

# 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
<b>01 Ciudades y Estado local.</b>	<b>5</b>
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
<b>02 Trabajo.</b>	<b>74</b>
Neuquén: Estado provincial, empleo y salarios en una provincia petrolera.	75
Economía feminista, mercado de trabajo y desigualdad de género.	96
Contratapa.	122

---

# Presentación.

La presente publicación retoma la producción científica de temas trabajados durante los años 2016-2020 en el proyecto de investigación E111 de la Facultad de Economía y Administración de la Universidad Nacional del Comahue, denominado: *Economía monetizada y no monetizada, Estado local, mercado de trabajo y desigualdad de género. Cambios y continuidades resultantes de los modelos de desarrollo hegemónicos de la Argentina (Período: 2001-2020)*. El mismo contó con la dirección de la Magister Norma Noya y la codirección de la Especialista Nora Díaz hasta Mayo de 2019, asumiendo luego la dirección Nora Díaz con motivo de la jubilación de la profesora Noya.

El equipo estuvo integrado por docentes (Fernanda Sacks, Daniela González, Mariano Yaregui), y el estudiante Exequiel Aldana. Por otra parte, Romina Schroeder fue becaria postdoctoral 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”. Dirigido por Mg. Norma Noya, habiendo realizado trabajos en conjunto con integrantes del equipo de investigación que también formaron parte del PDTs.

Los resultados de las investigaciones fueron comunicados en distintos eventos y publicaciones científicas.

La propuesta agrupa los artículos en dos bloques: el primero, “**Ciudades y Estado local**” y el segundo “**Trabajo**”. En ellos se analiza, desde una visión crítica, las finanzas municipales y el “Derecho a la ciudad” en los términos de David Harvey, para las capitales provinciales de Río Negro y Neuquén, y la ciudad de Añelo, emblema de la extracción de hidrocarburos de los yacimientos de la formación Vaca Muerta; en segundo término, el empleo en la provincia del Neuquén en relación a su principal actividad económica y el rol del estado, para concluir con el aporte de la economía feminista para analizar las desigualdades en el mercado de trabajo neuquino.

La intención es realizar un aporte interpretativo sobre aspectos de la realidad socioeconómica, desde un punto de vista regional, de las provincias en las que la Universidad del Comahue es un actor central.

**NEUQUÉN, SEPTIEMBRE 2021.**

# Autores.

**NORA IRIS A. DÍAZ** Licenciada en Economía (UBA). Especialista en Historia Económica y de las Políticas Económicas. Doctorando en Historia, Facultad de Humanidades Universidad Nacional del Comahue. Profesora Adjunta Regular a cargo de la asignatura Introducción a la Economía, Facultad de Economía y Administración Universidad Nacional del Comahue. Investigadora, Directora de Proyecto de Investigación (UNCo).

**NORMA BEATRIZ NOYA** Contadora Pública Nacional (UNCo). Magíster en Desarrollo Económico en América Latina. Graduada en la Universidad Internacional de Andalucía, España (2011). Especialista en Tributación. Profesora universitaria en Ciencias Económicas (UNCo). Profesora Titular regular. Directora 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”

**SILVIA DANIELA GONZÁLEZ** Contadora Pública Nacional (UNCo). Docente e investigadora del Departamento de Economía, Universidad Nacional del Comahue.

**FERNANDA SACKS** Licenciada en Economía (UNS). Magister en Ingeniería de Procesos Petroquímicos. Departamento de Ingeniería Química; Universidad Nacional del Sur. Docente e investigadora del Departamento de Economía, Universidad Nacional del Comahue.

**ROMINA VALERIA SCHROEDER** Dra. en Geografía (por la Universidad Nacional del Sur). Investigadora asistente en el Instituto Patagónico en Estudios de Humanidades y Ciencias Sociales (IPEHCS, CONICET-UNCo). Docente-investigadora del Departamento de Geografía (FaHu-UNCo). Integrante del Proyecto de Unidad Ejecutora del IPEHCS “La (re) producción de la desigualdad en la Patagonia norte. Una mirada multidimensional”, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. Dirigido por Dr. Joaquín Perren.

**MARIANO JORGE YAREGUI** Licenciado en Economía (UNS). Especialización en Administración Financiera del sector Público. Docente e investigador del Departamento de Economía, Universidad Nacional del Comahue.

**BRIAN EXEQUIEL ALDANA.** Estudiante avanzado de la Licenciatura en Ciencias Políticas (UNCo); en elaboración de tesina final. Becario de Investigación CIN.

# Ciudades y Estado local.



# Salud Fiscal del Municipio neuquino. Un análisis crítico.

**NORMA NOYA**

El presente artículo tiene por objetivo realizar una radiografía de las finanzas públicas del Municipio de Neuquén Capital.

Se parte de algunos conceptos sobre la teoría del Federalismo Fiscal; para continuar con un recorrido histórico de la ciudad hasta su conformación actual, teniendo en consideración las normativas legales, a saber: Constitución Nacional, Provincial, Leyes neuquinas y Carta Orgánica de la Ciudad de Neuquén.

En un tercer capítulo, se analizan algunos indicadores típicos de la salud fiscal municipal de los últimos ejercicios, enmarcados en la crisis de la pandemia del Covid 2019. Se concluye con algunas propuestas a corto y mediano plazo, para el fortalecimiento fiscal del Municipio neuquino.

## **TEORÍA DEL FEDERALISMO FISCAL**

El Federalismo se puede definir como:

*“...un sistema de organización territorial de un Estado en el que las unidades políticas que la componen [Nación, Provincias, Municipios], a partir de un acuerdo*

*de mutua confianza y beneficio, mantienen su autogobierno en una parte importante y delegan a un poder central ciertas competencias esenciales” (Accotto, A., 2016 :175)*

En nuestro país el proceso de construcción del federalismo no fue lineal ni único; sino complejo, con marchas y contramarchas, característica intrínseca de los procesos sociales (Noya, N. 2014).

Como ocurre con la totalidad de los temas de las finanzas públicas, el federalismo dependerá del proceso histórico-político de cada Nación, y de cada región de la misma. Como no pueden compararse los procesos en los diferentes países, aunque hay patrones que se repiten, en casi toda América Latina; no serán idénticos los procesos de las Provincias del norte, preexistentes a la Nación Argentina, que los de las provincias patagónicas, que se incorporaron al territorio nacional después de 1880, producto de la mal llamada Conquista del Desierto.

Lo cierto, es que la *descentralización fiscal* es una constante en la historia reciente de nuestro país y de casi la totalidad de los países de América Latina; a medida que pasa el tiempo, los niveles más bajos de Gobierno (Provincias y Municipios), tienen más funciones que cumplir y por ende más recursos necesitan.

La *descentralización fiscal* adopta diversas formas, con diferentes argumentaciones que la justifican. Algunos consideran que la *centralización*, que implica mayor poder tributario y regulatorio de los gobiernos centrales, es el resultado de una herencia colonial que implica una barrera al desarrollo de regiones alejadas a ese poder central. Otros defienden el proceso de descentralización, desde una visión liberal, considerando que actúa como un límite a la expansión “indeseada” del Estado (Cetrangolo, O., 2012).

La disyuntiva *federalismo versus centralismo*, se puede esquematizar en el siguiente Cuadro, que resume los argumentos a favor y en contra:

Cuadro 1

<b>FEDERALISMO</b>	<b>CENTRALISMO</b>
Descentralización, desconcentración y distribución del poder, para lograr mayor eficiencia y eficacia	Concentración y centralización del poder
Régimen federal: mayor libertad y flexibilidad entre los niveles más bajos	Régimen unitario: puede ser más autoritario y rígido
Dispersión y repetición de esfuerzos	Aprovechamiento de economías de escala
Agudiza diferencias entre las provincias	Homogeneidad (no tiene en cuenta especificaciones)
Atomización	Uniformidad

Fuente: Noya, N. y otros (2014: 291)

Las argumentaciones de un sector público descentralizado se basan fundamentalmente en el hecho que el gobierno local está más cerca de los habitantes de la comunidad, por lo tanto, que puede adaptarse rápidamente a las preferencias y necesidades de los ciudadanos. Aunque, lo cierto, es que:

*“En un país formado por territorios muy desiguales la cohesión remite necesariamente a una rejerarquización del papel de los gobiernos centrales con el objetivo de compensar diferencias y articular políticas sectoriales que, si bien puedan tener un diferente grado de descentralización, tengan un eje en común”.* (Cetrángolo, O. 2012:4)

Abonando las argumentaciones de Cetrángolo, y en el marco de la pandemia de Covid 2019, hubiese sido impensable que otro nivel de gobierno que no sea el Nacional adquiriera las vacunas para el plan de vacunación contra el virus.

## CARACTERÍSTICAS DE NEUQUÉN-CAPITAL



La Provincia del Neuquén, integra la zona patagónica de la República Argentina. Desde 1904 su capital es la ciudad de Neuquén, que se encuentra en la confluencia de los ríos Neuquén y Limay.

### Provincia del Neuquén

94.078 km<sup>2</sup>

2,5 % de la superficie total

En la actualidad, Neuquén-Capital es la localidad más importante de la Patagonia Argentina, formando un populoso aglomerado urbano junto con las localidades de Plottier y Centenario (Provincia del Neuquén) y Cipolletti (Provincia de Río Negro).

## ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

La Constitución Nacional Argentina (CNA) en su Art. 1° establece que: *“La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal...”*,

coexistiendo tres niveles de gobierno, a saber: Nación, Provincias y Municipios. En Argentina hay 23 provincias y un Distrito Federal (Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

De acuerdo con el art. 121° de la CNA: “*Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal*”. Y por el art 75°, inc. 30°:

*“Corresponde al Congreso Nacional: Ejercer una legislación exclusiva en el territorio de la capital de la Nación y dictar la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República. Las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines”.*

Respecto de los Municipios, el art. 5° obliga a las Provincias a asegurar en sus Constituciones Provinciales el “*...régimen municipal*”; este artículo se complementa con el 123° que consagra la *autonomía* para el nivel municipal.

La CNA establece la distribución de recursos para cada nivel de gobierno, reservando para la Nación: los Derechos de importación y exportación (en forma exclusiva), los impuestos indirectos en concurrencia con las Provincias y los impuestos directos solamente por tiempo determinado y “*...siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan*” (Art. 75°, Inc. 2° de la CNA).

Las Provincias tienen potestad plena sobre los impuestos directos, como el Impuesto a la renta<sup>1</sup>, pero han cedido su poder de imperio a la Nación, a cambio del reparto posterior de la recaudación por medio del *Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos*.

En la Argentina, si bien opera el *Sistema de Coparticipación* desde 1935, recién la Reforma Constitucional de 1994, habilitó esta práctica en la Carta Magna. Los principales recursos tributarios (Impuesto a las ganancias, Impuesto al valor agregado, entre otros) los recauda la Nación, para luego distribuir la recaudación entre las Provincias, con transferencias diarias y automáticas, en función de los índices establecidos en la ley Convenio que data de 1988.

La distribución del poder tributario en nuestro país, tiene a los municipios con potestad tributaria para imponer: *tasas y contribuciones especiales*; pero está en discusión doctrinaria la posibilidad de crear *impuestos*.

G. Fonrouge, C. (1962), al analizar el poder tributario de los Municipios, dice “*que tanto la Nación, como las provincias y los municipios, tienen poder originario o inherente por ser connatural al Estado en cualquiera de sus manifestaciones [...]. En su*

---

1 Impuesto a las ganancias es la denominación del impuesto en Argentina.

*opinión los municipios tendrían la posibilidad de generar sus propios recursos*". Pero la doctrina, respecto del poder originario o derivado de los Municipios, no tiene una postura unánime, aunque en los hechos algunos municipios, como por ejemplo Neuquén-Capital, recauda el *impuesto a las patentes* de los vehículos.

Además de lo recibido producto del Régimen de Coparticipación, las Provincias argentinas recaudan tributos en forma autónoma; en cada una de ellas existe un *Régimen de Coparticipación Provincial*, que regula la distribución de los recursos tributarios con sus Municipios. Para un pantallazo de cómo es la distribución de las cargas tributarias se transcribe tabla de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales respecto de las diferentes potestades tributarias en Anexo 1, en donde se observan las bajas potestades municipales en la Argentina.

Las provincias patagónicas fueron anexadas tardíamente al territorio argentino. En la época de la conquista española, la región patagónica estaba habitada por pueblos originarios; los mapuches hacia la cordillera, los puelches y pehuenches en el Norte neuquino y los tehuelches en la meseta patagónica. En 1878 el General Julio Argentino Roca es nombrado Ministro de Guerra; y, desde ese momento fue adiestrando al Ejército Argentino para una guerra desigual; por un lado, los pueblos originarios con la astucia, la lanza y la boleadora, y por el otro el ejército nacional con el revólver y el fusil. El saldo final fue la derrota de los pueblos originarios.

En 1884, la Ley Nacional n° 1532 divide la gobernación de la Patagonia con capital en Viedma en cuatro Territorios Nacionales. A partir de ese momento se van sentando las bases institucionales de las provincias patagónicas; cada una tomó el nombre de los ríos que la surcaban, así nacen: Río Negro, Neuquén, Chubut y Santa Cruz. La organización en Territorios Nacionales no admitía *autonomía* ya que sus habitantes se veían impedidos de elegir a sus gobiernos, que eran designados por el Presidente.

El proceso de provincialización se inició durante la década del '50, y culmina con la promulgación de la Ley 14.408 en 1955. De esta forma los Territorios Nacionales (con la salvedad de Tierra del Fuego) se convirtieron en provincias autónomas; por ende, en cada una de ellas se inició el proceso de convocatoria a Convención Constituyente para la sanción de sus Constituciones Provinciales.

La Constitución de la Provincia del Neuquén (CPN) fue sancionada 29/11/1957, enmendada el 20/3/1994 y reformada por la Convención Constituyente el 17/2/2006. El Poder Ejecutivo es unipersonal, y el Gobernador es la máxima autoridad de la Administración. La Cámara de Diputados ejerce el Poder Legislativo. El Tribunal Superior de Justicia, es un órgano colegiado, y hay tribunales de rango inferior que integran el Poder Judicial.

Respecto a los Municipios su Artículo 270° (CPN) recita: *“Todo centro de población que alcance a más de quinientos (500) habitantes constituye un municipio que será gobernado por una Municipalidad...”*.

Su Artículo 271° legisla sobre la autonomía municipal: *“Los municipios son autónomos en el ejercicio de sus atribuciones y sus resoluciones -dentro de la esfera de sus facultades- y no pueden ser revocadas por otra autoridad”*.

Existen tres categorías de Municipios delimitadas por el Artículo 274°:

*“Municipios de 1° categoría, con más de cinco mil (5.000) habitantes. Municipios de 2° categoría, con menos de cinco mil (5.000) y más de mil quinientos (1.500) habitantes. Municipios de 3° categoría, con menos de mil quinientos (1.500) y más de quinientos (500) habitantes. Los censos nacionales, provinciales o municipales, legalmente aprobados, determinarán la categoría de los municipios, la que no podrá ser rebajada sin previo reajuste aprobado por ley a dictarse”*.

