

PAPER

LA PRODUCCIÓN DEL TERRITORIO PARA ACTIVIDADES EXTRACTIVAS EN CATAMARCA, CHACO Y NEUQUÉN

**SCHWEITZER, Mariana; SCARDINO, Marisa, PETROCELLI, Santiago;
ARANCIO, Mariel; NEROME, Mariela; SCHWEITZER, Pablo**
marianaschweitzer@gmail.com ; marisascardino@gmail.com ;
santiagopetrocelli@gmail.com ; mariel.arancio@gmail.com ;
marinerome@gmail.com ; pablosarg@gmail.com

Centro de Investigación Hábitat y Municipio (CIHaM), FADU, UBA

Resumen

Desde la conquista, América Latina ha sido uno de los más importantes proveedores de materias primas para el resto del mundo y Argentina no escapó a ese rol dentro de la división internacional del trabajo. A pesar de los intentos más o menos fructíferos de desarrollo industrial, actualmente el patrón de inserción del país depende de la extracción de recursos naturales y de su valor en el mercado global, que se exportan a gran escala con poca o nula elaboración.

De allí que el objetivo del trabajo que se presenta consistió en analizar el proceso de producción del territorio en el contexto de grandes proyectos de inversión para la extracción de recursos naturales. En ese marco, se consideró relevante analizar los mecanismos de articulación entre los actores sociales y los procesos de gestión que hicieron posible el desarrollo de los grandes proyectos que afectaron a los territorios de estudio.

En función de poder cumplimentar los objetivos se trabajó con un abordaje mixto y a partir de casos de estudio asociados a particulares actividades: la expansión sojera en el marco de la agricultura industrial transgénica en dos localidades de la provincia de Chaco –Charata y Villa Ángela-, la minería a cielo abierto asociada a tecnologías de punta de alto riesgo para el ambiente en la Provincia de Catamarca –en Belén, Hualfin, Santa María y Andalgalá- y los hidrocarburos no convencionales que

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

aparecen en el escenario argentino a partir de la segunda década del Siglo XXI en Vaca Muerta, en la Provincia de Neuquén, específicamente en Añelo y Rincón de los Sauces.

Se trabajó con mirada multiescalar para el análisis de las distintas problemáticas y contemplando diferentes dimensiones temáticas, espaciales y temporales. Por un lado, se desarrolló una estrategia cuantitativa a partir de la cual se indagó en diferentes dimensiones de los casos de estudio: dimensión demográfica, social, económica, físico-espacial, utilizando fuentes de datos secundarias. Por otro lado, se llevó a cabo una estrategia cualitativa mediante el desarrollo de entrevistas semi-estructuradas a actores locales. A su vez, la realización de la presente investigación implicó la construcción de una mirada interdisciplinaria que fue ensamblada a partir de la participación de profesionales provenientes de diferentes campos disciplinares.

Palabras clave: actividades extractivas, actores sociales, planificación, producción del territorio, proyectos de inversión

Introducción

A partir de la renovada especialización regional de la Argentina como productora de recursos naturales para abastecer al mercado mundial, se ha generado una nueva presión sobre el medio natural bajo una lógica extractiva intensiva. Grandes superficies se sumaron a la producción, acompañados con infraestructuras de transporte y logística (camino, puentes, ferrocarriles, etc.) que se desplegaron en el continente para viabilizar la inserción de los productos en el mercado internacional, reproduciendo una economía extractiva íntimamente vinculada a los procesos globales. La “novedad” del extractivismo actual es el conjunto múltiple y diverso de relaciones entre lo global y lo local, las complejas dinámicas territoriales localizadas.

Los grandes proyectos de inversión orientados al desarrollo de actividades extractivas a gran escala, se materializan acompañados de un determinado conjunto de políticas públicas, se circunscriben en un marco legal que promueve, facilita y/o habilita la actividad, y se desarrollan bajo un particular entramado de relaciones entre actores públicos y privados. Son emprendimientos que se instalan en los territorios bajo el discurso del desarrollo e hipótesis de derrame económico, pero que por su particular interrelación con el territorio y sus actores, pueden configurarse como enclaves económicos.

El objetivo general de este trabajo es analizar la producción del territorio en el contexto de los grandes proyectos de inversión y los efectos en cuanto a espacios

