medio y adultos (CPEM N°39). A lo anterior, se suma la presencia de un polideportivo con cancha de hockey y de fútbol, además, de un natatorio municipal semicubierto, próximo a construirse.

DERECHO A ESPACIOS VERDES Y RECREACIÓN

En relación con los espacios públicos, si bien se recomienda un indicador mínimo (áreas verdes) por habitante, que ronda entre los 10 m²/hab y 15m²/hab, el Plan de Desarrollo (BID, 2014: 65) consigna que existen un total de 15 ha entre áreas verdes y áreas públicas de recreación, es decir, “2,6 ha por cada 1000 habitantes... [que] se complementan con el entorno rural que rodea a Añelo”. No obstante, en líneas generales, la observación *in situ* permitió determinar una débil incidencia de los espacios verdes públicos, solamente la plaza central del pueblo tiene las características de tal. La escasez se hace más notoria, en el sector de la Meseta, donde se requiere una mayor disponibilidad por las fuertes restricciones en el hábitat. Además, se evidencia una falta de integración entre el casco urbano consolidado (en el sector del valle) y la Meseta (nuevo desarrollo), con carencias importante en lo que respecta al tránsito peatonal y el transporte público.

DERECHO A SERVICIOS URBANOS

Como se detallaba inicialmente, hay una prestación deficiente de los servicios públicos, fundamentalmente, en lo que refiere al suministro de agua potable, drenajes pluviales y red de saneamiento, además, de las fuentes de energía disponibles en la localidad.

El servicio de agua potable es prestado por el Municipio de Añelo, bajo el control del Ente Provincial de Agua y Saneamiento de la Provincia del Neuquén (EPAS). El abastecimiento procede del acuífero subálveo del río Neuquén y su captación se realiza a partir de 4 perforaciones que extraen el agua con electrobombas. Una vez efectuada la cloración, el agua es impulsada hasta cisternas de reserva, y, desde allí, a la red pública. A fines del año 2016, se instaló una bomba que lleva el agua potable del casco viejo al sector de la Meseta, ya que con anterioridad el suministro se realizaba desde los tanques de agua que bombeaba directamente la empresa YPF para la extracción por fractura hidráulica. Después de ciertas quejas y manifestaciones de los vecinos¹⁸, el suministro se realiza, actualmente, desde los tanques ubicados en el casco viejo.

Las principales problemáticas, sin tener en cuenta que existen sectores con re-

18 Vecinos del barrio La Meseta de Añelo cortaron la RPN° 7 en protesta por los inconvenientes con el agua que se viven en la localidad. Desde la comisaría 10 se explicó que el bloqueo comenzó alrededor de las 7 de la mañana y se extendió hasta las 9.30. El vocero del grupo, Luis Castillo, aseguró que hace cuatro años que no tienen agua potable en el barrio y que la que llega por red está “sucia y con barro”. Por su parte, el intendente Darío Díaz afirmó, en sus declaraciones a diferentes medios, que se le están dando soluciones a los vecinos del barrio y que denunciará a Castillo, a quien acusó de tener intenciones políticas. La semana pasada, el aumento del caudal y la turbidez del río Neuquén, causada por la salida de servicio de la central Planicie Banderita, causó problemas en la planta de agua dejando sin suministro a la localidad y se tuvo que repartir agua con camiones (La Mañana de Neuquén. 23/11/2016).

sidencias que se quedan afuera de la cobertura básica en el suministro de agua potable, tiene que ver con: i) interrupciones en el servicio debido a fallas eléctricas; ii) falta de agua en las reservas (épocas de sequías); iii) derroche del recurso, por no contar con un sistema de macro ni micro-medición y bajo costo que permite un uso irrestricto. Asimismo, en ciertos momentos, se han denunciado problemas con el clorado y algunas percepciones de los pobladores locales respecto a la calidad fisicoquímica y bacteriológica de agua para consumo humano.