Neuquén-Capital desde agosto de 1995 tiene Carta Orgánica Municipal (COM), que en su Artículo 2° establece:

*“El municipio de Neuquén es autónomo, independiente de todo otro Poder en el ejercicio de sus competencias institucionales, políticas, administrativas, económicas y financieras, sin más limitaciones que las establecidas en la Constitución de la Provincia del Neuquén y en esta Carta Orgánica”*.

Obviamente, por el crecimiento macrocefálico de la Provincia del Neuquén, su capital es el Municipio más importante.

## **CARACTERÍSTICAS SOCIO-ECONÓMICAS DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN Y DE NEUQUÉN-CAPITAL EN EL CONTEXTO NACIONAL**

A partir de la provincialización en la década de 1950, el rol del Estado Provincial como activador de los mercados internos locales fue decisivo; lo realizó a través de la obra pública, de la ampliación de los servicios educativos y sanitarios, y del subsidio a los sectores más desprotegidos.

La creciente demanda de trabajo en diferentes ramas de la economía, fue convirtiendo entonces a Neuquén en un polo de atracción de población nacional e internacional. En parte, la recaudación de las regalías energéticas<sup>2</sup>, permitieron el incremento de los servicios que brinda el Estado y, de esta forma, se acompañó el

---

2 El Artículo 59 de la Ley Nacional 17.319/67 (Ley de hidrocarburos) establece: “El concesionario de explotación pagará mensualmente al Estado Nacional en concepto de regalía sobre el producido de los hidrocarburos líquidos extraídos en boca de pozo, un porcentaje del 12% que el Poder Ejecutivo podrá reducir hasta el 5% teniendo en cuenta la productividad, condiciones y ubicación de los pozos”.

espectacular incremento poblacional.

El Producto Bruto Geográfico (PBG) intenta medir la riqueza generada en un territorio representando el valor monetario de los bienes y servicios finales producidos en una Provincia en un período determinado. El PBG es a una Provincia, lo que el Producto Bruto Interno (PBI) es al país. A sabiendas es un indicador imperfecto, ya que no tiene en cuenta otra forma de generación de valor que no sea aquel, sujeto a transacción monetaria. Por lo cual, tanto el trabajo realizado dentro del hogar, los trabajos de cuidado, como el autoconsumo no están incorporados en el PBG; tampoco se restan en él los costos ambientales no cuantificados, que pueden provocar algunas actividades productivas (Torres López, 2005).

A partir de la década del '60, Neuquén tuvo un significativo crecimiento de su economía, medido a través del PBG. En las décadas de 1960 al 1980 el aumento de la generación de riqueza fue muy superior a la media nacional, ya que las cifras de crecimiento anual promedio superaban el 10%. Pero, en las siguientes décadas, el incremento fue disminuyendo y obviamente también la espectacular demanda de trabajo en la Provincia; se podría plantear al revés, por la disminución de la demanda de trabajo, el crecimiento poblacional fue mermando.

La economía neuquina se fue consolidando haciendo base en la explotación de los recursos hidrocarburíferos y la expansión de los servicios relacionados con ella; en los últimos años se refuerza la tesis, con las expectativas de explotación no convencional de la formación geológica denominada Vaca Muerta<sup>3</sup>.

El cálculo del PBG se realiza a nivel provincial y no por Municipio. Analizando su composición para el año 2018 (última estimación realizada) se refuerza la característica del Provincia petrolera, como se puede observar en el Anexo 2. Un indicador per cápita, estaría mostrando la riqueza generada en la Provincia por cada habitante; que en función de los datos estimados de población para el año 2018 ascendería a \$ 527.453<sup>4</sup>. Al analizar el indicador hay que tener en cuenta que el 48% del PBG corresponde al sector minería (Anexo 2), con preponderancia del hidrocarburífero. Dicha actividad tiene una composición de agregado de valor donde predominan los recursos naturales por sobre el trabajo de hombres y mujeres. Esa dependencia hace que el modelo sea vulnerable; con el triste resultado que, si se resiente la actividad hidrocarburífera, repercute en la economía neuquina en su conjunto, y en especial en las localidades petroleras. Lo ocurrido en la Comarca Petrolera (conglomerado de Cutral Có y Plaza Huincul) después de la privatización

---

3 Nombre de una formación geológica con potencial hidrocarburífero que abarca varias Provincias pero fundamentalmente Neuquén.

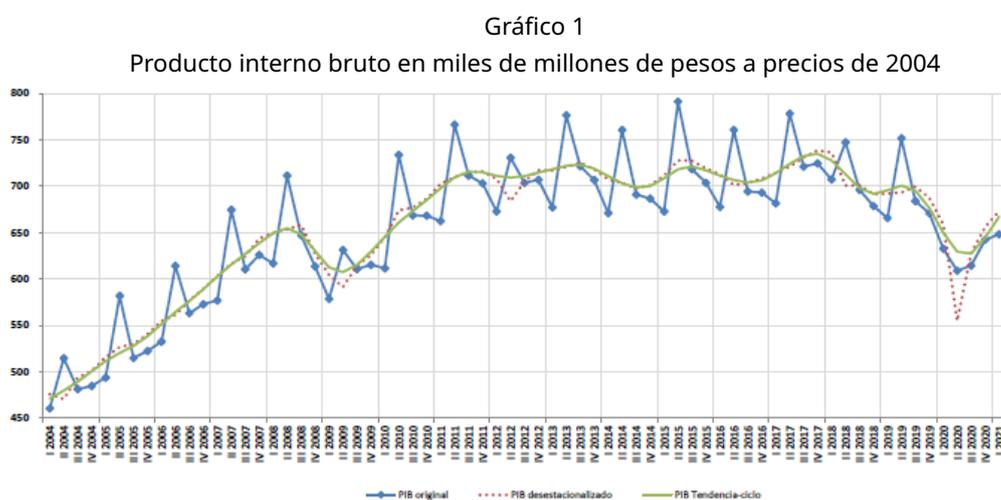
4  $PBG \text{ per cápita } 2018 = PBG / Población = 341.148.197.969 / 646.784$  (población estimada al 2018 para la Provincia)

de la empresa estatal YPF en la década de los '90 es una muestra de lo anterior.

## CONSIDERACIONES EN CONTEXTO DEL COVID 19

El brote de COVID-19 condujo a una desaceleración abrupta en la mayoría de las actividades económicas en la Argentina y en todo el mundo; en el país implicó un decrecimiento del -9,9% acumulado del año 2020 respecto a igual período del año anterior ([https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/pib\\_06\\_21842C-1D1A16.pdf](https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/pib_06_21842C-1D1A16.pdf)).

En el siguiente Gráfico se visualiza la evolución del PBI de la Argentina en el largo plazo, donde se aprecia que la caída que se heredaba de la gestión del gobierno de Mauricio Macri a partir del año 2017, se profundizó en el 1° trimestre del año 2020 producto de la pandemia de Covid 2019.



Fuente: Indec. Dirección Nacional de Cuentas.

Es de esperar que en la Provincia del Neuquén también la pandemia haya repercutido; la hipótesis se refuerza si observamos dentro de la Serie Nacional anterior, lo ocurrido con el Sector Minas y Canteras, que muestra un decrecimiento del -5,7% para el 1° trimestre del año 2021, respecto a igual período del año anterior; arrastrando un decrecimiento del orden del -11% acumulado del año 2020. En ese sentido, es interesante poner la mirada sobre la evolución de la producción, que repercute en la situación de las empresas -desde las operadoras a las pyme de servicios- y modifica el mundo del trabajo vinculado a la actividad.

De los Cuadros siguientes se puede observar con un simple vistazo, que la producción tanto de petróleo como de gas fue cayendo a partir de la declaración de la cuarentena en el mes de marzo 2020, si se la compara con el mismo mes del año anterior. La situación no fue igual en los dos hidrocarburos, ya que a partir del mes de

junio 2020 la producción de petróleo comienza a subir, mientras que la producción de gas está en franco retroceso.

La baja de la demanda de petróleo producto de la inactividad y la falta de espacio de almacenamiento de la producción, generó una hecatombe en el mercado petrolero mundial. La reactivación de la producción petrolera neuquina vino de la mano de la fijación de un precio local, definido como “barril criollo”, establecido por el Decreto nacional 488/2020 con vigencia hasta el 31 de diciembre 2020, pero fundamentalmente la eliminación de las retenciones a las exportaciones de crudo, que permitieron a las operadoras neuquinas vender petróleo al exterior.

Evidentemente, la apuesta de las operadoras y fundamentalmente YPF está puesta en la producción de petróleo que abre una ventana al ingreso de divisas tan necesarias para las cuentas externas de la Argentina. Después de observar el Cuadro 2, se puede afirmar que la matriz hidrocarburífera de la Provincia del Neuquén, está virando hacia la producción petrolera en detrimento de la gasífera. El horizonte no parece muy extenso, ya que debido al cambio climático el consumo de petróleo en el largo plazo tratará de ir mermando debido al aumento en el mundo de los vehículos alimentados por electricidad. Esa espada Damocles en la economía es constante en su historia debido a su “petrodependencia”.

Cuadro 2  
Evolución producción de petróleo en la Provincia del Neuquén  
Años 2019, 2020 y 2021

Mes	Producción petróleo en M3 2019	Producción petróleo en M3 2020	Incremento respecto del año anterior	EVOLUCIÓN 19/20	Producción petróleo en M3 2021	Incremento respecto del año anterior	EVOLUCIÓN 20/21	Incremento 2021 respecto 2019	EVOLUCIÓN 19/21
Enero	622.861	761.251	22%	⬆	822.232	8%	⬆	32%	⬆
Febrero	559.311	737.999	32%	⬆	766.645	4%	⬆	37%	⬆
Marzo	607.871	804.176	32%	⬆	882.819	10%	⬆	45%	⬆
Abril	620.444	612.442	-1%	⬇	867.315	42%	⬆	40%	⬆
Mayo	653.057	616.286	-6%	⬇	904.595	47%	⬆	39%	⬆
Junio	612.538	728.020	19%	⬆	892.248	23%	⬆	46%	⬆
Julio	663.595	751.321	13%	⬆					
Agosto	729.150	756.887	4%	⬆					
Septiembre	706.141	697.375	-1%	⬇					
Octubre	723.431	736.265	2%	⬆					
Noviembre	712.298	724.862	2%	⬆					
Diciembre	755.703	775.625	3%	⬆					

Fuente: Elaboración propia en base a datos de <https://www.argentina.gob.ar/produccion/energia/hidrocarburos/produccion-de-petroleo-y-gas> (visitada 20/8/21)

**Cuadro 3**  
Evolución producción de gas en la Provincia del Neuquén  
Años 2019, 2020 y 2021

Mes	Producción petróleo en Mm3 2019	Producción petróleo en Mm3 2020	Incremento respecto del año anterior	EVOLUCIÓN 19/20	Producción petróleo en M3 2021	Incremento respecto del año anterior	EVOLUCIÓN 20/21	Incremento 2021 respecto 2019	EVOLUCIÓN 19/21
Enero	2.139.008	2.237.139	5%	↑	1.924.806	-14%	↓	-10%	↓
Febrero	2.057.962	2.049.928	-0,39%	↓	1.718.128	-16%	↓	-17%	↓
Marzo	2.115.177	2.140.513	1%	↑	1.952.584	-9%	↓	-8%	↓
Abril	2.113.570	1.873.792	-11%	↓	1.847.031	-1%	↓	-13%	↓
Mayo	2.295.767	2.095.111	-9%	↓	2.128.874	2%	↑	-7%	↓
Junio	2.304.967	2.071.943	-10%	↓	2.239.744	8%	↑	-3%	↓
Julio	2.490.462	2.190.881	-12%	↓					
Agosto	2.493.223	2.185.999	-12%	↓					
Septiembre	2.263.902	2.016.633	-11%	↓					
Octubre	2.424.954	2.058.037	-15%	↓					
Noviembre	2.065.751	1.848.583	-11%	↓					
Diciembre	2.149.946	1.876.732	-13%	↓					

Fuente: Elaboración propia en base a datos de <https://www.argentina.gob.ar/produccion/energia/hidrocarburos/produccion-de-petroleo-y-gas> (visitada 20/8/21)

### LA CUESTIÓN SOCIO-DEMOGRÁFICA

Como se ha mencionado, la permanente demanda de trabajo en la Provincia y en la Ciudad, fue imán para que trabajadoras y trabajadores se instalaran en suelo neuquino en búsqueda de empleo. Ello provocó, hasta la década del '90, un incremento exponencial de la población en la Provincia; pero fundamentalmente en la ciudad de Neuquén, como se puede observar en Cuadro 3.

**Cuadro 4**  
Crecimiento promedio anual de la población

Períodos	Crecimiento anual promedio País (%)	Crecimiento anual promedio Neuquén Provincia (%)	Crecimiento anual promedio Neuquén Capital (%)
1960-1970	1,56	3,46	6,23
1970-1980	1,81	4,67	7,38
1980-1991	1,41	4,33	5,69
1991-2001	1,06	2	1,84
2001-2010	1,13	2,1	1,47

Fuente: elaboración propia en base a datos de los Censos Nacionales de Población y vivienda (INDEC)

Las mermas en los últimos dos períodos se explican por la disminución del crecimiento económico de la Provincia. Era de esperar que las tasas volvieran a aumentar por las perspectivas que genera el “boom” de Vaca Muerta, pero la pandemia seguramente afectó dichas expectativas. Debido a la falta de Censo de población

actualizado, que en principio debiera haberse realizado en el año 2020, se toman las proyecciones de población. Las estimaciones de la población de Neuquén Capital para el año 2021, se observan en el siguiente Cuadro:

Cuadro 5  
Población estimada Ciudad de Neuquén-Capital. Año 2021

	Total	Varones	Mujeres
Total	258.703	126.221	132.482

Fuente: Dirección Provincial de Estadísticas y Censos del Neuquén <https://www.estadisticaneuquen.gob.ar/#/proyecciones>

El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina (INDEC) realiza en forma permanente una Encuesta (EPH) a los hogares que permite conocer las características sociodemográficas y socioeconómicas de la población. En su modalidad original, se ha venido aplicando en Argentina desde 1973. La EPH intenta medir los indicadores del mercado de trabajo<sup>5</sup> (Tasa de actividad, de empleo, desempleo, entre otras). El relevamiento se lleva a cabo en 31 aglomerados urbanos, entre ellos el aglomerado Neuquén Capital-Plottier. El indicador tuvo la siguiente evolución en los últimos años:

Cuadro 6  
Tasa de desocupación como % de la PEA (Conglomerado Neuquén-Plottier)

Tasas	Año 2016			Año 2017			Año 2018				Año 2019				Año 2020				Año 2021	
	Trimestre			Trimestre			Trimestre				Trimestre				Trimestre			Trimestre		
	2°	3°	4°	1°	2°	3°	4°	1°	2°	3°	4°	1°	2°	3°	4°	1°	2°	3°	4°	1°
	%																			
Actividad	46,2	43,7	42,1	41,4	43,5	46	44,8	43,6	47,2	42,6	44,1	44,9	48,3	46,3	45,7	44,9	39,1	45,3	44,8	43,5
Empleo	42,2	42,6	39,3	39,4	40,2	43,1	42,2	41,2	45,2	40,3	42	43,3	45,7	43,4	43	41,9	33,8	40,3	41,1	38,7
Subocupación	3,5	4,6	6,1	3,2	7,2	9,2	9	6,6	8,1	5,5	7,2	8,1	8,9	6,9	8,2	8,6	8,7	14,3	12,7	8,3
Desocupación	8,6	2,5	6,7	5	7,5	6,2	5,8	5,5	4,2	5,3	4,8	3,5	5,4	6,2	5,7	6,5	13,5	10,9	8,4	10,9

Fuente: [https://www.estadisticaneuquen.gob.ar/#/eph\\_tasas](https://www.estadisticaneuquen.gob.ar/#/eph_tasas) (visitada 20/8/21)

Como se puede observar en el Cuadro, a partir de la pandemia la tasa ascendió a dos dígitos, complicando el mercado laboral. Es llamativo el dato para el conglomerado Neuquén-Plottier, que está muy por encima del promedio de toda la región patagónica. Hay que tener en cuenta que la pandemia y el confinamiento, obligó a muchos desocupados a dejar de buscar activamente trabajo; ello provocó una baja de la PEA y por ende una baja en la tasa de desocupación, sin que ello implique que los desocupados hayan conseguido empleo.