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

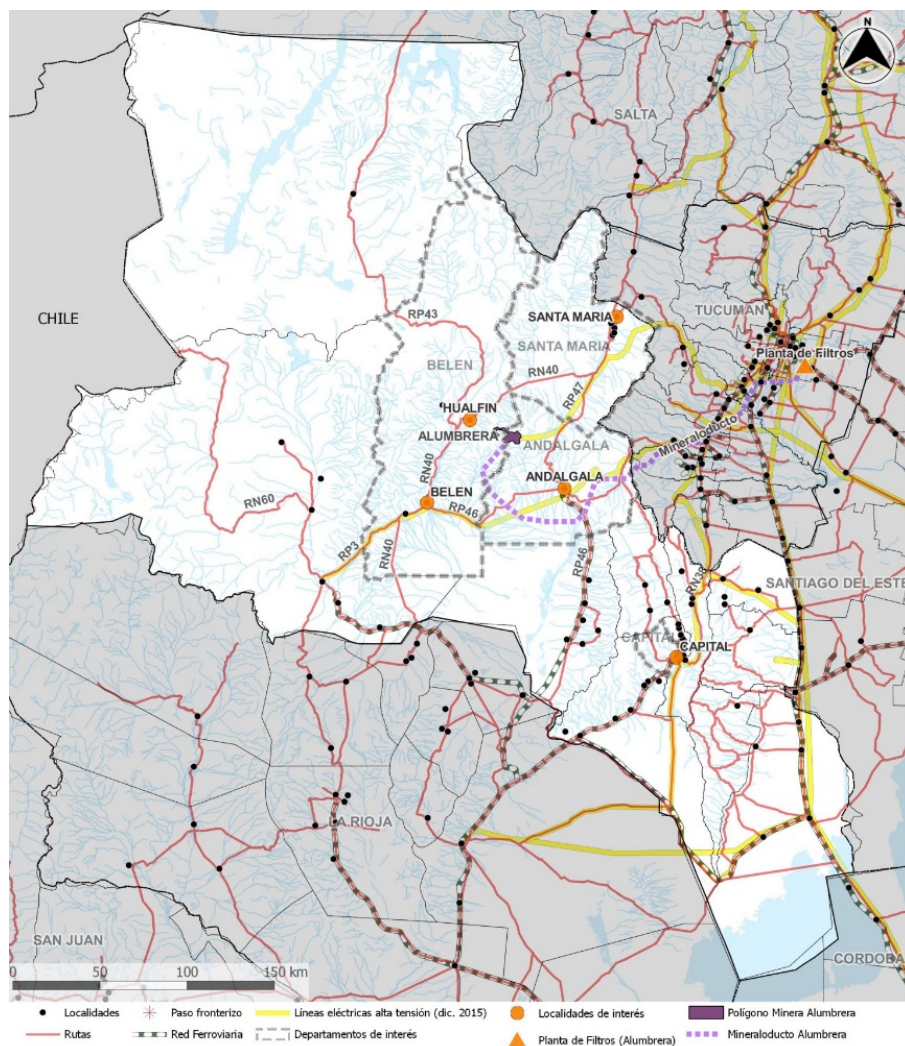
receptores de las acciones que atienden a intereses extra regionales para la extracción de recursos. Se focaliza en tres casos de estudio en torno a tres actividades extractivas, seleccionando para el abordaje localidades de relevancia para la actividad: en relación a la minería, los Departamentos de Andalgalá, Belén y Santa María ubicados en la Provincia de Catamarca y los más afectados por las actividades de Minería la Alumbraera (localidades cabeceras y Hualfín) (Mapa 1); en relación a la expansión sojera, se trabajó sobre los Departamentos de Chacabuco y Mayor Luis Jorge Fontana de la Provincia de Chaco (Charata y Villa Ángela) (Mapa 2); y en relación a la actividad hidrocarburífera no convencional, se trabajó en la Provincia de Neuquén en los Departamentos de Añelo y Pehuenches (Añelo y Rincón de los Sauces) (Mapa 3).

El abordaje metodológico es mixto, con una estrategia cuantitativa para las dimensiones de los casos de estudio (demográfica, social, económica, físico-espacial) con la utilización de datos censales y otras fuentes estadísticas nacionales y provinciales. Por otro lado, se llevó a cabo una estrategia cualitativa mediante la aplicación de entrevistas semi-estructuradas a funcionarios provinciales y municipales y otros actores relevantes pertenecientes al sector privado y tercer sector de los casos de estudio.

El presente trabajo se desprende de la investigación desarrollada en el marco del proyecto Ubacyt “Grandes proyectos de inversión y disputa por los recursos naturales. Conflictos y tensiones en la producción del territorio”¹.

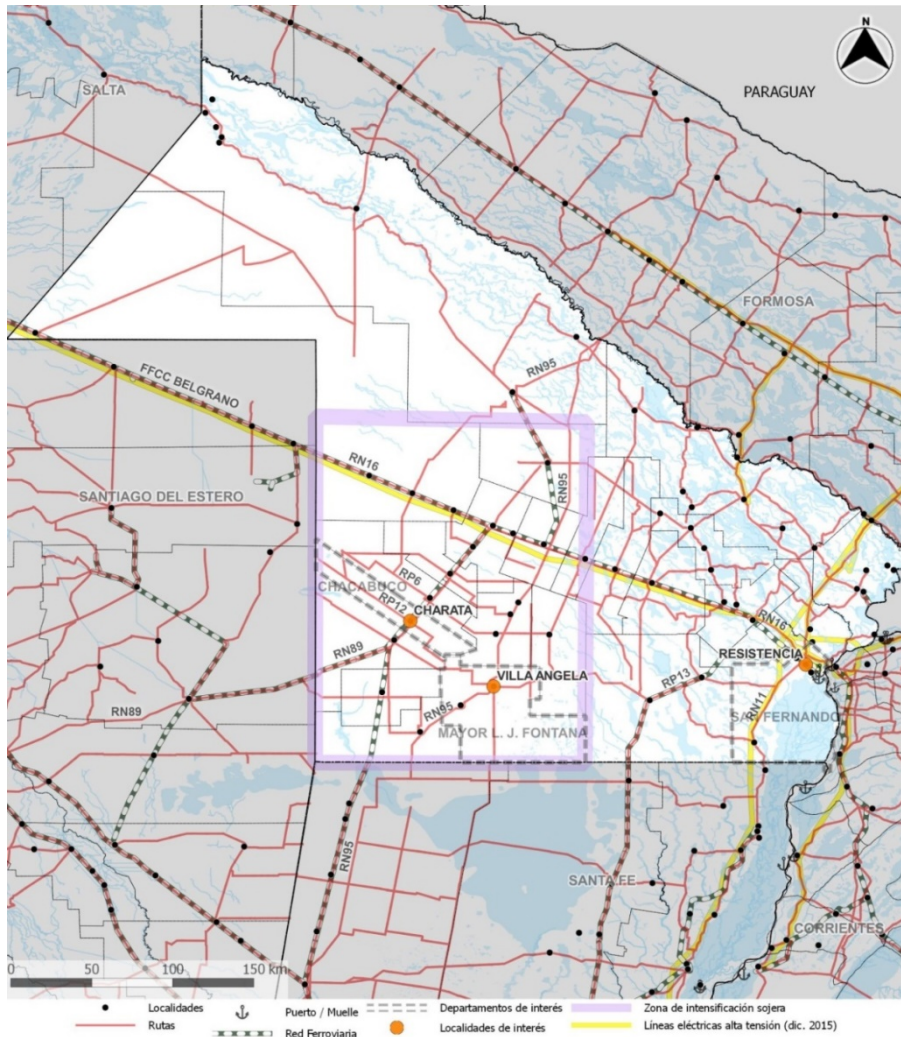
1-El Proyecto (2014-2017) fue dirigido por Mariana Schweitzer e integrado por Santiago Petrocelli, Marisa Scardino, Pablo Schweitzer, Mariel Arancio, María Laura Carena y Mariela Nerome.