En cuanto a la red de drenajes, de acuerdo con el Plan (BID, 2014:56) Añelo no cuenta "...con una red de drenajes pluviales..."; de esta manera, el agua de lluvia es conducida "...mediante cordones cuneta o zanjas hacia la cuenca del río". La principal dificultad tiene relación con la presencia de taludes en los canales de riego que interfieren con la conducción del agua, provocando anegaciones.

Asimismo, el Servicio de Desagües Cloacales es prestado por el Municipio de Añelo, bajo el control del EPAS. A pesar de las obras realizadas, la conexión domiciliaria a la red presenta inconvenientes y aún es insuficiente. Entre las problemáticas, se detecta el costo de la conexión; ii) la falta de información sobre los beneficios ambientales; y iii) las deudas pendientes que mantienen los particulares con el Municipio (ibíd., 57).

Si bien la totalidad de los efluentes cloacales conectados a la red son bombeados a una planta de tratamiento, de acuerdo a fuentes locales, la estación elevadora que los conduce presenta deficiencias desde el punto de vista civil, eléctrico y operativo.

En referencia a los Residuos Sólidos Urbanos (RSU), no reciben tratamiento alguno y son dispuestos, desde abril de 2014, en el predio de la Empresa Treater Neuquén SA, en cavas sin impermeabilizar.

Por su parte, la prestación del servicio eléctrico, junto con el de alumbrado público, está a cargo del Ente Provincial de Energía del Neuquén (EPEN). Añelo dispone de una potencia de 3,7 MVA. A pesar de contar con una subestación de construcción reciente (Añelito), las problemáticas principales tienen que ver con los cortes recurrentes que, a su vez, interrumpen el servicio de agua. Tanto los sectores industriales como el residencial reclaman inversión en infraestructura y equipamientos.

Finalmente, mientras Añelo es la localidad más cercana al mayor reservorio de gas del país y uno de los principales del mundo, presenta una baja cobertura del servicio, en general. Se transporta a través del gasoducto de Total Austral, ubicado en la traza de la RPN° 7, mientras que la distribución se encuentra a cargo de la empresa Camuzzi Gas del Sur.

En el siguiente cuadro podemos observar que la prestación de servicios no creció en igual proporción que la población, que se ha prácticamente triplicado desde

el año 2010 a la actualidad.

Cuadro 1
Acceso a servicios urbanos.
Añelo, 2010- 2015

Usuarios	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Variación Acumulada %
Red de agua	1450	3500	3500	4000	4000	4000	175
Red eléctrica total	1062	--	--	--	1375	--	29,47
Residenciales	862	--	--	--	1044	--	21,11
No residenciales	200	--	--	--	272	--	36,00
Rurales		--	--	--	59	--	--
Red de gas total	606	--	--	--	699	--	15,35
Residenciales	538	--	--	--	601	--	11,71
No residenciales	68	--	--	--	98	--	44,12

Fuente: Anuario Estadístico de la Provincia del Neuquén Año 2016. Dirección Provincial de Estadística y Censos de la Provincia del Neuquén.

EXIGUO PRESUPUESTO MUNICIPAL

Respecto de la institucionalidad en vigencia, Añelo es un Municipio de 2º categoría, definido por en el art. 274 de la Constitución de la Provincia del Neuquén¹⁹, que expresa que aquellos Municipios que tengan más de 1500 habitantes y menos de 5000 serán de Municipios de 2º categoría.

El presupuesto municipal se ha ido incrementando año tras año. Según datos de la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos y del propio Municipio, desde el año 1998 hasta el 2015 los recursos se incrementaron en un 4.212%. A pesar de ello, hay demandas insatisfechas por escasez de recursos.

En la Provincia de Neuquén para el logro de la equidad en la distribución de la recaudación tributaria se utiliza, el régimen de Coparticipación Provincial. La Municipalidad de Añelo recibe fondos producto de la coparticipación nacional, los tributos provinciales y las regalías. El Régimen vigente está establecido por la Ley Provincial N° 2.148 aprobada en 1995, con coeficientes calculados a dicho momento. La rémora ha provocado que algunos municipios resulten perdedores y otros ganadores producto del congelamiento de la situación al Censo Poblacional del 1991. Añelo, debido al crecimiento de su población, se encuentra obviamente entre los municipios perdedores.