5 Algunas definiciones básicas que utiliza son: Población Desocupada: conjunto de personas de 10 años y más que no teniendo una ocupación se encuentran disponibles para trabajar y han buscado activamente trabajo en un periodo de referencia determinado. Población Económicamente Activa (PEA): conjunto de personas de 10 años y más que, en un periodo de referencia corto, tiene al menos una ocupación, o que, sin tenerla, se encuentran disponibles y buscan activamente trabajo. Con ambos indicadores se calcula la Tasa de Desocupación.

La EPH al ser un programa nacional de producción sistemática permite realizar inferencias sobre las condiciones de pobreza e indigencia. Los cálculos se basan en los ingresos de los hogares y su comparación con la canasta básica alimentaria (CBA) y la canasta básica (CB) que incluye otros consumos como telefonía, educación, esparcimiento, etc. Se define como pobre aquel que no llega a cubrir la CB y los que ni siquiera cubren la CBA son los y las indigentes. Las cifras para el 2° semestre del año 2020, muestran para el conglomerado Neuquén-Plottier una situación muy complicada como se observa en el siguiente Cuadro. En el conglomerado el 40,4% de las personas son pobres dentro de las cuales el 12,3% ni siquiera cubren la canasta básica para alimentarse.

Cuadro 7  
Pobreza e indigencia 2° semestre 2020 (Argentina)

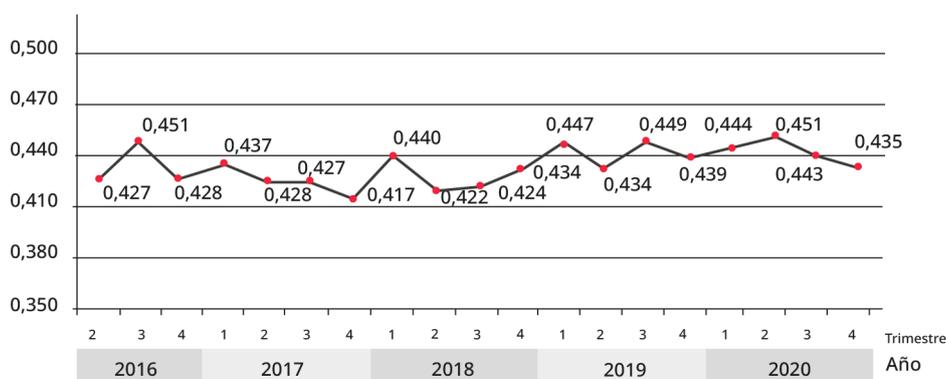
Área geográfica	Pobreza		Indigencia	
	Hogares	Personas	Hogares	Personas
Total 31 aglomerados urbanos <sup>(2)(3)</sup>	31,6	42	7,8	10,5
Aglomerados del Interior <sup>(3)</sup>	29,3	39,4	5,4	7,2
Patagónica <sup>(3)</sup>	27,3	35,2	6,1	7,8
Comodoro Rivadavia - Rada Tilly	24	31,7	4,6	5
Neuquen - Plottier	32,1	40,4	8,2	12,3
Río Gallegos	26	33,2	6,5	7
Ushuaia - Río Grande <sup>(3)</sup>	///	///	///	///
Rawson - Trelew	25,2	32	5,9	5,7
Viedma - Carmen de Patagones	25,2	35,1	3,8	4,4

Fuente: INDEC. Encuesta Permanente de Hogares [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph\\_pobreza\\_02\\_2082FA92E916.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_02_2082FA92E916.pdf).

El Coeficiente de Gini, es un indicador que intenta mostrar la desigualdad de ingresos en una sociedad. Este coeficiente toma valores entre 0 y 1, siendo 0 el coeficiente que determina una distribución perfectamente igualitaria y 1 el nivel de distribución totalmente desigual. La evolución en los últimos años para la Argentina se puede apreciar en el siguiente gráfico, concluyendo que la gestión del gobierno de Mauricio Macri produjo un aumento del indicador, que durante la pandemia se vio incrementado.

Gráfico 2

Coefficiente de Gini del ingreso per cápita familiar de las personas. Total 31 aglomerados urbanos. Segundo trimestre 2016 - cuarto trimestre 2020.



Nota: los resultados del tercer trimestre de 2019 no incluyen el aglomerado Gran Resistencia. En consecuencia, este trimestre refleja resultados que representan el 98,5% de la población de los 31 aglomerados urbanos cubierta habitualmente por la EPH (ver “Acerca de la cobertura geográfica” en el Anexo metodológico del informe técnico Evolución de la distribución del ingreso. Tercer trimestre de 2019).

Los resultados del tercer trimestre de 2020 no incluyen el aglomerado Ushuaia-Río Grande. En consecuencia, este informe refleja resultados que representan el 99,4% de la población de los 31 aglomerados urbanos cubierta habitualmente por la EPH (ver “Acerca de la cobertura geográfica” en el Anexo metodológico del informe técnico Evolución de la distribución del ingreso. Tercer trimestre de 2020).

Fuente: INDEC. Dirección de Encuesta Permanente de Hogares.

## SITUACIÓN GENERAL Y POLÍTICA DE LA CIUDAD DE NEUQUÉN

La situación de la ciudad de Neuquén Capital, sede del gobierno provincial es compleja. La ciudad tiene cerca de 260.000 habitantes, pero es centro de un aglomerado que incrementa la circulación diaria; está íntimamente vinculada al sector hidrocarburífero que demanda puestos de trabajo, muy bien pagos, pero limitados en número. Hace no muchos años estaba rodeada de chacras que se dedicaban a la explotación frutícola, y que gradualmente se van reconvirtiendo en suelo urbano; con una necesidad de nuevas viviendas debido a la instalación de familias llamadas por el “boom” de Vaca Muerta. Todos factores que convierten a Neuquén en un desafío para la gestión del gobierno municipal.

La situación social es complicada, como se describió en los acápite anteriores; y se vio agudizada por la pandemia. La nueva gestión de gobierno perteneciente al Movimiento popular neuquino (MPN), que asumiera en diciembre 2019, trata de diferenciarse de la gestión anterior (Juntos por el cambio); lo hizo en la campaña electoral y en la actualidad lo está haciendo con importantes obras.

## EVALUACIÓN DE LA SALUD FISCAL DEL MUNICIPIO

Por el Artículo 118° de la Carta Orgánica Municipal (COM): *“El intendente municipal deberá remitir al Concejo Deliberante el proyecto de presupuesto para el ejercicio siguiente antes del 31 de octubre de cada año...”*. Además, el Artículo 122° establece que:

*“El ejercicio financiero comenzará el 1 de enero y finalizará el 31 de diciembre de cada año. Cerrado el ejercicio, el intendente municipal deberá presentar la memoria anual sobre la labor desarrollada y la cuenta de inversión del ejercicio vencido, para su tratamiento por el Concejo Deliberante, ...”*

La COM crea dos organismos de Control, a saber: la *Defensoría del Pueblo* y la *Sindicatura Municipal*. Esta última es responsable del control externo de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial y legal del municipio. Dictamina sobre la razonabilidad de los estados contables financieros y patrimoniales (Artículo 101° COM).

De acuerdo a la historia del Federalismo en la Argentina, existen funciones que dependen de la Nación, las típicas son: Defensa Nacional, emisión de moneda y representatividad ante el exterior; otras como Salud, Educación y Seguridad que dependen del nivel provincial, y algunas diferentes o quizás superpuestas dependen de los Municipios.

El Artículo 16° de la COM detalla algunas funciones de forma enunciativa, sin perjuicio de toda otra competencia que corresponda a la Municipalidad, ejerciendo la mayor suma de funciones del gobierno autónomo en su jurisdicción. De las funciones detalladas en el artículo se podrían considerar como exclusivas del ámbito municipal a: establecer el régimen electoral; (referido obviamente al Municipal), establecer el régimen del empleo municipal; asegurar el control bromatológico; crear y organizar el catastro municipal; ejercer el control de seguridad, higiene y salubridad en el comercio e industria, asegurar la prestación de servicios públicos domiciliarios básicos; otorgar licencias y habilitaciones comerciales, entre otras

Para realizar sus fines la Municipalidad de Neuquén prevé un total de erogaciones para el año 2021 de \$17.670.000.000.-, de acuerdo al siguiente detalle:

**Cuadro 8**  
**Presupuesto 2021 (Clasificación económica)**  
**Municipalidad de Neuquén-Capital**

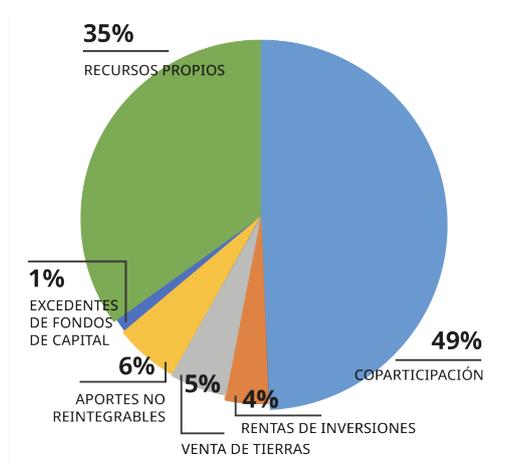
EROGACIONES CORRIENTES	11.571.463.600
EROGACIONES DE CAPITAL	5.575.621.400
<b>Total de erogaciones</b>	<b>17.147.085.000</b>
RECURSOS CORRIENTES	12.617.246.000
RECURSOS DE CAPITAL	1.361.520.000
<b>Total de recursos</b>	<b>13.978.766.000</b>
RECURSOS CORRIENTES	12.617.246.000
EROGACIONES CORRIENTES	11.571.463.600
<b>Superavit corriente</b>	<b>1.045.782.400</b>
<b>Deficit del ejercicio</b>	<b>-3.168.319.000</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos del Presupuesto 2021 de la Municipalidad de Neuquén Capital Ordenanza 14.149/2020.

Como surge del Gráfico 3, el 49% de los recursos municipales provienen del Régimen de Coparticipación Provincial; que constituyen transferencias automáticas y diarias en función de la recaudación provincial y del Régimen de Coparticipación Provincial.

El esfuerzo que hacemos en forma directa los y las habitantes de Neuquén capital para financiar al nivel municipal asciende a \$4.893.305.000.- (35% del total, en el Gráfico: “Recursos propios”); y se prevé la venta de tierras municipales por \$683.800.000.-, que representa el 5% del total de recursos.

Gráfico 3 / Composición recursos Municipio de Neuquén capital / Presupuesto 2021



Fuente: elaboración propia en base a datos del Presupuesto 2021 de la Municipalidad de Neuquén Capital Ordenanza 14.149/2020.

Para mayor detalle se transcriben los Recursos Propios (35%) del Presupuesto 2021:

Cuadro 9 / Municipalidad de Neuquén Capital

RECURSOS TRIBUTARIOS PROPIOS	Presupuesto 2021 (\$)	%
PATENTES	1.500.000.000	30,65%
SERVICIO PROPIEDAD INMUEBLE	643.100.000	13,14%
BALDIO	78.000.000	1,59%
ILUMINACION	235.000.000	4,80%
INSPECCION ACTIVIDADES COMERCIALES	1.257.200.000	25,69%
CONCESION SERVICIO ELECTRICO	264.210.000	5,40%
ESTACIONAMIENTO MEDIDO	279.157.000	5,70%
CONTRIBUCION DE MEJORAS	28.400.000	0,58%
OTROS	608.238.000	12,43%
<b>Total</b>	<b>4.893.305.000</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto Municipalidad de Neuquén 2021 (Ord. 14149/20)

Sobre sus recursos propios el Municipio tiene la potestad de fijar alícuotas y sus bases imponibles, con los requisitos que exige la sanción de las normas respectivas. Las patentes<sup>6</sup> que pagamos por tener radicados nuestros vehículos en la ciudad, las tasas por servicios retributivos<sup>7</sup> que se supondrían sostienen el servicio de alumbrado, barrido y limpieza de las calles y las licencias comerciales<sup>8</sup> que pagan los dueños de los locales habilitados por el Municipio constituyen el 70% de los ingresos propios. El déficit 2021 se cubre de la siguiente forma:

Cuadro 10 / Financiamiento déficit Presupuesto 2021. Municipalidad de Neuquén Capital

FINANCIAMIENTO INTERNO	1.691.234.000
FINANCIAMIENTO EXTERNO	2.000.000.000
<b>TOTAL FINANCIAMIENTO PTO. 2021</b>	<b>3.691.234.000</b>
APLICACIONES FINANCIERAS <sup>9</sup>	522.915.000
<b>ENDEUDAMIENTO NETO AÑO 2021</b>	<b>3.168.319.000</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto Municipalidad de Neuquén 2021 (Ord. 14149/20)

6 Patente es un impuesto que cobra el Municipio gravando la posesión de un vehículo. Es un impuesto patrimonial.

7 Es una tasa que cobra el Municipio a cambio del servicio de alumbrado, barrido y limpieza de las calles.

8 Es un Derecho que cobra el Municipio por la Inspección, Control de Seguridad e Higiene de las Actividades Comerciales, Industriales y de Servicios. El Estado Municipal garantiza la seguridad e higiene de dichas actividades a la población.