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL



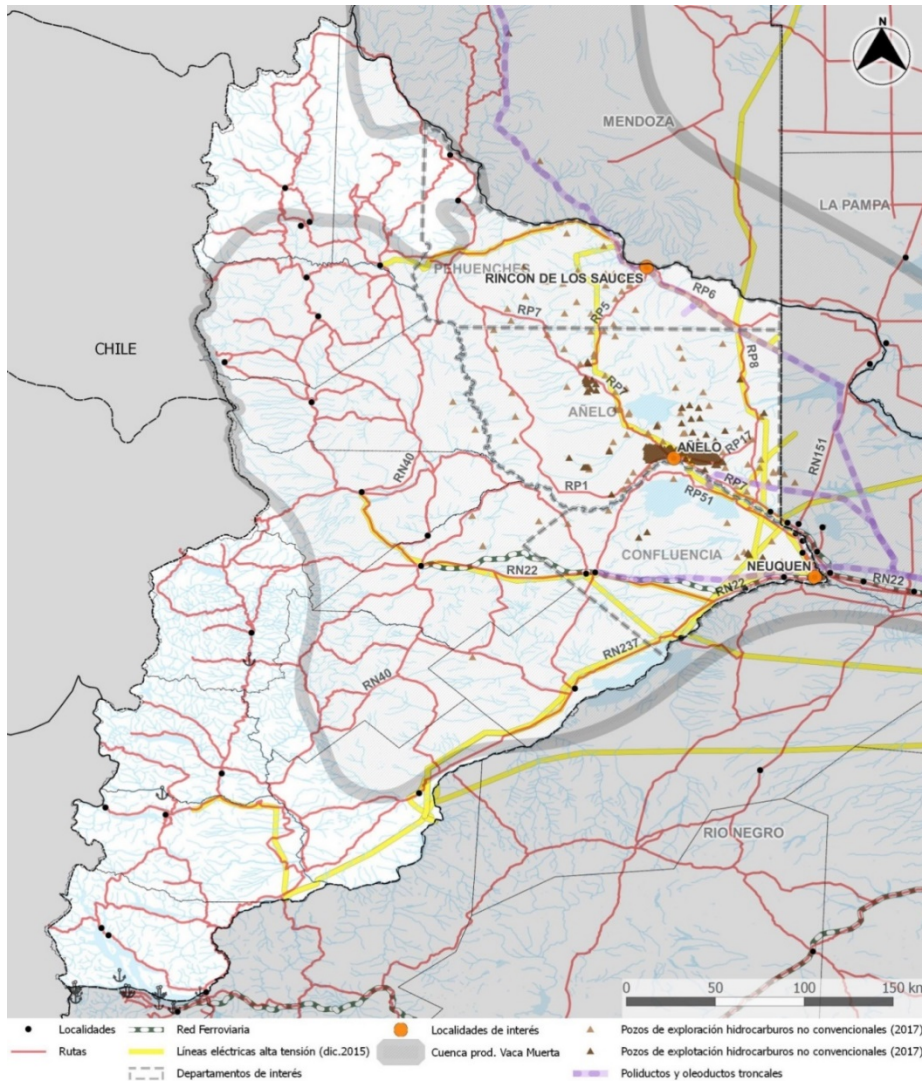
Mapa 1. Casos analizados en Catamarca. Fuente: Elaboración Santiago Petrocelli, en base a datos georreferenciados del IGN (SIG250) e interpretación de imágenes satelitales de Google

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL



Mapa 2. Casos analizados en Chaco. Fuente: Elaboración en base a datos georreferenciados del IGN (SIG250) e interpretación de imágenes satelitales de Google

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL



Mapa 3. Casos analizados en Neuquén. Fuente: Elaboración Marisa Scardino, en base a datos georreferenciados del IGN (SIG250) e interpretación de imágenes satelitales de Google

El Estado y la articulación de actores

Entendida la configuración de un territorio como la concreción de las estrategias de actores en formas espaciales, el Estado es un actor fundamental por las acciones que despliega en sus distintos niveles, a través de políticas de estímulo, de la provisión de infraestructuras de transporte o de servicios, o través de su “no intervención”, privilegia a sectores económicos y regiones, direccionando fondos, acomodando legislación y/o mediante inversiones. Interviene en forma directa e indirecta, es un actor decisivo, coordina y es “arbitro” de los conflictos o contradicciones que puedan surgir entre los diferentes actores en el territorio (Schweitzer, 2016). Permite (o no) la penetración empresarial en territorios, tanto al brindar la llamada “seguridad jurídica” como por políticas e intervenciones que viabilizan actividades ejecutadas o no en el marco de una planificación territorial, como la explotación intensiva de recursos naturales y la concesión del territorio, o la provisión de un transporte eficaz.

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

Berta Becker (1983), plantea que el Estado es interpretado como mediador entre los intereses internacionales y el espacio nacional y, en ese sentido, viabiliza y regula la penetración de las grandes empresas. Otros autores ven al Estado no como un intermediario sino más bien como gestor de cierto orden, dado que se apropia de una parte del excedente a partir de impuestos, para luego administrarlo y redistribuirlo social y territorialmente, de forma acorde con el modelo dominante en dicha sociedad: el Estado gestiona para que se lo apropien particulares sectores (Sánchez, 1991). Ese rol del Estado como promotor en lo local de la concreción de los intereses globales se expresa en relación con su posibilidad de establecer nuevos órdenes normativos y de autoridad, necesarios para dinamizar la consolidación de esos intereses globales en el escenario interno.