¹⁹ La Carta magna de la Provincia del Neuquén garantiza la autonomía municipal en el ejercicio de sus atribuciones y resoluciones (art. 271).

Se suma a ello la exigua superficie con que cuenta el ejido.

REFLEXIONES FINALES

El complejo panorama de la localidad de Añelo puede ser resumido de la siguiente manera: importante crecimiento demográfico motivado por la cercanía a Loma Campana y otros yacimientos, donde comenzó la explotación de hidrocarburos en forma no convencional. En paralelo dicho desarrollo, no fue acompañado por un ritmo de crecimiento en infraestructura, equipamiento y servicios básicos. Lo anterior, desencadenó una serie de disputas y conflictos sociales, económicos – entre los principales – y ello, se hizo evidente en su estructura territorial. Por otro lado, los habitantes se vieron inmersos en una situación en la cual no tuvieron ningún tipo de incidencia.

Existen fuertes pujas en el dominio y uso del suelo – tanto urbano como rural – entre los diversos actores, principalmente, en relación al uso agrícola, industrial, de servicios y con fines residenciales que, además, no están exentos de especulación inmobiliaria, frente al déficit normativo o la frecuente descoordinación de los diferentes sectores encargados de la regulación. A los problemas de propiedad y tenencia de la tierra, se suman carencias en infraestructura de transporte y comunicaciones y un manejo aún no cuantificado de los recursos naturales (suelo, agua, energía). En vinculación con esto último, se observa una dependencia importante hacia una actividad que usufructúa recursos no renovables, a partir de prácticas que conllevarían un riesgo de contaminación ambiental y presentan escaso agregado de valor.

El aumento en los ingresos y en las oportunidades que ha generado o estimulado la explotación hidrocarburífera en la localidad, no puede decirse que se vea reflejado, necesariamente, en mejores condiciones de vida para sus habitantes. Esto puede deberse en parte al hecho de que Añelo carece de autonomía fiscal y su capacidad de recaudación de recursos es limitada y altamente dependiente de los esquemas de transferencias intergubernamentales, provenientes de niveles de gobierno superiores (coparticipación provincial). Al respecto, una de las acciones necesarias a realizar sería la de ampliar el ejido del Municipio para que las empresas que se encuentran radicadas en área próxima, tributen a la administración local. Asimismo, el porcentaje correspondiente a la distribución secundaria de los recursos económicos hacia los municipios, desde el orden provincial debe ser modificado o actualizado, dado que se basa, entre otros indicadores, sobre la población de cada municipio. Para el caso, el último Censo utilizado es el del año 1991, aspecto que se encuentra claramente desactualizado para Añelo y otros municipios cercanos. A partir de las acciones precedentes, el Estado Municipal podría ver reflejada en sus arcas un incremento, que podría utilizar para una mejora de los servicios prestados, que hasta ahora son deficitarios comparados con el crecimiento experimentado en la ciudad.

A partir de fines del año 2014, el derrumbe del precio internacional del petróleo comenzó a impactar en la localidad y su área de influencia, cambiando las expectativas y las proyecciones del crecimiento económico y poblacional. Por otra parte, las modificaciones en la política económica nacional plantean interrogantes acerca del interés de las nuevas autoridades en lograr un desarrollo soberano de la producción de energía y del rol y destino que tendrá, en esta nueva etapa, la empresa con mayoría accionaria estatal (YPF). Últimamente, se han realizado algunos anuncios de reactivación, restará esperar los resultados.

El desafío sería dotar de la infraestructura necesaria, como la incorporación de servicios y mejoramiento de la conectividad (a escala local y regional), antes de que la recomposición de los precios internacionales de los hidrocarburos, permita un nuevo ciclo de inversiones, exploración y explotación.