9 Las aplicaciones financieras se componen de: Intereses \$35.715.000.- y Amortización de deuda \$489.644.000.-

Las normas que aprueba el Honorable Concejo Deliberante son Ordenanzas, y todos los años en el momento de aprobación del Presupuesto anual se aprueba la Ordenanza Tarifaria que deberá estar en un todo de acuerdo con el Código Tributario Municipal. Por la delicada situación de las finanzas municipales, durante el año 2020 el Ejecutivo municipal obtuvo la autorización del Concejo Deliberante para endeudarse hasta el monto de U\$75.000.000.- (Ordenanza 14083/20); cifra que vinculada al Presupuesto 2020, representaba nada y nada menos que el 41% del total, pero que le otorga al intendente la capacidad de solicitar préstamos, ante urgencias con las limitaciones de la COM.

Hasta la pandemia, el Municipio gozaba de una buena sostenibilidad en cuanto al pago de sus deudas. Analizando el Informe de la Sindicatura Municipal sobre la Ejecución del Presupuesto 2019 (última ejecución publicada) se observa una inversión financiera importante debido a los superávits presupuestarios.

En base a la información del Dictamen de la Sindicatura la deuda del Municipio al finalizar el 2019 era en un 100% corriente, vale decir con plazos no mayores al año. El 99% corresponde a la deuda flotante fundamentalmente con proveedores del Estado Municipal.

Cuadro 11  
Ejecución 2019

Inversiones financieras	2.511.519.578
Deuda (corriente)	1.862.639.344
Diferencia	648.880.233

Fuente: Elaboración propia en base Ejecución presupuestaria 2019 (Dictamen 2019. Sindicatura Municipal de la Ciudad de Neuquén)

Cuadro 12  
Ejecución 2019

Deuda (corriente)	1.862.639.344
Recursos corrientes de jurisdicción municipal	4.027.838.098

Fuente: Elaboración propia en base Ejecución presupuestaria 2019 (Dictamen 2019. Sindicatura Municipal de la Ciudad de Neuquén)

Con los datos del Cuadro 12, se puede calcular el tamaño de la deuda como porcentaje de los ingresos tributarios/fiscales, que nos indicaría que los recursos del Municipio pudieron pagar dos (2,16) veces la deuda que, es totalmente corriente. Y en el Cuadro 11 comparamos las inversiones financieras realizadas por el Municipio durante el 2019 a causa de sus superávits<sup>10</sup>, con los pagos realizados en función de su deuda.

La COM establece un limitante respecto al endeudamiento, así el Artículo 115° recita: “*Los servicios de los empréstitos no podrán comprometer más de la cuarta parte de las rentas corrientes municipales*”.

A partir del Ejercicio 2020, producto de la pandemia pero además, del cambio de partido que gobierna el Municipio, la situación de sostenibilidad se puede revertir. De hecho, en el Presupuesto 2021 el déficit representa el 65% de los recursos propios (Cuadro 8).

Es importante para el análisis tener en cuenta la situación política local. Neuquén es gobernada por un partido provincial denominado Movimiento popular neuquino (MPN) desde hace 60 años, pero la Intendencia de la Capital estaba gobernada por la oposición al MPN; el Intendente anterior -ya fallecido- respondía a la fuerza política de Juntos por el cambio, del expresidente Macri. En diciembre del año 2019 el MPN, después de 20 años, recupera el control de la ciudad capital, después de una campaña electoral muy costosa llevada a cabo por el partido provincial.

En cuanto a la infraestructura, la gestión actual (MPN) se quiso diferenciar de la gestión anterior (Juntos por el cambio), con importantes obras en el acceso a los dos ríos que bordean la ciudad. Esas obras tuvieron una gran acogida entre la población, que pudo disfrutar del verano con distanciamiento y con balnearios en condiciones. Están previstas muchas más obras, siendo ellas posibles –en parte-con el endeudamiento autorizado.

Esas erogaciones municipales en obras podrían recuperarse mediante un tributo que se llama: *Contribución por mejoras* (0,58% de recursos propios. Cuadro 9), pero la experiencia muestra un recupero insignificante. Si no existe una voluntad política para mejorar los circuitos internos de cobro (recursos humanos, capital instalado o infraestructura y tecnología) no mejorará la eficiencia en la recaudación. El tema fue analizado por la Sindicatura Municipal, que emitió varios Informes; de su lectura surgen los inconvenientes que tuvo el Municipio en la implementación del

---

<sup>10</sup> Según la oposición al Intendente de ese momento, los superávits municipales se obtenían a costa de la subejecución de partidas presupuestarias necesarias para la comunidad, que seguía reclamando el accionar del gobierno sin los resultados esperados.

cobro del tributo<sup>11</sup>, todos ellos deficiencias de la Administración.

En cuanto a la posibilidad futura de aumento de recaudación y/o disminución del gasto, la pandemia y la situación del país hablan de una inflexibilidad en ese sentido. La esperable baja en la recaudación de todos los tributos producto del decrecimiento de la economía; el modelo “petrodependiente” de la economía neuquina; la vulnerabilidad de gran parte de la población desocupada, pobre o indigente que demanda asistencia del Estado en cualquiera de sus niveles; las expectativas que aún sigue brindando el boom “Vaca muerta” en trabajadores y trabajadoras de otras provincias que ven con ansias las posibilidades de conseguir trabajo en Neuquén; hacen que Neuquén-Capital enfrente los problemas que se derivan de un Municipio que debe brindar servicios a cada vez más gente, pero sin un incremento de los recursos.

El 49% de los recursos del presupuesto 2021 (Gráfico 3) provienen del Régimen de Coparticipación provincial que está reglado por la Ley Provincial 2198/95, las transferencias son diarias, no condicionadas y automáticas, con lo cual no puede considerarse vulnerable el producto de la coparticipación. De acuerdo a la misma, la masa coparticipable está formada por: Recaudación de tributos provinciales = Impuestos sobre los Ingresos Brutos, de Sellos e Inmobiliario, Recursos provenientes del Régimen de Coparticipación Federal (Ley 23.548) e Ingresos por Regalías Hidrocarbúricas (petróleo y gas).

La participación de Neuquén-Capital dentro de los recursos a distribuir es la más elevada, porque el prorrateador más importante es la cantidad de habitantes; y la mayor parte de los habitantes de la Provincia (50%) viven en la Capital. Una falencia del Régimen, es que la Ley está desactualizada (1995), y ello provoca serias inequidades entre los Municipios de la Provincia, resultando algunos Municipios perdedores y otros ganadores.

---

11 Dictamen Sindicatura Municipio de Neuquén: “El gasto ejecutado para la realización de obras, es muy superior al que finalmente se recupera por el concepto de contribuciones por mejoras. Para algunas obras, se omitió la apertura del Registro Público de Oposición (RPO); existe un exceso en los plazos transcurridos entre:

- La apertura del Registro Público de Oposición (RPO) y el pedido de publicación;
- La fecha de Recepción Provisoria de la obra, y la fecha de recepción de antecedentes por parte de la Administración Municipal de Ingresos Públicos para proceder al cobro;
- La fecha de recepción por parte de la Administración Municipal de Ingresos Públicos y la fecha de emisión del decreto que pone al cobro la obra”.

Podemos arriesgarnos a pronosticar un comportamiento en la masa coparticipable hacia la baja: no habrá ganancias, no habrá consumo, no habrá ventas, no habrá producción, no habrá contratos....

- Coparticipación federal de impuestos ↓
- Regalías ↓
- Impuesto a los ingresos brutos ↓
- Impuestos de Sellos ↓

¿Qué pasará con el impuesto inmobiliario? La propiedad inmobiliaria en principio, no está afectada por el pronóstico a la baja del resto de los recursos. El Impuesto inmobiliario, está desligado –en principio de la pandemia-, siendo un tributo real que grava la propiedad inmueble rural y urbana; su base imponible está en función de la valuación catastral. Su importancia dentro de la recaudación propia en la Provincia es exigua, como se puede observar en Anexo 3; y su declinación avanza en los últimos tiempos, llegando a constituir el 2,61% del total de la recaudación propia de la Provincia.

Ese tributo por el Art. 290° de la CPN es “...recurso propio de los Municipios Neuquinos”. Se reafirma en el Artículo 273° que: “*Son atribuciones comunes a todos los municipios, con arreglo a sus cartas y leyes orgánicas: La facultad de imposición es exclusiva respecto de personas, cosas o formas de actividad lucrativa sujetas a jurisdicción esencialmente municipal...*”. Además, la Ley n° 2469/2004, estableció que la Provincia debería haber traspasado el Impuesto Inmobiliario a los Municipios. Como no lo ha hecho, a partir del año 2005, se coparticipa a los Municipios un 15% adicional de su recaudación (Art. 6° - Ley Provincial n° 2495/2005).

En el país son solo 7 las Provincias que tienen descentralizada (hacia las Municipalidades) la recaudación del impuesto inmobiliario (Anexo 1); Neuquén no se encuentra dentro de ese grupo.

En cuanto al stock de la infraestructura de la ciudad no existe medición al respecto, aunque si existe la valuación de bienes de los cuales es propietaria la Municipalidad, dicha información surge del análisis de la ejecución presupuestaria al 2019. El Total bienes de uso a diciembre 2019 (stock) ascendía a \$1.543.620.000 (Ejecución presupuestaria 2019. Dictamen 2019. Sindicatura Municipal de la Ciudad de Neuquén). Como aproximación para analizar la infraestructura, se detallan las erogaciones de capital de los últimos tres años.

Cuadro 13  
Erogaciones de capital. Municipalidad de Neuquén-Capital

Erogaciones de capital	Ejecución 2019	Pto. 2020	Pto. 2021
<b>Obra pública</b>	4.288.079.059	4.819.340.000	5.512.370.500
<b>Bienes</b>	39.359.252	35.555.000	62.750.900
<b>Total</b>	4.327.438.311	4.854.895.000	5.575.121.400
<b>Crecimiento (%)</b>		<b>12%</b>	<b>15%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto Municipalidad de Neuquén 2020 y 2021. Ejecución presupuestaria 2019 (Dictamen 2019. Sindicatura Municipal de la Ciudad de Neuquén)

Si se tiene en cuenta el desgaste por el uso de los bienes (amortización), los incrementos del 12 y 15% resultan exiguos, pero además año a año el Municipio se va desprendiendo de las tierras fiscales por distintos motivos (Gráfico 3), con lo cual es previsible el deterioro de su patrimonio.

### 3. PROPUESTA DE FORTALECIMIENTO FISCAL

Teniendo en cuenta lo expresado se puede realizar la siguiente síntesis:

**Gestión fiscal:** hasta antes de la pandemia y durante la larga gestión del Intendente Quiroga (Juntos para el cambio), el Municipio fue bastante sostenible, pudiendo cumplir holgadamente con las obligaciones financieras. Era cuestionable dónde se realizaban las obras, ya que se priorizaban aquellas más visibles y céntricas. La distribución de recursos entre la Provincia y el Municipio hace que no haya flexibilidad para la creación de nuevos tributos<sup>12</sup> y tanto la COM como la CPN establecen limitaciones para el endeudamiento. Los ingresos del Municipio en un 35% dependen de sí mismo, pero el 49% es producto del Régimen de Coparticipación provincial. La expectativa a la baja de todos los tributos hace que seguramente comiencen las finanzas municipales a ser vulnerables.

**Calificaciones crediticias:** hasta el momento y por la historia de sostenibilidad, el Municipio tiene capacidad para acceder al crédito. La aprobación de la Ordenanza 14083/20 que autoriza al Intendente a endeudarse, fue una muestra de ello; pero habrá que ver cómo repercute las consecuencias del endeudamiento en las arcas municipales. El déficit 2021 comienza a ser una muestra del comienzo de una nueva etapa.

<sup>12</sup> En el año 2017 se sancionó la Ord. 13.787. La intención era recuperar las plusvalías generadas por el Estado municipal mediante una Contribución urbana, pero fue vetada por el Intendente con varios argumentos, pero uno fundamental que es quién debe realizar las valuaciones (Art. 116 de la COM y 293 de la CPN)

**Crecimiento del Municipio:** Si bien se ha enfriado el crecimiento poblacional, la ciudad es un polo de recepción de familias en búsqueda de un trabajo. Ello implica forzosamente un crecimiento del gasto público municipal y una necesidad de asistir y regular la vida de la ciudad. Los problemas son muchos, pero uno de los más graves es el acceso a la vivienda y a la tierra. No existen a la fecha problemas estructurales de deuda y debido a la venta de tierras fiscales, poco a poco el Municipio se va despojando de terrenos. La creación de un Banco de tierras, propuesto por la nueva gestión, tratará de llevar soluciones al problema.

**Equidad tributaria:** En un proceso que lleva tres décadas Neuquén se sumó a varias provincias argentinas, para discutir y modificar las leyes de Coparticipación provincial, estando vigente la Ley 2198/95. El congelamiento a 1995 produjo municipios *perdedores* y municipios *ganadores* creando situaciones inequitativas, los más perjudicados son aquellos municipios de mayor crecimiento poblacional.

En función de lo anterior se realizará una sintética y simple propuesta de fortalecimiento fiscal del Municipio teniendo en cuenta los obstáculos del contexto.

**Propuesta a corto plazo:** Inversión en la capacidad institucional del Ejecutivo Municipal para hacer más eficiente el cobro de las Contribuciones por mejoras, que como se ha visto es un recurso municipal de poco monto. De acuerdo a los Informes de la Sindicatura Municipal existen una serie de falencias entre las Secretarías de Ingresos Públicos y de Obras Públicas, que redundar en un recupero ínfimo de las obras que realizara en Municipio y que evidentemente generan un beneficio patrimonial por los frentistas. Es un tributo que se fundamenta en el Principio del beneficio, uno de los principios fundamentales de la Tributación. La CPN en su art. 273° define dentro de los tributos municipales: *“Las cotizaciones de mejoras se fijarán teniendo en cuenta el beneficio recibido por los que deban soportarlas”*. La propuesta para que sea fructífera implicará un compromiso y una decisión política de la Administración de mejoramiento de la capacidad institucional.

#### **Propuestas a mediano y largo plazo:**

Reclamar el cobro del Impuesto inmobiliario por el Municipio, cumpliendo con lo establecido por la CPN (Art. 290°).

La experiencia y los estudios académicos reconocen al impuesto inmobiliario o predial como el más estable de las fuentes tributarias propias de los Municipios,

*“en parte porque la tierra es inamovible, de tal forma que no puede cambiar de ubicación en respuesta al impuesto. Por lo tanto, los gobiernos locales pueden variar las tasas del impuesto sin perder una parte importante de la base imponible. Es poco probable que se produzcan disputas fiscales predatorias sobre la base imponible entre*

*los municipios. Además, el impuesto predial no es fácil de exportar a los no residentes en la mayoría de los casos, por lo tanto, es apropiado para financiar los gastos locales” (De Cesare, C. 2021: 19).*

Los obstáculos para la propuesta son muchos, por un lado la Provincia dejará de tener en sus manos el recurso, que a pesar de ser de poca monta (Anexo 3), es un recurso que ingresa en sus arcas. Por otro lado, implicará mover el tablero de la Coparticipación Provincial, ya que el tributo integra la masa coparticipable, por ende, no solamente se verá afectada la Provincia sino la totalidad de los Municipios, donde seguramente hay Municipios con escasa capacidad institucional para la recaudación del Impuesto. Estimo que, por el carácter de la propuesta, debería iniciarse creando los consensos necesarios en el cuerpo deliberativo del Municipio.