Diversos son los autores que han indagado en las articulaciones entre la configuración del territorio y la globalización de la economía y procesos productivos y las transformaciones territoriales vinculadas a la extracción de recursos en un esquema de acumulación que actúa por desposesión de los recursos naturales. David Harvey (2005) sostiene que el capital avanza sobre las formas previas de desarrollo regional (sean estas de base capitalistas o no), recolonizando territorios y redefiniendo la explotación de sus recursos, derivando en una sostenida degradación del ambiente natural. Estos procesos, de acumulación por desposesión, involucran la apropiación y el usufructo de porciones valiosas de ecosistemas, territorios y bienes comunes aún no privatizados, con el objetivo de inyectar al mercado mundial grandes cantidades de materias primas y servicios, con el objetivo de intentar incrementar o, por lo menos, mantener las tasas de rentabilidad del capital.

Las actividades extractivas de los casos de estudio

La minería a cielo abierto es una actividad extractiva sobre recursos no renovables, que genera fuertes impactos nocivos, con la particularidad de que el capital que lleva adelante la extracción no resulta perjudicado directamente por los mismos ya que, una vez terminada la apropiación, se retira a nuevos espacios a reiniciar el ciclo. Todas las consecuencias negativas repercuten entonces en las sociedades locales y en el ambiente regional (Galafassi, 2012). Es una actividad que consume elevadas cantidades de agua en zonas donde el recurso es limitado para el propio uso de las comunidades locales y de energía eléctrica. Si bien la explotación de la mina se realiza fuera de sectores urbanos, los impactos que genera su proceso productivo, en especial por las demandas de recursos y traslados y por el manejo de sustancias que se esparcen en el aire y en el agua, van más allá del perímetro de las instalaciones físicas del emprendimiento y se traducen en efectos sobre la salud y el ambiente, en las relaciones sociales, en las estructuras de Gobierno local y Provincial, en la dinámica urbana y rural, entre otros aspectos.

La soja es utilizada para la producción de aceite, harina, leche, salsa, brotes para frijoles y se emplea como alimento para el ganado. Su crecimiento fue vertiginoso, más aún a partir de 1996, superando en la campaña 2014-2015 los 20 millones de hectáreas, impulsado por la creciente demanda del mercado internacional y de China

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

en particular, crecimiento que hizo que la Argentina se encuentre entre los tres mayores productores a escala planetaria. Según Datos del Ministerio de Economía de la Nación del 2015, en el año 2014 la soja participaba en el 24% del producto provincial. La creciente producción de oleaginosas ha sido acompañada de la instalación de silos y de plantas aceiteras. El crecimiento de la producción de soja implicó cambios en las orientaciones productivas, a la par que el avance del monocultivo alienta la expulsión y desplazamiento de pequeños productores. Se afectan los suelos extrayendo sus nutrientes y obligando a la aplicación de fertilizantes que impactan en la salud humana (Morina, Cacace, 2016). Dado el carácter extensivo del cultivo de la soja, es una actividad que genera un bajo nivel de demanda de mano de obra directa, pero genera el desarrollo de actividades de logística y transporte hacia los puertos de embarque ubicados sobre el Río Paraná, en el área del Gran Rosario para su procesamiento y exportación.

Las actividades vinculadas a los hidrocarburos no tradicionales, son realizadas en el Norte de la Patagonia argentina a partir de la implementación de nuevas tecnologías de estimulación hidráulica o fracking. Esta actividad tuvo como punto de partida las leyes de recuperación de la empresa YPF y de Soberanía Hidrocarbúrfica que, conjuntamente con el anuncio de las importantes dimensiones del yacimiento de la Cuenca Neuquina en 2012, dieron lugar a un plan de inversión para el desarrollo masivo del shale oil y shale gas en la formación geológica Vaca Muerta. Es una actividad muy condicionada por los vaivenes de precios del petróleo en el mercado internacional.

La minería y los territorios locales

Dinámicas demográficas

El Departamento de Belén en 2010 registraba 27.843 habitantes, un 52,8% de su población urbana y una densidad de 2.12 hab/km². Las localidades de Belén y Hualfín se sitúan en ese Departamento y se encuentran próximas a la boca de la mina Bajo La Alumbra. Belén, con 12.256 habitantes al 2010 (el 44% de la población del Departamento) según CNPHV 2010, actúa como centro regional de su entorno urbano y rural próximo, debido a que presta servicios (educación, salud, trabajo) de mayor complejidad que las de las localidades próximas, mientras que Hualfín, más pequeña que Belén, en 2010 sumaba 987 habitantes. El Departamento de Andalgalá en 2010 reunía 18.132 habitantes, una población urbana de 69,5% y una densidad de 3.8 hab/km². La localidad de Andalgalá registró 12.600 habitantes en el año 2010 (el 69,5% de la población departamental), es la cabecera departamental. Por su parte, el Departamento de Santa María se encuentra próximo a la Provincia de Tucumán. En 2010 acusó un total de 22.548 habitantes, un 64,5% de población urbana y una densidad de 3,89 hab/km². La localidad de Santa María, cabecera departamental, contaba con 11.365 habitantes (el 50,4% de la población del departamento).

A partir de la instalación de la minería a gran escala en 1997, los departamentos mineros crecieron por debajo del promedio provincial; la minería no genera una

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

dinámica de atracción de población. Mientras la provincia, en su conjunto, creció un 25,4% entre 1991-2001 (más que el promedio nacional de 10,6%) y un 10,9% entre 2001-2010 (algo menor a la media nacional de 11,7%), de los departamentos analizados en el período 1991-2001, Belén creció un 20,6%, Andalgalá un 20,7% y Santa María un 29,1%, y entre 2001-2010, Belén incrementó su población en un 10,2%, Andalgalá también disminuyó su ritmo de crecimiento, ya que lo hizo a un ritmo de 6.6 % y Santa María aún más, ya que el crecimiento fue del 2,1%.

Respecto a las localidades, en el período 1991-2001, según el CNPHV, Belén creció en un 34%, Hualfín un 26%, Andalgalá un 27% y Santa María 43%. Entre 2001-2010 bajó el ritmo de crecimiento, e incluso la localidad de Hualfín tuvo un leve decrecimiento (-1%). Belén incrementó su población en 11%, Andalgalá en 10% y San María 5%. El mayor crecimiento para todos los casos fue entre 1991 y 2001. Se ha visto que las localidades cabeceras han crecido por encima de sus medias departamentales. Con ello se infiere que los aglomerados más pequeños han perdido población a favor de los núcleos urbanos de mayor tamaño, que actúan como centro de servicios de su entorno.