Con respecto a la participación ciudadana se observa, por un lado, la pérdida de convocatoria y credibilidad en las instituciones del Estado. En este sentido, numerosos problemas asociados a la gobernabilidad interna se hacen presente: las “tomas” de terrenos que constituyen una práctica habitual, también se observan construcciones informales en zonas de riesgo; por otro lado, son comunes, los cortes de ruta en reclamo de diversas necesidades o el “acampe” y protesta en inmediaciones del ejecutivo local. Estas situaciones, desde la mirada de Harvey (2014, 11), podrían ser entendidas como “...un grito de socorro de gente oprimida en tiempos desesperados...” o, dicho de otra manera, el compromiso de la acción política de las fuerzas sociales transformando la ciudad en un “bien común”.

Ahora bien, la pregunta que cabe hacerse es ¿cómo es posible generar una correspondencia entre gobernabilidad y habitabilidad? Para ello va a ser necesaria una activa participación de la comunidad local que genere mecanismos de empoderamiento y fortalecimiento de una identidad territorial compartida. Esto requiere la facilitación de mecanismos expeditos, eficientes y claros de participación ciudadana “...que fortaleciendo la noción de lo público (en principio a través de la formación de una ciudadanía comprometida con el espacio físico y simbólico de su ciudad) estén en capacidad de **llenar de contenido**²⁰ el concepto de derecho a la ciudad.” (Yory 2011, 16).

Bibliografía.

BID-YPF 2014 *Añelo sostenible. Innovación para la planificación de la ciudad.*

Borja, Jordi y Muxí, Zaida 2000 El espacio público, ciudad y ciudadanía, Barcelona. Recuperado de: <https://pensarcontemporaneo.files.wordpress.com/2009/06/el-espacio-publico-ciudad-y-ciudadania-jordi-borja.pdf> [Acceso 10 de mayo de 2017].

Diario La Mañana de Neuquén 2016 (Neuquén Capital) 19 de octubre.

Diario Rio Negro 2016 (Roca, Rio Negro) 20 de julio.

Díaz, Nora; Noya, Norma; Gerez, Leticia & Sacks, Fernanda 2016 “Impacto de la explotación hidrocarburífera en Vaca Muerta en la localidad de Añelo. Del boom petrolero al derrumbe del precio del petróleo”. Ponencia presentada en IX Jornadas de Economía Crítica. 25, 26 y 27 de agosto de 2016, Córdoba.

Díaz, Nora y González, Daniela. “Conviviendo con Vaca Muerta” Otra Economía, vol. 12, n. 21:135-151, enero-junio 2019. ISSN 1851-4715 <https://revistaotraeconomia.org/index.php/otraeconomia/article/download/14751/9419?inline=1>

Dirección Provincial de Estadísticas, Provincia del Neuquén (2016). *Información Básica Municipal 2015.*

Harvey, David 2014 *Ciudades Rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana.* 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediciones Akal.

Lefebvre, Henry 1991 *O direito a cidade*, Sao Paulo/Rio de Janeiro: Difel.

Noya, Norma; Díaz, Nora. & Sapag, Luis 2015 “Estrategias de desarrollo para la localidad de Añelo ante el impacto de la explotación hidrocarburífera en Vaca Muerta”. VII Jornadas de la Asociación Argentina-Uruguay de Economía Ecológica, Neuquén, 9-12 de noviembre. Facultad de Economía, Universidad Nacional del Comahue.

Schroeder, Romina 2014. *Potencial turístico recreativo en el continuo urbano rural. La ciudad de Bahía Blanca como centro de distribución regional.* Tesis Doctoral. Programa de Posgrado en Geografía, Bahía Blanca: Universidad Nacional del Sur.

Subsecretaría de Minería e Hidrocarburos, Provincia de Neuquén. Ministerio de Energía y Servicios Públicos (2016). *Informe Anual de Producción No Convencional de Petróleo y Gas, Provincia de Neuquén.*

Yory, Carlos (Ed.) 2008 Espacio público y formación de ciudadanía. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Yory, Carlos 2011 Derecho a la ciudad como ejercicio de ciudadanía: una reflexión de contexto. Espacio público y derecho a la ciudad, Carlos Yory (editor académico). 1ª ed. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.