Comenzar a crear los consensos para recuperar las plusvalías generadas por el Estado municipal mediante una Contribución urbana, cuya base imponible se extienda a no solamente las obras (gravadas por Contribución por mejoras), sino también las regulaciones y toda normativa municipal que implique un enriquecimiento para el propietario de un inmueble sin esfuerzo alguno. Como ya se mencionó hubo una Ordenanza que lo establecía, pero fue vetada por el Intendente Quiroga con varios argumentos, pero uno fundamental que es quién debe realizar las valuaciones (Art. 116° de la COM y 293° de la CPN). Las valuaciones fiscales en la Provincia las realiza la Dirección Provincial de Catastro, una vieja dependencia provincial que realiza su trabajo desde hace muchos años. La revisión de los circuitos de la Dirección, la posibilidad creación de un ente con atribuciones de valuar a nivel Municipal, serán un obstáculo para la propuesta; además de los cambios necesarios de normativas legales. Las presiones políticas de los actores que manejan el mercado inmobiliario neuquino, pueden también malograr la propuesta, porque implicará una mayor equidad en la carga tributaria para algunos que hoy se apropian de los beneficios producto del accionar estatal, realizando prácticas especulativas.

Las 3 propuestas redundarían en mayores ingresos a las arcas del Municipio, pero como dice el economista Thomas Piketty (2015) al estudiar minuciosamente la evolución de la desigualdad en el mundo durante 3 siglos *”...el debate es complejo, pero podemos estar seguros de una cosa: la arquitectura global de nuestro sistema [tributario] no está preparada para cambiar”*.

# Bibliografía.

Accotto, A. y otros (2016) *Finanzas Públicas y política fiscal*. Ediciones Universidad Nacional de General Sarmiento. Los Polvorines (Provincia de Buenos Aires).

Carta Orgánica de la Ciudad de Neuquén.

Cetrángolo, O. y otros (2012) “El financiamiento de políticas para la cohesión social y descentralización en América Latina” en *VI Diálogo Regional organizado por la Oficina de Coordinación y Orientación (OCO) del Programa URB-AL III*. Viña del Mar (Chile).

Código Tributario Municipal (Neuquén-Capital).

Congreso de la Nación Argentina. Ley Nacional n° 17.319/67 (Ley de hidrocarburos).

Constitución de la Nación Argentina.

Constitución de la Provincia del Neuquén.

De Cesare, C. (2021) *FINANCIAMIENTO LOCAL: Instrumentos con potencial para contribuir hacia la construcción de ciudades más justas, resilientes y sostenibles en América Latina y el Caribe (ALC)*. Material Curso Salud fiscal Municipal, Instituto Lincoln.

Estadísticas de la Provincia del Neuquén (<https://www.estadisticaneuquen.gob.ar>)

Estadísticas Nacionales ([www.indec.gob.ar](http://www.indec.gob.ar))

Giuliani Fonrouge, C. (1962) *Derecho Financiero*. Editorial Depalma, 5ª Edición. Buenos Aires. Argentina.

Honorable Concejo Deliberante. Presupuesto Municipalidad de Neuquén 2021. Ord. 14149/20. Ord. 14083/20.

Honorable Legislatura de la Provincia del Neuquén. Ley n° 2469/2004, Ley n° 2495/2005, Ley Provincial 2198/95 (Régimen de Coparticipación de la Provincia del Neuquén)

Ley Nacional 23.548/88 (Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos)

Noya, N. y otros (2014) *Finanzas Públicas. Temas de cátedra*. Editorial EDUCO. Neuquén-Argentina.

Piketty, T. (2015) “*La crisis del capital en el siglo XXI*” *Crónicas de los años en que*

*el capitalismo se volvió loco*. Editorial Siglo XXI

Sindicatura Municipal de la Ciudad de Neuquén. Dictamen Ejecución presupuestaria 2019, Dictámenes sobre la Contribución por mejoras de la Ciudad de Neuquén (n° 270 y 300)

Torres López, J. (1992) *Economía Política*. Biblioteca Civitas. Madrid. España.

## Anexo 1

POTESTADES TRIBUTARIAS DELEGADAS					
JURISDICCION	INGRESOS BRUTOS		INMOBILIARIO		AUTOMOTORES
	DIRECTOS	CONV.MULT	URBANO	RURAL	
BUENOS AIRES	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
CATAMARCA	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
CORDOBA	<b>Provincial</b>	<b>Provincial</b>			<b>Municipal</b>
CORRIENTES	<b>Provincial</b>	<b>Provincial</b>	<b>Municipal</b>		<b>Municipal</b>
CHACO	<b>Provincial</b>	<b>Provincial</b>	<b>Municipal</b>		<b>Municipal</b>
CHUBUT	<b>Municipal (*)</b>	<b>Provincial</b>	<b>Municipal</b>		<b>Municipal</b>
ENTRE RIOS	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
FORMOSA	<b>Provincial</b>	<b>Provincial</b>	<b>Municipal</b>		<b>Municipal</b>
JUJUY	<b>Provincial</b>	<b>Provincial</b>			<b>Municipal (**)</b>
LA PAMPA	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
LA RIOJA	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
MENDOZA	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
MISIONES	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
NEUQUEN	<b>Provincial</b>	<b>Provincial</b>			<b>Municipal</b>
RIO NEGRO	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
SALTA	Provincial	<b>Provincial</b>	<b>Municipal</b>		<b>Municipal</b>
SAN JUAN	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
SAN LUIS	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
SANTA CRUZ	<b>Provincial</b>	<b>Provincial</b>	<b>Municipal</b>		<b>Municipal</b>
SANTA FE	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
SANTIAGO DEL ESTERO	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
TUCUMAN	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
TIERRA DEL FUEGO	<b>Provincial</b>	<b>Provincial</b>	<b>Municipal</b>		<b>Municipal</b>

Fuente: Dirección Nacional de Asuntos Provinciales.

(\*) La recaudación del Impuesto sobre los Ingresos Brutos a nivel provincial incluye la derivada del Convenio Multilateral y contribuyentes directos fuera de ejido municipal, en razón que la originada por contribuyentes directos dentro del ejido municipal se encuentra delegada a los gobiernos municipales.  
 (\*\*) De acuerdo a la Constitución Provincial el impuesto es de potestad municipal, aunque en la práctica la estructura del impuesto la define la Provincia y la gestión del cobro esta descentralizada.

ANEXO 2  
Producto Bruto Geográfico Provincia del Neuquén  
(en \$ corrientes año 2018)

Rama de actividad	Año 2018	
	Pesos	%
<b>Total</b>	341.148.197.969	100%
Agropecuario	1.886.235.292	1%
Minería	162.545.940.696	48%
Industria	12.581.088.480	4%
Electricidad, gas y agua	15.582.671.189	5%
Construcción	9.878.426.346	3%
Comercio	20.386.997.233	6%
Hoteles y restaurantes	5.050.270.925	1%
Transporte y comunicaciones	14.280.623.966	4%
Intermediación financiera	5.946.977.300	2%
Servicios empresariales e inmobiliarios	28.598.663.456	8%
Administración pública y defensa	26.913.012.277	8%
Enseñanza	18.974.577.826	6%
Salud	11.240.153.951	3%
Serv. sociales, comunitarios y personales	5.811.503.719	2%
Servicio doméstico	1.471.055.313	0%

Fuente: Dirección Provincial de Estadísticas y Censos del Neuquén [https://www.estadisticaneuquen.gob.ar/apps/anuario\\_estadistico\\_web/pages/capitulo9.html](https://www.estadisticaneuquen.gob.ar/apps/anuario_estadistico_web/pages/capitulo9.html)

ANEXO 3  
Participación del Impuesto inmobiliario dentro de la recaudación propia para la Provincia del Neuquén  
(en%)

<b>Años</b>	<b>Impuesto inmobiliario</b>	<b>Impuesto a los ingresos brutos + Sellos</b>	<b>Total Recursos propios</b>
2001	8,57%	91,43%	100,00%
2002	6,48%	93,52%	100,00%
2003	5,87%	94,13%	100,00%
2004	5,36%	94,64%	100,00%
2005	3,80%	96,20%	100,00%
2006	5,82%	94,18%	100,00%
2007	4,79%	95,21%	100,00%
2008	4,21%	95,79%	100,00%
2009	5,38%	94,62%	100,00%
2010	5,37%	94,63%	100,00%
2011	4,52%	95,48%	100,00%
2012	4,78%	95,22%	100,00%
2013	4,17%	95,83%	100,00%
2014	3,46%	96,54%	100,00%
2015	3,88%	96,12%	100,00%
2016	3,67%	96,33%	100,00%
2017	4,29%	95,71%	100,00%
2018	3,05%	96,95%	100,00%
2019	2,61%	97,39%	100,00%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección Provincial de Estadística y Censos de la Provincia del Neuquén.

# El derecho a la ciudad en la localidad de Añelo (Provincia del Neuquén)<sup>13</sup>

**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.

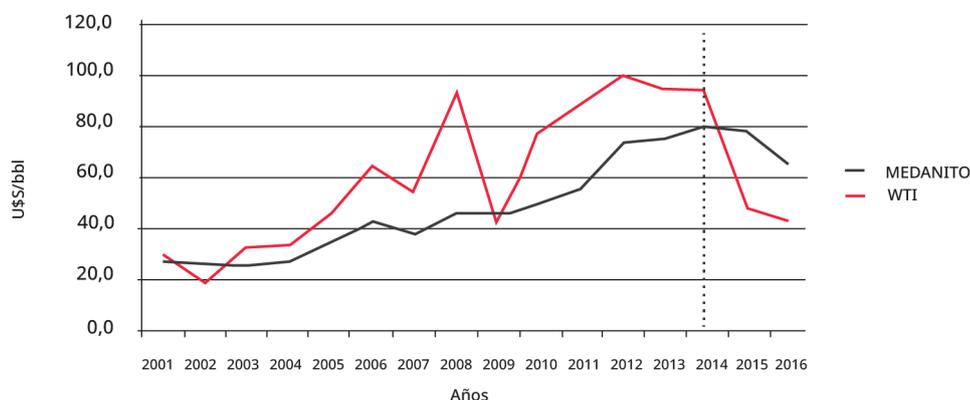
La Clasificación Nacional de Actividades Económicas desagrega la rama de actividad económica en: “extracción de petróleo crudo y gas natural” y “actividades de servicios relacionadas con la extracción de petróleo y gas”. En la primera se engloba la extracción de cualquier hidrocarburo, el drenaje y la 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.

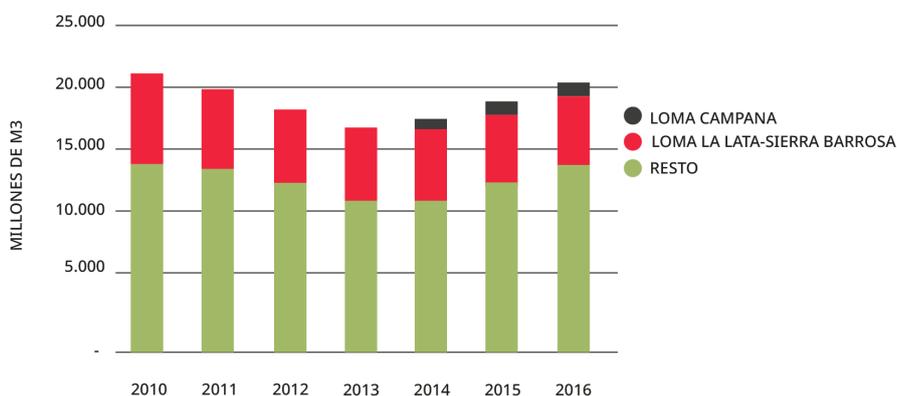
Gráfico 1  
Precio del petróleo de la cuenca neuquina y WTI 2001/2016



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



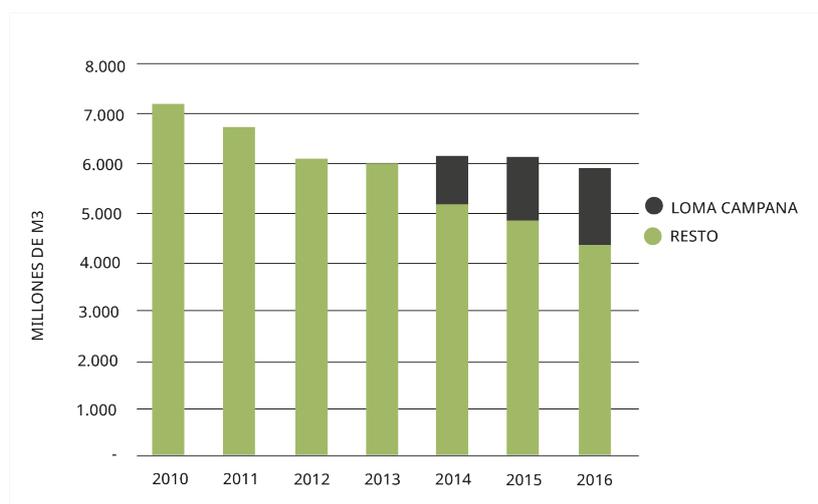
Fuente: Subsecretaría de Minería e Hidrocarburos de la Provincia, el Banco Central de la República Argentina y U.S. Energy Information Administration (EIA).

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 Campana<sup>14</sup> 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			%	
<b>Total general</b>	28.405.214	29.516.880	27.954.753	3,9	-5,3
<b>Neuquén</b>	6.426.090	7.966.399	8.700.949	24,0	9,2
<b>Chubut</b>	8.596.984	8.705.884	8.330.526	1,3	-4,3
<b>Santa Cruz</b>	5.296.373	5.092.299	4.383.655	-3,9	-13,9
<b>Mendoza</b>	4.224.781	3.971.903	3.385.671	-6,0	-14,8
<b>Resto de las Provincias</b>	3.860.986	3.780.395	3.153.953	-2,1	-16,6

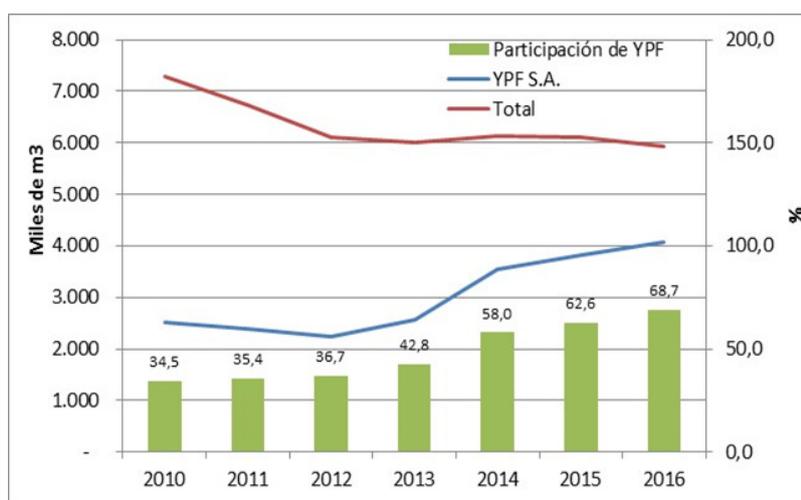
Fuente: Subsecretaría de Minería e Hidrocarburos de la Provincia, el Banco Central de la República Argentina y U.S. Energy Information Administration (EIA).