Dinámicas sociales y del empleo

En 1991 la proporción de hogares con NBI en el Departamento de Belén era de 35,7%, mayor que el porcentaje a nivel nacional (19,9%) y a nivel provincial (28,2%). En el Departamento de Santa María estos guarismos fueron del 28,8% y en Andalgalá el NBI también superó el porcentaje a nivel nacional y provincial, ya que fue de 31,8%. Los índices a nivel de las localidades fueron menos críticos: Belén registró el 21,8% de sus hogares en esas condiciones, Hualfín el 26,8%, Andalgalá el 24,7% y Santa María el 19,2%, siendo este porcentaje el menor dentro de las localidades analizadas y el único inferior al conjunto del país. Para el año 2001, el Censo registró un leve descenso del indicador en todos los niveles, menos en la localidad de Hualfín, donde el NBI ascendió al 28%. Los departamentos de Belén (28%) y Andalgalá (26%) siguieron siendo superiores a la media provincial (21%), situación a la que se sumó Santa María (22%) que partió de mejores valores relativos. Entre 2001 y 2010 las mejoras en el indicador fueron notables en todos los casos².

En base al análisis comparado de los indicadores sociales, se concluye que entre 2001-2010, la población catamarqueña, agregada provincialmente como a nivel de los departamentos y localidades analizadas, ha disminuido en términos relativos sus indicadores de NBI. No obstante ello, siendo que los departamentos mineros no han sobresalido por sobre el promedio provincial ni la media del Departamento Capital en cuanto a las mejoras de sus indicadores sociales, incluso muchas mejoras han sido por debajo de los valores promedio a nivel provincial, se concluye que la minería no

2-El valor más alto fue para el Departamento de Belén (3% de hogares con NBI) mientras Andalgalá y Santa María registraron valores en torno al 2%. Todas las localidades registraron valores por debajo de sus medias departamentales, en torno al 1%, incluso Hualfín. Está baja tan abrupta da lugar a ciertas dudas acerca de la construcción de los datos.

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

ha incidido de manera relevante en el mejoramiento de las dinámicas sociales de la población que reside próxima a las inversiones.

En relación a las normativas provinciales que obligan a las empresas mineras a contratar personal, servicios y proveedores de las localidades contiguas a los emprendimientos en los últimos años, en el último informe de sustentabilidad de la empresa, se informa que la minera contrató para el año 2014, un total de 1.396 empleos directos en todos sus proyectos activos, de los cuales no se identifica su procedencia. Aduciendo falta de mano de obra suficientemente calificada en las proximidades, la empresa contrata profesionales y mano de obra especializada en las provincias de Córdoba, Tucumán y en la Capital de Catamarca. Son empleados que “bajan” a la mina cierta cantidad de días seguidos, según regímenes específicos, y que son trasladados de regreso a su ciudad de domicilio, que sería donde “derraman” los ingresos obtenidos.

Las localidades

La ciudad de Andalgalá ha crecido con instrumentos de ordenamiento territorial pocos e insuficientes y como consecuencia de ello acusa la existencia de conflictos de usos del suelo, agudizados por la expansión de la actividad minera, que ha generado la afluencia, a la localidad, de las poblaciones situadas más próximas a la mina.

En Belén, la falta de planificación en el Gobierno local también es cuestionada: no existe una regulación de usos del suelo ni una planificación de la expansión de la mancha urbana. Como problemas de las últimas décadas se señalan los referidos a la calidad y cantidad de agua, y a la tensión energética.

En Hualfín la estructura municipal, en correspondencia con el tamaño de la localidad, es pequeña y con escasos recursos para la gestión territorial y ambiental, pese a localizarse muy próxima a la boca de mina de Minera Alumbreira. En cuanto a las transformaciones urbanas de los últimos años, se destaca la inauguración en 2011 de la bodega municipal de Hualfín con fondos de regalías mineras, la única del país de carácter municipal. Las problemáticas locales se vinculan a lo escaso del recurso hídrico.

Santa María, al igual que las otras localidades analizadas, no posee código de zonificación ni ordenamiento de usos del suelo, y el crecimiento de su mancha urbana se ha dado de manera dispersa. Los problemas que se han mencionado en trabajo de campo tienen que ver con el tratamiento de residuos, con la existencia de un basural a cielo abierto a 600 metros del casco urbano. Con aportes de Minera Alumbreira se ha construido un polideportivo, un nuevo hospital, se ha provisto la ambulancia para el hospital y el municipio ha recibido apoyo económico. El tendido de una línea de alta tensión desde Tucumán hasta el emprendimiento ha beneficiado a esta localidad.

En relación a los efectos ambientales de la minería a cielo se han denunciado filtraciones de cianuro, arsénico y ácido sulfúrico, que contaminan aguas superficiales, napas subterráneas y suelos.

La soja y los territorios locales

Dinámicas demográficas

En relación a la distribución de la población chaqueña, el Departamento Mayor Luis Fontana acusó, en 2010, un total de 55.080 habitantes (el 5,2 % del total de población de la Provincia) y una densidad de 14,9 hab/km². Chacabuco registró 30.590 habitantes (el 2,9% de la población provincial) y una densidad de 22,2 hab/km². En cuanto a porcentajes de población urbana, Chacabuco registró 86,6% y Mayor Luis Fontana 88,8%, porcentaje mayor que el promedio provincial de 84,6%. En cuanto a la cantidad de población de las localidades, Charata registró en 2010 un total de 26.731 habitantes (87,4 % de la población del Departamento), actúa como centro regional de su entorno urbano y rural próximo, como centro de servicios para la producción sojera y para la población de las localidades próximas, y Villa Ángela 41.777 habitantes (el 75,9% de la población del Departamento).

Respecto a la dinámica demográfica, el crecimiento de la población chaqueña fue de 16,4% entre 1991-2001 (más que el promedio nacional de 10,6%) y de 7,9% entre 2001-2010 (menor a la media nacional de 11,7%). En el año 1991, previa consolidación sojera hacia el domo chaqueño, Chaco contaba con 839.677 habitantes y el 68,6% de ellos residía en aglomerados urbanos, guarismo sustancialmente menor que el nacional que fue de 87,2%. Este porcentaje subió en 2001 al 79,7%, cuando la media nacional fue de 89,4%, y al 84,6% en 2010, frente al 91% del conjunto del país. Entre 1991-2001 el Departamento de Chacabuco creció en un 19,9% y su población urbana pasó del 68,8% al 81,2%, y Mayor Luis Fontana tuvo un incremento de población de 9,0% y su población urbana llegó al 83,9%. Entre 2001-2010 ambos departamentos crecieron menos y la población urbana pasó a ser de 86,6% en Chacabuco y en Mayor Luis Fontana de un 88,8%. Son departamentos que han crecido en población por encima del promedio de la Provincia y por debajo del Gran Resistencia, por lo que se podría inferir que la actividad sojera (junto a las actividades complementarias y las expectativas de trabajo que se generan) ha sido atractora de población. Respecto a las localidades, en el período 1991-2001 Charata creció en un 43%, duplicando el crecimiento a nivel de su Departamento y más aún el de la Provincia en su conjunto, y Villa Ángela en un 32%. Entre 2001-2010 Charata incrementó su población en un 18% (volvió a superar al crecimiento del Departamento y al de Chaco) y Villa Ángela en un 10%, también por encima de la media provincial, que fue de 7,9%. Se ha visto que las localidades cabeceras han crecido por encima de sus medias departamentales y provinciales. Con ello se infiere que los aglomerados más pequeños no han sido atractores de población, como si lo han sido las localidades cabeceras que se analizan.

Dinámicas sociales y del empleo

En 1991 las personas en hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) representaban para el conjunto del país un 19,9%, mientras que para la Provincia de

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

Chaco estos valores se disparaban al 39,5%, un poco menos en el Departamento de Chacabuco (35,8%) y en la localidad de Charata (24,8%). Por su parte, en el Departamento de Mayor Luis Fontana el porcentaje de personas en hogares con NBI alcanzó el 41,1%, valores más críticos que el promedio provincial ya elevado, y en la ciudad de Villa Ángela alcanzó al 28,4% de los hogares. En 2001 se registraron los valores bajaron en todos los casos, derivando en mejoras mayores en 2010. En este marco, Villa Ángela presentó valores del 22,1% de NBI, mientras que el Departamento de Mayor Luis Fontana fue del 26.5% de los hogares.

En base al análisis comparado de los indicadores sociales, se concluye que entre 2001-2010, la población chaqueña, agregada provincialmente como a nivel de los departamentos, ha disminuido en términos relativos sus indicadores de NBI. El Departamento que ha presentado las mayores mejoras relativas fue Mayor Luis J. Fontana. Vale destacarse que si bien ha mejorado sus indicadores sociales, lo ha hecho en proporciones similares que el total de la Provincia y que los otros departamentos analizados.

El Departamento Chacabuco es el centro sojero por excelencia y Charata, su Capital, el centro urbano donde se perciben las transformaciones mayores. Se ha desarrollado una fuerte migración de población rural a centros urbanos próximos, en general Capitales Provinciales, donde la mano de obra expulsada se instala como ocupante en asentamientos precarios, o bien encuentran refugio en el empleo público. En Villa Ángela, según el Secretario de Obras públicas³, falta trabajo estable y genuino. Señala que el 70% del empleo es público y que existen muchos planes sociales.

Las localidades

En cuanto a transformaciones en la dinámica de poblaciones analizadas, se pueden evidenciar mayores transformaciones en Charata que en Villa Ángela.

En relación al crecimiento físico de Charata, funcionarios municipales manifestaron en ocasión de trabajo de campo que la localidad se ha expandido territorialmente y que la superficie edificada creció en forma acelerada desde el 2000 hasta el 2011/12, cuando menguó a la par de la baja en el precio de los commodities. La expansión mencionada, según los funcionarios, fue acompañada de la retención de predios vacíos en el Centro de la localidad con criterio especulativo. En cuanto al ordenamiento territorial del municipio, hay regulación de uso del suelo pero la zonificación vigente es del año 1989 y no hay planificación para un crecimiento controlado de la mancha urbana. Recién en 2016 se comenzó a trabajar en el desarrollo de instrumentos de regulación, la confección del código de Planeamiento Urbano y en la definición de esquemas para la consolidación y regularización dominial de asentamientos, con el apoyo del Gobierno Provincial.

3-Entrevista junio de 2015.

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

En Villa Ángela no hay Código de Planificación Urbana pero sí reglamento de construcción sobre zonificación básica. En los últimos años se avanzó en la elaboración del Proyecto de Planificación Territorial (2010), un Plan Director que establece parámetros de crecimiento urbano para los próximos años. En junio de 2015 el Secretario de Obras Públicas informó, en ocasión del trabajo de campo, que hay 300 emprendimientos de viviendas (por cooperativas o empresa) y del PROCREAR 30. Cuenta con un parque industrial que sólo tiene luz, hay pocas empresas y están más desarrollados los depósitos. Según un funcionario municipal, el hospital ya cumplió su ciclo, y más allá de eso, deben recorrer 300 kilómetros, hasta Resistencia, para acceder a un hospital de alta complejidad. Como problemas se menciona el basural a cielo abierto.

En ambas localidades desde el punto de vista ambiental, la deforestación indiscriminada, la erosión y contaminación de los suelos, del aire y del agua, son algunas de las consecuencias de la instalación de la agricultura moderna en los territorios donde primaban las economías tradicionales.