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.

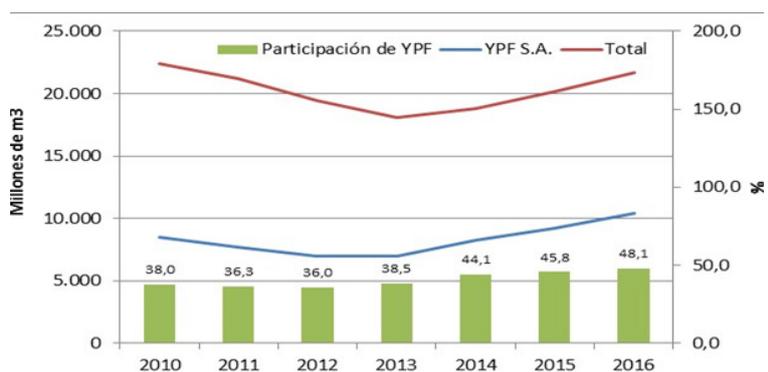
Gráfico 5  
Producción de crudo: Total e YPF SA



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 CEO<sup>15</sup> de la empresa multinacional Shell.

### **AGRICULTURA Y GANADERÍA<sup>16</sup>**

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 ingresos<sup>17</sup>.

*“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 m<sup>2</sup> –, 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 m<sup>2</sup>/hab y 15m<sup>2</sup>/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 vecinos<sup>18</sup>, 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 domiciliar 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 Neuquén<sup>19</sup>, 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.

---

<sup>19</sup> 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**<sup>20</sup> 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-Uruguaya 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.

# La ciudad de Viedma en el contexto de las políticas neoliberales (2015-2019)<sup>21</sup>

**NORA DÍAZ**  
**EXEQUIEL ALDANA**

El siguiente artículo aborda el impacto de las políticas neoliberales en la estructura económica de Río Negro y la incidencia de la protesta social en su capital, la ciudad de Viedma, durante el período 2015- 2019. En este sentido, las preguntas que orientan esta investigación son: ¿Sobre qué actividades económicas tuvo mayor impacto el retiro del Estado de la economía en el período? ¿Qué actores fueron los más afectados? ¿Cuál es el espacio que concentra la manifestación de la disconformidad social?

## **METODOLOGÍA**

La investigación de la cual se deriva el presente trabajo, se encuadra en un tipo de estudio exploratorio-descriptivo, por lo cual utilizamos diversas estrategias me-

---

21 DIAZ y ALDANA (2021). “La provincia de Río Negro y su ciudad capital. Estructura económica e impacto de las políticas neoliberales”. Revista Mérope Nro. 4, Año 2. <http://revela.uncoma.edu.ar/index.php/merope/issue/view/294>

todológicas, propias de un diseño interactivo, que se caracteriza por ser una estructura interconectada y flexible (Maxwell, J. 1996). Con respecto a la metodología, se utilizara una estrategia mixta cuantitativa y cualitativa. Se considera adecuada esta estrategia metodológica en cuanto, desde lo cuantitativo se procede a la recolección, sistematización, análisis e interpretación de datos secundarios (censos de población, indicadores del mercado de trabajo, conclusiones de las Encuestas Permanente de Hogares – EPH- provenientes de organismos públicos), para caracterizar el contexto económico de la provincia y su ciudad capital. Desde lo cualitativo se procedió a un análisis documental de bibliografía referida al tema y de periódicos digitales de alcance provincial en Rio Negro. La técnica de análisis documental nos permite el acceso a un mayor volumen de información, dar una visión general del fenómeno social concreto a estudiar en distintos entornos culturales y en distintos periodos de tiempo (Bertoldi, Bolletta y Minetti 2006).

## MARCO TEORICO

Jordi Borja se formula la siguiente pregunta ¿Qué es la ciudad?; la respuesta que brinda parece demostrar cierta simpleza: “Un lugar con mucha gente. Un espacio público, abierto y protegido (...) una concentración de puntos de encuentro” (Borja y Muxi 2000; 13).

Al respecto David Harvey (2014) presenta las categorías de *espacio público* y *bienes públicos*, las cuales presentan diferencias con los *espacios* y *bienes comunes*. Al referirse a las categorías de *espacio* y *bienes públicos* urbanos, “han sido siempre objeto del poder estatal y la administración pública, y tales espacios y bienes no constituyen necesariamente un bien común” (Harvey 2014; 115). A su vez “a lo largo de la historia de la urbanización, el cuidado de espacios y bienes públicos (como el tratamiento de aguas residuales y de residuos sólidos, la sanidad pública, la educación y otros parecidos) por medios públicos o privados ha sido crucial para el desarrollo capitalista.” (Ibídem). Consecuentemente el autor refiere:

“En la medida en que las ciudades han sido un marco privilegiado para los conflictos de intereses y luchas de clases, los administradores urbanos se han visto a menudo obligados a suministrar bienes públicos (tales como alojamientos accesibles, cuidados sanitarios, educación, pavimentación de las calles, alcantarillado y agua) a una clase obrera urbanizada” (Harvey 2014;115)

Ante la definición de la categoría, la diferencia capital entre *bienes* y *espacios públicos* con los bienes y espacios comunes reside en que, para que las primeras sean consideradas “comunes”, requieren de la acción política y apropiación de la ciudadanía:

“Aunque esos espacios y bienes públicos contribuyen poderosamente a las cualidades del bien común, su apropiación requiere una acción política por parte de los ciudadanos y el pueblo.” (Harvey 2014; 115)

Esta apropiación por parte de la ciudadanía y el pueblo, no está exenta de tensiones y disputas sobre quienes deberían tener a su cargo la producción y regulación del acceso al *espacio público* y de los *bienes públicos*; y a quienes estarían dirigidos los beneficios de dicho proceso. Ante el avance neoliberal, el autor considera que afecta tanto a *bienes públicos* como a los *bienes comunes*;

“...la política neoliberal reduce la financiación de bienes públicos, también mengua el bien común disponible, obligando a los grupo sociales a buscar otras vías para mantener cada bien común (por ejemplo, la educación).” (Harvey 2014; 116)

En cuanto a la categoría de *bien común* el autor refiere;

“Los bienes comunes no deben considerarse pues como un tipo particular de cosas o activos y ni siquiera de procesos sociales, sino como una relación social inestable y maleable entre cierto grupo social autodefinido y los aspectos de su entorno social y/o físico, existente o por ser creado, considera sustancial para su vida y pervivencia.” (Harvey 2014, 116).

En síntesis, los *bienes públicos* sólo se convierten en *bienes comunes*, mediante la lucha por su apropiación. La ciudad, por ende, es un espacio privilegiado de manifestación y compromiso de la acción política, o en palabras de Lefebvre “un lugar de enfrentamientos y de las relaciones entre el deseo y la necesidad...” (Lefebvre 1991; 57).

Finalmente, el objetivo del presente trabajo es observar cómo el cambio de dirección política a nivel nacional influyó en el desenvolvimiento económico de la provincia y su capital.

## I

La economía del país al comienzo del siglo XXI ha sufrido diversas transformaciones: una crisis motivada por la caída del régimen de convertibilidad monetaria y del modelo de acumulación financiera (2001); una importante devaluación que implicó una gran transferencia de recursos desde trabajo hacia el capital mediante el deterioro del salario real (2002); la instalación de un nuevo modelo productivo, con especialización fabril y exportador de productos principalmente agrarios y agroindustriales (2003) y la implementación de políticas redistributivas e inclusivas dirigidas a los sectores más vulnerados por el proceso de acumulación anterior, que fueron, además, los sectores más afectados producto de la salida del anterior régimen.

Sin embargo, luego de doce años de los gobiernos kirchneristas que impulsado la implementación de políticas redistributivas e inclusivas, el gobierno que asumió en diciembre de 2015 de la mano de la alianza “Cambiamos” reinstaura un nuevo ciclo de políticas neoliberales. El gobierno encabezado por el presidente Mauricio Macri (2015-2019) llevo adelante en sus primeras medidas económicas, el pago de la demanda por bonos de deuda externa a los denominados “Fondos Buitre”, liberó el mercado cambiario mediante la eliminación del conocido “cepo” que limitaba la compra de divisas durante la segunda presidencia de Cristina Fernández, aumento y dolarización de los servicios públicos, y un cronograma de disminución de las retenciones a las exportaciones – una de las fuentes de financiamiento del Estado más importante – y la limitación de las transferencias a las provincias para la realización de obras públicas, motivando a los gobiernos provinciales a colocar deuda publica en dólares en mercados externos de forma directa.

En este sentido el periódico *Ámbito Financiero* del 25 de agosto de 2020 reprodujo los datos relevados por el “Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica” (CELAG), los cuales evidencian en sus resultados para el periodo 2015-2019 en Argentina, el aumento de la pobreza, la disminución del PBI per cápita, caída del salario y de las jubilaciones reales en dólares, incremento del desempleo, además de un importante incremento del endeudamiento público y la inflación que rondo a cifras mayores del 50 % anual.

Cuadro 1

<b>INDICADORES ECONOMICOS ARGENTINA 2015-2019</b>		
	2015	2019
Pobreza	29,7%	35,4 %
PBI per cápita en dólares	14.884	9.912
Inflación	27,5%	54%
Salario mínimo en dólares	580	266
Desempleo	5,9%	10,6%
Riesgo País	555	2.270
Deuda Publica Bruta /PBI	52,6%	98,2%
Tipo de Cambio	9,5	61,5
Déficit de Cuenta Corriente	2,7%	5,1%
Tasa de interés (Limite tarjeta de crédito)	36,6%	101,1%

Fuente: Celag.org / actualización 5 de noviembre de 2019

Cuadro 2

<b>VALORES ACUMULADOS ARGENTINA – GESTION MACRI 2015-2019</b>	
	<b>2016-2019</b>
Empresas cerradas	19.131
Fuga de divisas (en millones de USD)	84.100
Pago de Intereses (en millones de USD)	36.381
Inflación acumulada	285%
Caída de la producción industrial	-12,8%
Fabricación de productos textiles	-34,1 %
Fabricación de maquinarias y equipos	-26,0%
Fabricación de vehículos automotores	-24,4%
Nuevos pobres	2.600.000
Inversión en equipos durables de producción	-19,8%
Endeudamiento externo (en millones de USD)	98.000
Jubilación mínima en dólares	-56%
Fondo de Garantía de Sustentabilidad (Fondo de Jubilaciones y pensiones en millones de USD)	-45.000
Consumo de leche por habitante	-19,0
Deuda en pesos (Títulos y notas, letes, leliqs, en billones de pesos)	1,4

Fuente: Celag.org / actualización 5 de noviembre de 2019

En este sentido, las provincias argentinas se vieron afectadas en forma dispar, siendo las más perjudicadas aquellas con menor población, y mayormente dependiente de las partidas presupuestarias del Estado nacional.

## **ESTADO PROVINCIAL Y EVOLUCION ECONOMICA**

La provincia de Río Negro formó parte del Territorio de la Patagonia, siendo su capital Viedma. En 1884, a través de la ley 1532 quedan delimitados los territorios nacionales, entre ellos, Río Negro. Al igual que otras regiones de Argentina, es el ferrocarril el primer impulsor de la actividad productiva. Su extensión llegó a la Estación Limay (actual ciudad de Cipolletti) en 1899; cruzó el río Neuquén en mayo de 1902 inaugurando la estación Neuquén y en 1913 llega la punta de riel a Zapala, centro geográfico de la Provincia.

En la década de 1950 se inicia el proceso de provincialización; durante el gobierno de Juan Perón, y culminó con la promulgación de la Ley 14.408/55 que permitió que los Territorios Nacionales de Río Negro, Chubut, Neuquén y Santa Cruz se convirtieran en provincias autónomas. De esta manera, sus habitantes comenzaron a tener derechos civiles. Sin embargo, debido a la falta de continuidad democrática que provocó el golpe de estado de 1955, las Constituciones Provinciales recién se

sancionaron en 1957. En este sentido, desde su provincialización en 1955, Río Negro se distinguió en la Norpatagonia por su alto nivel de “in-integración”, dado que el Estado rionegrino se conformó sobre la base de una sumatoria de regiones y localidades, con particularidades propias e intereses contrapuestos que deben coexistir, incidiendo constitutivamente en la dinámica de la política provincial (Iuorno 2013). En este sentido, la preocupación de todos los mandatarios rionegrinos giró en torno de la problemática de la “desintegración” provincial.

Asimismo, cabe destacar que Río Negro, antes de adquirir status de provincia en 1955, ya había logrado un importante impulso socio-económico proporcionado por su diversidad geográfica y por su explotación frutícola, ganadera, turística y posteriormente energética.

Hacia la década de los `60 se producen mejoras en el sector agrícola con una importante tecnificación en las parcelas y una diversificación social, tanto de los empresarios, como de los trabajadores provenientes de inmigraciones internas y de países limítrofes. Efectivamente, las manzanas y peras de la región ganaron posicionamiento en los mercados de Europa occidental sobre fines de los años 60 y principios de los 70. Estos cambios económicos y sociales fueron acompañados por una significativa urbanización, objetivo de inversión de los excedentes generados en la construcción y engrosado por la obra pública, considerada como estratégica.

La provincia comienza a incorporarse más significativamente a la economía nacional a partir de la década del `70 del siglo pasado. Hasta ese momento, las frutas del Alto Valle y el centro turístico de San Carlos de Bariloche constituían el único interés del resto del país.

La producción rionegrina comprende la agricultura, concentrada en las zonas de valles, predominando los cultivos de frutales (manzanas y peras). También posee cultivos de hortalizas (tomate y cebolla) y frutas finas (frambuesa, guinda y frutilla). La ganadería se desarrolla en forma intensiva, enviando terneros para invernada en Buenos Aires y La Pampa; mientras que los ovinos constituyen el 13% del total nacional. En relación a la industria sobresalen: la producción de sidra y jugos, además de lanas finas y pesca con captura de merluza y calamar. Asimismo, la minería se basa en la explotación de hierro, bentonita, piedra laja, sal, petróleo y gas. El turismo es, también, una actividad económica a destacar, ya que en las últimas décadas se ha convertido en una gran fuente de ingresos en la provincia. (Díaz, Fernández, Fuentes y García, 2011, 2).