Hidrocarburos y los territorios locales

Dinámicas demográficas

En relación a la distribución de la población neuquina, lejos de las cuantías demográficas del Departamento de Confluencia que registró 362.673 habitantes (allí se localiza la Capital Provincial), el Departamento de Añelo acusó en 2010 un total de 10.786 habitantes, concentrando el 1,96% del total de población de la Provincia y una densidad muy baja, de 0,9 hab/km², y Pehuenches, por su lado, contó con 24.087 habitantes, el 4,37% de la población provincial, y una densidad de 2,8 hab/km², también baja. En cuanto a porcentajes de población urbana, Añelo registró 82,7% y Pehuenches 87,7%, ambos valores por debajo del promedio provincial que fue de 91,7%⁴. La localidad de Añelo en 2010 registró un total de 2.449 habitantes (22,7 % de la población del Departamento) y Rincón de los Sauces 18.691 habitantes (el 77,6% de la población del Departamento).

En relación a la dinámica demográfica, el crecimiento de la Provincia de Neuquén entre 1991 y 2001 fue de 20,9% (muy superior al crecimiento nacional de 10,6%) y entre 2001 y 2010 del 17,9% (también superior al nacional que fue de 11,7%). Es una Provincia que se destaca sobre la media nacional por su crecimiento. Tanto el Departamento de Confluencia como el de Añelo presentaron muy altas tasas de crecimiento poblacional incluso en los períodos intercensales previos al despunte de la actividad: Añelo creció entre 1991 y 2011 en un 58,9% y entre ese año y 2010 en 47,1%, y Pehuenches, por su parte, un 105,3 % entre 1991 y 2001, y entre ese año y 2010 un 82,6%. Respecto a la población urbana, ambos departamentos tienen valores menores al promedio provincial, especialmente Añelo que en 2010 registró un

4-Si bien las transformaciones ocurridas en la Provincia vinculadas con el impulso de las nuevas inversiones en hidrocarburos no convencionales son muy recientes y los datos disponibles están contruidos en base a estimaciones, se consideró importante presentar la dinámica de población de los tres últimos censos.

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

82,7% de la población urbana frente al 91,7% provincial. En cuanto a las localidades, en ambos periodos censales crecieron en porcentajes muy superiores al crecimiento de sus respectivos departamentos, por encima del Gran Neuquén y de la Provincia en su conjunto: Añelo creció un 73% entre 1991 y 2011 y entre 2001 y 2010 un 59%; y en Rincón el crecimiento en los mismos periodos fue de 190% y 86%⁵. La localidad de Añelo contiene al 22,7% de la población de su Departamento, mientras que Rincón de los Sauces al 77,6%. Con la promoción de Vaca Muerta, cobró un notable protagonismo Añelo, una pequeña localidad de más de 100 años cuya población creció y sigue creciendo aceleradamente junto con grandes transformaciones en infraestructuras y equipamientos. A su vez, Rincón de los Sauces, una localidad que resurgió con el desarrollo petrolero no convencional, también ha sido impactada por las nuevas dinámicas.

Dinámicas sociales y del empleo

En relación a los indicadores sociales, el porcentaje de las personas en hogares con NBI a nivel Provincia fue igual al nacional en 2001 (17%) y en 2010 (1%), habiendo mejorado desde 1991. Los dos Departamentos analizados presentaron valores levemente más desfavorables que la media provincial en el Censo 2010, con mejoras significativas al igual que en todos los niveles entre 2001 y 2010.

En cuanto a la dinámica del empleo de la Provincia, es importante destacar el crecimiento que se observa en la cantidad de personas contratadas por el sector privado en la rama de la 'Minería, petróleo y gas'. Desde el año 2000 al 2015 se sumaron un total de 14.120 asalariados lo que implicó un crecimiento del 300%. A su vez, el peso relativo de la rama en la contratación del total de asalariados del sector privado pasó del 8,9% en el año 2000 al 15,9% en el 2015, es decir que tuvo una variación del 79% en el período mencionado. Asimismo, se percibió un aumento en la participación de la rama de 'Hoteles y restaurantes' y 'Enseñanza', mientras que 'Intermediación financiera', 'Electricidad, gas y agua' y 'Agropecuaria y pesca' fueron las ramas que más disminuyeron su participación. La rama de la industria, por su parte, tuvo una disminución, aunque algo menor (del 9,3% al 7,3%) y el 'Comercio' y la 'Construcción' se mantuvieron mayormente estables a lo largo del período.

Las localidades

La localidad de Añelo, producto de la cercanía al Yacimiento Loma Campana, a la vez de haber tenido un crecimiento poblacional exponencial, su mancha urbana se ha expandido sensiblemente, al punto que al año 1991 la trama urbana/periurbana de la localidad representaba menos del 10% de su extensión actual. A su vez, este rápido crecimiento ha dado lugar a conflictos en la distribución de usos del suelo. La

5-Se estimó que la población de la ciudad de Añelo tuvo un crecimiento de más del doble en los tres años posteriores al último censo, alcanzando a 5.759 personas, en coincidencia con el inicio de las inversiones de la actividad hidrocarburífera no convencional (Añelo sostenible, 2015).

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

expectativa generada por la dinámica de la actividad de hidrocarburos, combinada con la baja rentabilidad que ofrece la agricultura a baja escala, han contribuido un aumento de la presión sobre las tierras que cuentan con infraestructura de riego y desarrollan aún actividades productivas, en pos de su urbanización. Según los Estudios Estratégicos para el desarrollo Territorial de la región Vaca Muerta (2016), Añelo tenía el nivel de equipamiento más bajo de los sistematizados y la jerarquía urbana más baja de la Provincia. Un ejemplo es la falta de hospital, que recién en 2017 se empezó a construir.

Rincón de los Sauces según el análisis de la evolución de la mancha urbana del PET de Vaca Muerta, creció un 548%, entre 1991 y 2010, habiendo pasado de 50 a 323 hectáreas, adjudicando ese crecimiento a las expectativas de empleo en la industria petrolera que se despliega en la zona de influencia de la ciudad. En el mismo documento se señala que el mayor porcentaje de crecimiento es de loteo formal (35%) pero según el municipio muchos de esos loteos carecen de regularización dominial. Un 4% está conformado por tejidos de villas y asentamientos y solo un 2% por tejidos de vivienda social. Se señala a su vez, que un 23% de la expansión fue mayormente de tejido industrial. Se menciona finalmente, que en el 20% de la superficie del área de expansión se han identificado vacíos urbanos (áreas de más de 1 hectárea sin edificar, rodeados por tejidos urbanos).

Como problemáticas derivadas del exponencial crecimiento demográfico, producto de las expectativas en la industria petrolera y minera, se señaló el aumento de los precios de suelo urbano y de viviendas. Al igual que en Añelo, la disparidad de salarios entre la población que trabaja en la industria petrolera y los que no lo hacen, también produce distorsiones en el acceso a bienes y servicios.

Consideraciones Finales

En este trabajo se analizaron aquellos indicadores que dan cuenta de cómo los grandes proyectos de inversión vinculados a actividades extractivas afectan a los espacios receptores, la dinámica de los territorios locales en aspectos demográficos, en las condiciones de vida de la población, en la dinámica del empleo, en equipamiento e infraestructura.

En el caso de Catamarca, se ha observado que partir de la instalación de la minería a gran escala, los departamentos mineros continuaron creciendo por debajo del promedio provincial. Si bien las localidades atrajeron población en detrimento de la población rural, la oferta de empleo limitada no ha inducido la afluencia de población, como tampoco ha significado el mejoramiento de las condiciones de vida de la población que recibe las inversiones. De los tres casos analizados, es el que funciona más aislado de su entorno urbano, ya que el conjunto de las demandas de los trabajadores de la mina se satisface al interior del emprendimiento y gran parte del consumo de los ingresos de los trabajadores se realiza en otras provincias.

En el caso de Chaco, el proceso productivo de la soja, por su carácter extensivo, genera un bajo nivel de demanda de mano de obra. No obstante, los datos analizados

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

que dan cuenta de un crecimiento local por encima de la media provincial, se podría pensar que la actividad sojera y sus actividades complementarias, han sido atractoras de población. Sin embargo, los indicadores sociales no han despegado de lo sucedido a nivel provincial. Desde la mirada socio-territorial, ha avanzado la frontera agrícola, aumentó el valor del suelo y la concentración de la tierra. Aparecen nuevos actores y se ha producido el desplazamiento y la expulsión de pobladores con tenencia precaria de la tierra, parte de los cuales pasaron a ocupar asentamientos precarios.

La actividad petrolera, en Neuquén, absorbe más cantidad de mano de obra. El nivel de producción hidrocarburífera no convencional está condicionado por los cambios del precio del petróleo a nivel internacional, y las comunidades locales se encuentran ligadas a estos vaivenes que implican variaciones en el requerimiento de mano de obra. Los dos departamentos analizados evidenciaron un crecimiento muy superior al provincial en su cantidad de población, tanto por ofertas laborales como por expectativas de empleo. Esto disparó, consecuentemente, un gran incremento de ocupación de territorio y de expansión de las localidades, sin las previsiones necesarias. El rápido crecimiento ha dado lugar a conflictos en los usos del suelo, en la insuficiencia de viviendas, servicios y equipamientos para dar respuesta a las demandas de la población. Se ha señalado el aumento de los precios del suelo urbano y de las viviendas, inclusive en alquiler.

En síntesis, se trata de la relación territorio-sociedad y Estado. La forma de organización de la sociedad, sus recursos y sus actividades, que obedecen a necesidades del capital global. Los problemas identificados en el territorio no son estrictamente internos, sino que tienen una vinculación con el contexto nacional e internacional. La relación territorio-sociedad y Estado no puede pensarse sin considerar al territorio como espacio de disputa, definido y delimitado por y a partir de relaciones de poder, con territorialidades que se constituyen en variadas escalas espaciales y temporales, producto de conflictivos procesos de apropiación de espacios y del despliegue del accionar de los actores sobre estos (Lopes de Souza, 1995).

Bibliografía

BECKER, B. (1983). O uso político do território: questões a partir de uma visão do terceiro mundo. En Becker, B.; Haesbaert R.; Silveira C (Orgs) Abordagens políticas da espacialidade. Río de Janeiro UFRJ Universidad.

GALAFASSI, G. (2012). Entre viejos y nuevos cercamientos La acumulación originaria y las políticas de extracción de recursos y ocupación del territorio. En COMPOSTO, Claudia y PÉREZ ROIG, Diego (comps). Revista Theomai. Trazos de sangre y fuego: ¿continuidad de la acumulación originaria en nuestra época? N°26.

HARVEY, D. (2005). El «nuevo» imperialismo: acumulación por desposesión. En Socialist Register. 99-129. Buenos Aires : Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (INDEC). Censo Nacional de Población y Viviendas (1991).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (INDEC). Censo Nacional de Población y Viviendas (2001).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (INDEC). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (2010).

LOPES DE SOUZA, M. (1995). O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. En Elias de Castro, I; da Costa Gomes P. y Lobato Correa. R. (orgs). Geografia; conceitos e temas. Bertrand, Rio de Janeiro.

MUNICIPIO DE AÑELO, YPF, COPADE y BID (2015) Añelo sostenible. Innovación para la planificación de la ciudad. Plan de acción.
http://www.fundacionypf.org/Documents/Publicaciones/Plan_de_accion_Anelo.pdf

MORINA, J.O y CACACE, G. (2016). Perfiles primario-extractivos depredatorios en la Argentina del Siglo XXI. En Boletín GeoEcon. Número 2.

SÁNCHEZ, J-E. (1991) Espacio, economía y Sociedad. Siglo XXI de España Editores, Madrid.

SCHWEITZER, Mariana, SCARDINO Marisa y PETROCELLI Santiago (2016) Nuevas inversiones en el norte de la Patagonia. El territorio de los hidrocarburos. En Actas de la XIª Bienal del Coloquio de transformaciones territoriales. "Repensando Políticas y Estrategias", Salto.

SECRETARÍA DE POLÍTICA ECONÓMICA Y PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO. MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS (2015) Ficha Provincial Chaco,

SUBSECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA (2016) Estudios Estratégicos para el Desarrollo Territorial de la región Vaca Muerta. Plan Estratégico Territorial Avance III