La crisis del estado benefactor que comienza con el alza de la cotización del petróleo a mediados de los años `70, modificó las estructuras de los mercados internacionales. La posición de Argentina como exportador de frutas en contra temporada se vio amenazada por la irrupción de nuevos competidores del Hemisferio

Sur. A partir de entonces, el sistema productivo provincial comienza su decadencia progresiva. La hiperinflación, el empeoramiento de las condiciones de distribución de la riqueza y la restricción del crédito, marcaron un sentido inverso al período de esplendor anterior: menor ingreso para los productores locales, menor consumo e inversión en infraestructura, provocando efectos secundarios sobre el resto de las actividades económicas locales.

Desde fines de los años ´80 volvieron a incrementarse los volúmenes exportados desde la región; no obstante, el escenario mundial y nacional cambió sustancialmente: las principales especies y variedades comercializadas no son las mismas que en el pasado y la biotecnología ha revolucionado la producción de alimentos. (Avellá, Landriscini y Preiss, 2018, 98)

Este panorama se profundiza en los noventa, cuando se agrava la situación para el sector frutícola de Río Negro, producto de las políticas económicas neoliberales impulsadas bajo los gobiernos de Carlos Menem; como la ley de convertibilidad y la apertura del comercio exterior sin restricciones. Las privatizaciones de las empresas públicas, el ajuste del Estado y la destrucción de la industria nacional, impactaron sobre el mercado de trabajo generando una desocupación creciente en gran parte del territorio argentino.

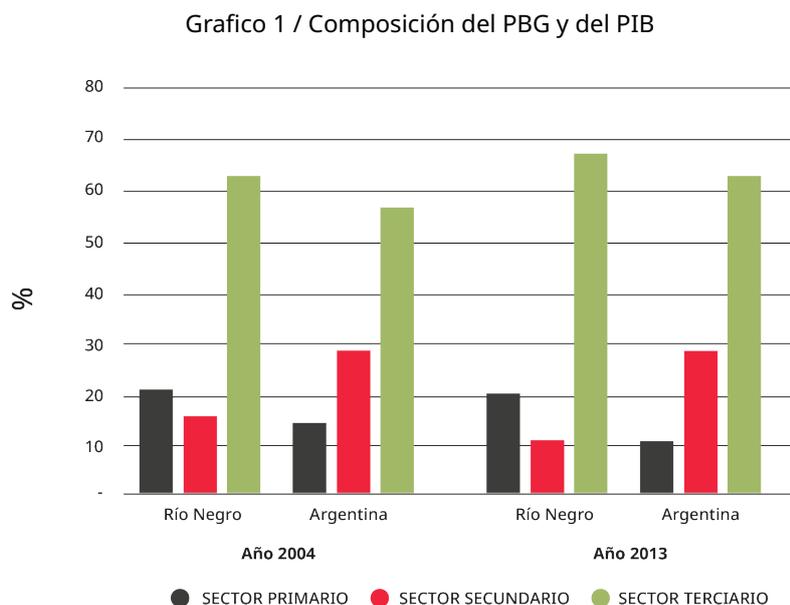
Ya en el nuevo siglo y pese al cambio de modelo político y económico en Argentina iniciado en 2003 por Néstor Kirchner, la fruticultura en Río Negro no logró recuperarse. Según Claudio Scaletta (2016) la crisis frutícola que atraviesa la región del Alto Valle de Río Negro y de Neuquén en los últimos años, se basa en tres circunstancias predominantes:

- Caída de la cantidad y calidad de la producción.
- La expulsión y desaparición de actores económicos.
- Progresivo abandono de la actividad principal en favor de otras tareas de menor valor agregado; como la ganadería, producción de forrajes o directamente extractivas, como los hidrocarburos.

Scaletta entiende que la producción frutícola en Alto Valle cayó bajo una concentración “viciosa” a costa de los sectores más débiles y en el marco de un circuito que perdió calidad y se achicó.

Como podemos apreciar en el siguiente gráfico, el PBG provincial se concentra actualmente en el Sector Terciario (Servicios) que incluye la Administración Pública, el Comercio y el Turismo. En segundo lugar, el Sector Primario (principalmente Agrícola) presenta una importancia relativa, mientras que la industria no ha alcanzado un desarrollo de importancia. La composición no ha mostrado cambios signi-

ficativos en los últimos años.



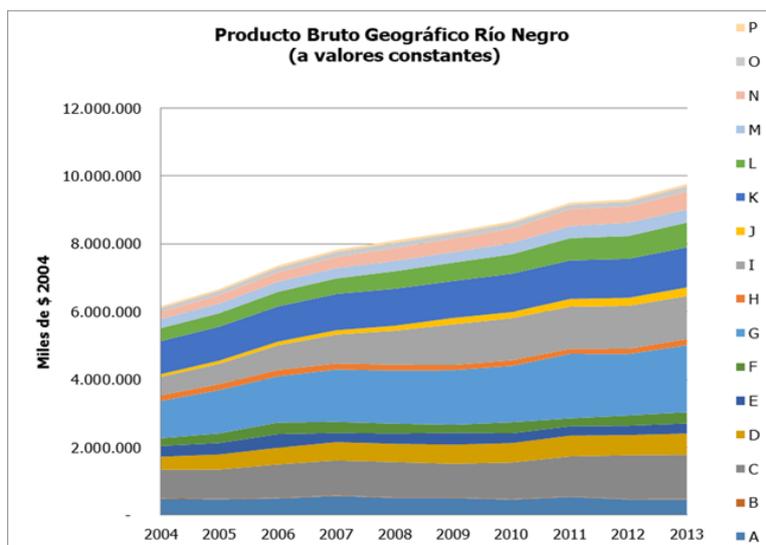
Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección Provincial de Estadísticas de Río Negro y el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

La llegada al gobierno nacional de Néstor Kirchner produce un cambio de modelo económico, político y social en Argentina. El nuevo modelo impulsó al consumo interno como motor de la demanda, con una clara orientación keynesiana en la política económica.

Para sintetizar y a fin de su visualización, la estructura económica de Río Negro se muestra en el siguiente gráfico, donde se representa la composición de su Producto Bruto Geográfico (PBG) en términos constantes.

En el mismo se aprecia que el PBG de Río Negro creció progresivamente en términos reales en el periodo 2004 – 2013. Se interpreta que este crecimiento fue producto de que algunos sectores comenzaron a tener mayor dinamismo, tales como: comercio, servicio de transporte, servicios inmobiliarios y lentamente comienza a ganar preponderancia el sector Minas y canteras; fundamentalmente por el avance de la explotación hidrocarburífera en el territorio provincial, en particular en la localidad de Allen. Por el contrario, el complejo agrícola mantuvo su producción relativamente constante.

Grafico 2



Los sectores que se reflejan en el Grafico son:

A.	Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura
B.	Pesca y Servicios Conexos
C.	Explotación de Minas y Canteras
D.	Industria Manufacturera
E.	Electricidad, Gas y Agua
F.	Construcción
G.	Comercio al por Mayor y Menor
H.	Servicio de Hotelería y Restaurante
I.	Servicio de Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones
J.	Intermediación Financiera y Otros Servicios Financieros
K.	Servicios Inmobiliarios, Empresariales y de Alquiler
L.	Administración Pública y Defensa y Seguridad Social Obligatoria
M.	Enseñanza
N.	Servicios Sociales y de Salud
O.	Servicios Comunitarios, Sociales y Seguridad Social Obligatoria y Personales N.C.P
P.	Servicios de Hogares Privados

Fuente: Subsecretaría de Relación con las Provincias. Ministerio del Interior, Obra Pública y Vivienda.

## EL RETORNO DEL NEOLIBERALISMO

El período iniciado el 10 de diciembre de 2015 implicó drásticos cambios en las políticas nacionales y su relación con las provincias. Uno de los más significativos fue en relación al endeudamiento externo. En efecto, luego de más de una década de medidas tendientes a lograr el desendeudamiento del país, una de las primeras decisiones del gobierno de Mauricio Macri fue pagar la millonaria demanda de los llamados “Fondos Buitre”, bajo la concepción de que dicho acto volvería a abrir las puertas del mercado financiero internacional a nuestro país. Por otra parte, en pos de equilibrar las cuentas estatales, se disminuyó bruscamente el gasto, implicando una afectación directa sobre la obra pública.

Como resultado de la combinación de estos dos hechos, se habilitó a los gobiernos provinciales a emitir sus propios títulos de deuda en dólares, bajo la premisa de que se conseguirían tasas más bajas en el exterior que internamente. Esta decisión es similar a la realizada en la dictadura militar iniciada en 1976, cuando las empresas estatales tomaron deuda externa. El objetivo es que el Estado Nacional mantenga las divisas como reservas y girar el equivalente en pesos a las provincias ya que la obra pública se paga en moneda nacional.

Los resultados para la provincia de Río Negro fueron los siguientes:

Cuadro 3  
Evolución de la deuda pública. Provincia de Río Negro.  
Cuarto trimestre 2015-2018, en millones de pesos

	2015	2016	2017	2018	Crecimiento % del período
<b>Stock</b>	5.166	8.283	15.075	22.286	331%
<b>Intereses</b>	66	360	986	3059	4.534%

Fuente: Subsecretaría de Relación con las Provincias. Ministerio del Interior, Obra Pública y Vivienda.

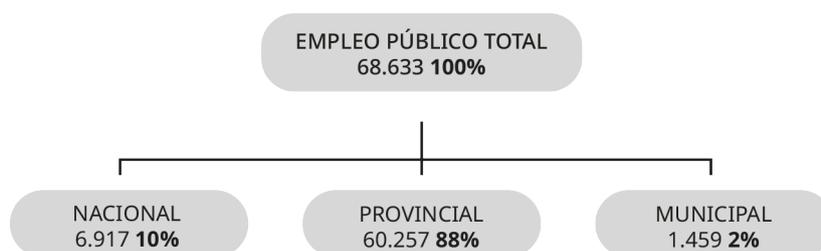
En cuanto a la participación de recursos de origen nacional, si bien éstos fueron disminuidos como consecuencia de las menores alícuotas de retención a las exportaciones, su distribución entre las provincias fue además, sumamente desigual. Según datos de la Secretaría de Hacienda de la Nación, entre 2015 y 2018, mientras la ciudad de Buenos Aires vio incrementados estos recursos coparticipables en un 593% y la provincia de Buenos Aires un 170%, para Río Negro el aumento fue de 136%. Adicionalmente, la eliminación del fondo solidario sojero en 2018 implicó una pérdida de recursos del orden de los 889 millones de pesos para Río Negro. (Premici 2019).

En resumen, más endeudamiento y menos coparticipación.

## EMPLEO PÚBLICO Y PRIVADO EN LA PROVINCIA

El empleo público en la Provincia de Río Negro presenta dimensiones considerables. Considerando el empleo público provincial y municipal, se contabilizan 89 trabajadores estatales por cada 1.000 habitantes. Con este valor, la provincia se ubica por encima del promedio nacional (78 empleados públicos cada 1.000 habitantes).

Gráfico 3  
Empleo público de la provincia de Río Negro por ámbito de gobierno. Promedio 2015



Fuente: DGIyEL - SSPEL - MTEySS sobre la Base del SIPA.

Con respecto al empleo perteneciente al sector privado, en el mes de mayo de 2019 la totalidad de asalariados registrados de Río Negro era de 102, 1 mil. En tanto, los registros de los años anteriores, entre los cuartos trimestres de 2016 y 2017 la provincia experimentó una contracción de 1,2 % en su nivel de empleo privado. Esta caída registrada significó para Río Negro, la destrucción de 1367 puestos de trabajo. La mayor disminución, se observa en los servicios agrícolas, seguida por la de extracción de gas y petróleo.

Cuadro 4

Evolución del empleo registrado privado en la provincia de Río Negro. Promedios anuales. Miles y %.<sup>22</sup>

	EMPLEO			VARIACION		
	Promedio 2012	Promedio 2017	Puestos	%	Nacion %	Region Patagónica
<b>Total Provincia</b>	107,3	114,4	7,1	6,6	3,5	6,8
<b>Agricultura, ganadería y pesca</b>	22,3	23,1	0,9	3,8	-0,4	-2,4
<b>Minería y petróleo</b>	3,2	2,6	-0,6	-18,8	3,8	-0,4
<b>Industria</b>	10,3	11,6	1,2	11,8	-3,4	-2,4
<b>Electricidad, gas y agua</b>	1,7	1,9	0,1	7,8	21,2	14,0
<b>Construcción</b>	7,2	7,6	0,4	5,9	3,9	-0,2
<b>Comercio</b>	21,4	23,7	2,3	10,9	6,2	12,7
<b>Servicios</b>	41,2	43,9	2,7	6,5	5,5	9,8

Fuente: Informe diagnóstico Laboral Provincia de Río Negro. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Noviembre 2019.

## LA CIUDAD DE VIEDMA

La creación de la Provincia de Río Negro en la década de los `50 produjo un fuerte crecimiento económico y demográfico a la ciudad de Viedma, su capital, a partir del impulso de la administración pública, y a su vez la demanda de contar con recursos humanos para desempeñarse en las diferentes áreas del Estado. En este sentido Alonso (2008) señala:

*“La condición de capital provincial de Viedma le otorga al Estado un papel central. La presencia de la administración pública estructura su identidad y las relaciones de su sociedad. En la trama entre actores locales y aparatos estatales parecen existir dos núcleos fundamentales: uno en torno al gobierno municipal y otro alrededor del gobierno provincial.”* (Alonso y otros 2008; 45)

Según las investigadoras Álvarez y Opazo (2003) Viedma es *“sede de intercambios económicos, sociales, culturales y políticos y una unidad política – administrativa de mayor complejidad.”* Las autoras consideran que la capital rionegrina, producto del frustrado traslado de la capital en la década de los ochenta durante la administración del Presidente Raúl Alfonsín y las políticas de ajuste del Estado llevadas adelan-

<sup>22</sup> Fuente: Informe diagnóstico Laboral Provincia de Río Negro. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Noviembre de 2019. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20.08.06\\_informe\\_rn.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20.08.06_informe_rn.pdf)

te en la década de los noventa, junto a la falta de alternativas productivas, brindan un sesgo particular a Viedma “*como capital burocrática que pugna por redefinirse.*” La economía de Viedma está fuertemente vinculada al Estado, siendo su principal actividad la administración pública. Las actividades del sector privado (comercio, bancaria y empresarial) también son dependientes mayoritariamente al Estado:

*“Para Viedma, con relativa importancia del sector privado, la Administración Pública ha sido y es la principal fuente de recursos para la subsistencia de la población; a esto se suma el hecho de que no se ha observado una línea de acción clara y concreta que redefina el perfil de la ciudad que se quiere (...) El Estado seguirá siendo para la región el protagonista central del desarrollo. La masa de recursos que vuelca mensualmente no puede ser fácilmente sustituida por ninguna otra actividad productiva, por lo menos en un plazo razonable para las expectativas de la población.”(Álvarez y Opazo 2003; 2)*

A su vez, cabe destacar que el principal productor de servicios en Viedma es su estado municipal. En términos generales el Municipio se orienta a la prestación de servicios públicos relacionados con el mantenimiento de la ciudad, habilitaciones comerciales y al desarrollo social, cultura y deportes. Sus principales ingresos se originan del pago de las tasas de servicios públicos y de la coparticipación proveniente del Estado provincial y del Estado nacional. Sin embargo, el Estado Municipal de la capital rionegrina no es un actor fuerte, sino que según su funcionamiento interno responde a las características clásicas de las administraciones con baja capacidad de innovación, basadas en una concepción clientelar y patrimonialista de la política (Alonso 2008).

## **CONFLICTOS**

En el **Cuadro 5** se observa que en la provincia de Río Negro todos los sectores seleccionados sufrieron pérdidas de puestos de trabajo, siendo el más afectado el sector de trabajadores de “agricultura, ganadería, caza y silvicultura” con 2849 puesto de trabajo menos en 2018 con respecto a los asalariados registrados en 2015. Por otra parte, el sector de la construcción ocupa el segundo lugar con la caída de 2056 empleos en el periodo 2015-2018.

Cuadro 5

Río Negro/ Sector	Diciembre 2015	Septiembre 2018	Diferencia
Trabajadores del sector agricultura, ganadería, caza y silvicultura	235757	20726	-2849
Trabajadores de la industria manufacturera	12369	11908	-461
Trabajadores Sector Petróleo	2937	2431	-506
Trabajadores del rubro del Comercio al por menor	12379	12105	-274
Trabajadores de la Construcción	8648	6592	-2056

Fuente: Elaboración propia. Datos extraídos del Observatorio de Empleo y Dinámica empresarial. Secretaría de Trabajo y Premici (2019).

A partir del análisis documental llevado a cabo, se observa que entre el 2016 y 2017 una fuerte presencia de protestas de los gremios relacionados al empleo público dependiente del Estado provincial. Los sindicatos predominantes fueron ATE (Asociación de Trabajadores del Estado) y UNTER (Unión de Trabajadoras y Trabajadores de la Educación de Río Negro), los cuales fueron ocupando el espacio público bajo consignas de resistencia contra la precarización laboral y pérdida de poder adquisitivo y derechos.

La ciudad de Viedma, espacio privilegiado para la manifestación y acción política, fue en el 2017 escenario de la una huelga y marcha multitudinaria, encabezada por UNTER, ATE y UOCRA, en protesta contra las políticas implementados por el gobierno nacional. Algunas de las expresiones vertidas en el acto son reflejadas por el diario *Río Negro*:

*...”el padre Luis leyó la declaración conjunta, reiterando sus pedidos a Nación de “basta de ajustes desmedidos”, “basta de tarifas imposibles”. El documento plantea al gobierno provincial y los municipios que se “actualice en forma inmediata las respectivas paritarias y los acuerdos salariales del año pasado”. También se peticiona una “enérgica defensa de los intereses de Río Negro frente a la Nación.” (Redacción Diario Río Negro, 2017)*

Otras de las postales que retrataba el portal del mismo diario, destacaba la reducida actividad de las dependencias estatales, aunadas al reclamo contra el ajuste:

*“Ciudades a media máquina, con escaso transporte y actividad estatal pero con comercios abiertos y la mayoría de los servicios privados funcionando fue la tónica que tuvo la jornada de protesta nacional en Río Negro, que incluyó una multitudinaria marcha en Viedma, con críticas al gobierno nacional, pero también a la gestión provincial.” (Ibídem)*

Los manifestantes, que llegaron de diversos puntos de la provincia, se volcaron a las calles de la ciudad marcando como epicentro de la marcha la Casa de Gobierno de Río Negro.

La emisión de deuda pública en la provincia de Río Negro tuvo como objetivo la concreción de un plan de obras que incluía parques industriales, gasoductos, cloacas y edificios estatales, que se denominó Plan Castello. Una revisión de los medios digitales en torno a conflictos laborales, muestra que la mayoría de los acontecidos durante el año 2018 corresponden a la relación entre la Unión de Obreros de la Construcción de la República Argentina (UOCRA) y el estado provincial. Se destaca el reclamo por la activación de obras financiadas con fondos provenientes de Plan Castello. En la edición del 27 de julio de 2018 del “Diario Río Negro” se obtienen los siguientes fragmentos:

*“En el sector de la construcción, lejos de reactivarse, se acentúa la falta de trabajo. A la ya conocida inexistencia de planes de vivienda, paralización de obras como la ampliación del hospital Zatti, los Jardines de Infantes – tanto los que corresponden a los programas federales como los provinciales – ahora se suman la paralización de la obra de la ruta nacional 250 y el consecuente despido de los trabajadores que allí se desempeñaban”, detalló el legislador Raúl Martínez. (Redacción Diario Río Negro, 2018)*

Por otra parte, en la edición del 4 de diciembre de 2018 del portal digital del diario “Río Negro” se publica el reclamo de los trabajadores de la construcción en las puertas del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia:

*“Nos dicen que siempre apoyaron a los trabajadores, pero ya pasó el tiempo de la bolsa de comida y estamos pidiendo que se genere empleo” aseguró el secretario de la UOCRA de Viedma, Damián Miler (...) Estamos reclamando la reactivación de las obras comprometidas” dijo y enumeró las 70 viviendas para afiliados del gremio, la ampliación del edificio del IPPV, el inicio de la obra del complejo del casino y “la puesta en marcha real de las obras del Plan Castello” porque “en el nuevo edificio del Ipross apenas son 10 trabajadores” agregó.” (Redacción Diario Río Negro, 2018)*

En estos artículos, se observa que en las protestas de los representantes de los trabajadores de la construcción se hace referencia a los efectos de la política económica en el sector y a su vez reclaman al Estado provincial la reactivación de obra pública en complejos de edificios ubicados en la ciudad de Viedma, como el edificio del IPROSS (Obra social de Río Negro) y el edificio del Casino de la ciudad. En este sentido y teniendo en cuenta las consecuencias del modelo económico neoliberal que perduró en el periodo 2015-2019, puede interpretarse que el endeudamiento del Estado provincial para impulsar la obra pública y a su vez generar empleo, no deja de ser una trampa de la actual fase del capitalismo.

## CONCLUSIONES

Retomando las preguntas planteadas, surge de lo desarrollado que los sectores económicos más afectados por las políticas del gobierno de Cambiemos fueron el primario (agrícola y ganadero) y la construcción. Si bien debemos destacar que las estadísticas provinciales no brindan datos suficientemente actualizados de su PBG, es clara la caída del empleo en dichas ramas.

En este sentido, la construcción fue afectada por la disminución de la obra pública, ya que a pesar de que la provincia se endeudó para el desarrollo de un plan de obras, el mismo no fue suficientemente ejecutado, originándose conflictos y aumento del desempleo.

Por lo tanto, serán los trabajadores de la construcción parte de los protagonistas de los reclamos y protestas ante las autoridades provinciales y nacionales.

Adicionalmente, los tradicionalmente combativos gremios estatales tomaron la bandera del rechazo hacia las políticas de exclusión, endeudamiento y concentración de la riqueza.

El libro “Ciudades Rebeldes” de David Harvey (2014) resulta una oda a la lucha anticapitalista donde el autor nos propone la reivindicación por el Derecho a la Ciudad como bandera unificadora o articuladora de la lucha de clases. Ante el recrudecimiento en el país de la política neoliberal, en la localidad estudiada, las luchas que se evidenciaron entre los años 2016-2019 no sólo provinieron de los sectores clásicos del movimiento de trabajadores estatales agremiados, sino también fueron productos de los cierres de empresas privadas, los ajustes del empleo público nacional y el sindicato de la construcción por la disminución de la inversión en infraestructura.

La condición de capital de provincia de la ciudad de Viedma, convierte a su espacio público en el escenario común donde convergen las manifestaciones no sólo de sus ciudadanos, sino las de los habitantes de toda la provincia.

## Bibliografía.

ALONSO, Osvaldo y otros (2008) Viedma: la construcción de un proyecto colectivo. Actores y desarrollo local. Argentina. Editorial Educo.

ALVAREZ, Mabel y OPAZO, Carina (2003). Estrategias de desarrollo local en Viedma: Herramientas para afrontar los desafíos de desarrollo. Argentina. V Seminario nacional de la red de Centros Académicos para el estudio de los gobiernos locales.

AVELLÁ, B, LANDRISCINI S. y PREISS, O. (2018). Complejo frutícola de Río Negro y Neuquén. Exportaciones, principales competidores y factores que condicionan la competitividad. En Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios N° 48 – Argentina. 1er semestre de 2018.

BERTOLDI, Sandra, BOLLETTA, Viviana y MINETTI, Milka. Investigación social. Las técnicas de recolección de información: supuestos epistemológicos y procedimientos operativos. CURZA – UNCO. Viedma, 2006.

DIAZ, Nora, DIAZ, Lilien, ALDANA, Exequiel y CABRERA, Mauricio (2018). La incidencia del empleo público en el desarrollo regional. Capitales provinciales ante los procesos de ajuste, el caso de Viedma y Neuquén. Argentina. VIII Jornadas de Historia de la Patagonia.

Díaz, Fernández, Fuentes y García (2011). Evolución Económica y Social de la Provincia de Río Negro a Partir del Nuevo Modelo Económico Nacional (2003 – 2009). Rupturas y Continuidades. Argentina. IV Jornadas de Economía Crítica, Universidad Nacional de Córdoba.

HARVEY, David. (2014). Ciudades Rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana. Capítulo IV. Argentina. Ediciones Akal.

IUORNO, Graciela E. y FAVARO, Orietta. (2005). Poder político y estrategias de reproducción en los territorios de Neuquén y Río Negro, Argentina (1983 – 2003). En: “Sujetos sociales y políticas. Historia reciente de la Norpatagonia Argentina.” CEHEPYC, Centro de Estudios Históricos de Estado, Política y Cultura. Argentina, Editorial La Colmena.

IUORNO, Graciela. “Desde la libertad hacia la igualdad. Política, integración e identidad rionegrina en el retorno al régimen constitucional.” En: FAVARO, Orietta e IUORNO, Graciela (Editoras) “*La trama al revés en años de cambio. Experiencias en la historia argentina reciente.*” Editorial PubliFADECS. General Roca, 2013.

Ministerio de Producción y Trabajo, Dirección General de Estudios, Macroeconómicos y Estadísticas Laborales, Equipo de Estudios y Estadísticas del Mercado de Trabajo (2019). Informe de Diagnóstico Laboral, Provincia de Río Negro. Argentina. Agosto 2019.

NOYA, Norma, DIAZ, Lilén, ALDANA, Exequiel y CABRERA, Mauricio. “Viedma y Neuquén capital. El proceso de urbanización de las Capitales de las Provincias de Río Negro y Neuquén. Una aproximación”. Jornadas de Economía Crítica, Universidad Nacional de General Sarmiento. Malvinas Argentinas, 2017.

PREMICI, Sebastián. “La Patagonia ajustada. Argentina”. Editorial Acercándonos, 2019.

## Fuentes electrónicas.

SCALETTA, Claudio (2016). “El ocaso de una región”. Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-291611-2016-02-02.html> (2020, 15 de octubre)

Redacción Diario Río Negro (2017). “La huelga en Río Negro sumó reclamos contra Weretilneck”. Disponible en <https://www.rionegro.com.ar/la-huelga-en-rio-negro-sumo-reclamos-contraweretilneck-BD2555333/> (2020, 20 de octubre)

Redacción Diario Río Negro (2018). “Obras paralizadas: la UOCRA denunció la grave situación que viven sus afiliados”. Disponible en <https://www.rionegro.com.ar/obras-paralizadas-la-uocra-denuncio-la-grave-situacion-que-viven-sus-afiliados-KD5467815/> (2020, 20 de octubre)

Redacción Diario Río Negro (2018). “La UOCRA reclama la reactivación de obras públicas en Viedma”. Disponible en <https://www.rionegro.com.ar/la-uocra-reclama-la-reactivacion-de-obras-publicas-en-viedma-BG6091012/> (2020, 20 de octubre)

# Trabajo.

# Neuquén: Estado provincial, empleo y salarios en una provincia petrolera.

**NORA DÍAZ**  
**MARIANO YAREGUI**

A partir de una investigación de carácter exploratoria descriptiva, el objetivo del presente artículo es indagar acerca del empleo en la provincia de Neuquén, el rol del Estado y del sector gas y petróleo como demandantes de mano de obra y su relación con la explotación de la formación Vaca Muerta. Se analizará particularmente las relaciones de producción durante el gobierno de Mauricio Macri y los inicios de la presidencia de Alberto Fernández (período 2015- 2021). La problemática planteada es que en la provincia de Neuquén la demanda privada de empleo está concentrada principalmente en el sector hidrocarburos, éste es el que presenta mayor volatilidad ante los ciclos de los precios internacionales, mientras que es el

Estado provincial el principal empleador, manteniendo las condiciones laborales de manera estable.

Desde el punto de vista metodológico, se toma como fuentes de información aquellas que corresponden a instituciones nacionales y regionales, así como datos disponibles en archivos digitales e informes diversos como los documentos de trabajo del Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo del Neuquén (COPADE), datos de la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos y del Ministerio de Hacienda.

## **EL ROL DEL ESTADO PROVINCIAL EN LA ECONOMÍA NEUQUINA**

### **ANTECEDENTES**

La economía de la provincia del Neuquén fue estructurada bajo las políticas activas orientadas al desarrollo regional y por la participación directa del Estado en el gasto agregado. Según un trabajo de la Dirección Provincial de Estadística y Censos<sup>23</sup>, la participación del Estado y las empresas públicas (Hidronor, Y.P.F., Gas del Estado, etc.) en el PBG de Neuquén osciló, en su período de despegue (1970 – 1982), entre 43% y 60% del total.

Por otra parte, aunque las actividades centrales fueron la construcción pública y la extracción de gas y petróleo en las cuales el Estado nacional y provincial asumían un rol protagónico, Neuquén se proyectaba también como una provincia en condiciones de generar una estructura económica autónoma, que asegurase su reproducción como centro productor y de servicios de la región, basada en la agro – industria (pera, manzana y vid) y con industrias manufactureras no dependientes del sector minero (cerámica y otros bienes de consumo), a los que se proponía sumar el turismo y la forestación como actividades prioritarias a fomentar por el gobierno, ambas con recursos naturales suficientes para constituirse en nuevos motores alternativos de crecimiento.

Promediando el siglo XX, la creación de “polos de desarrollo” constituían propuestas descentralizadoras del gobierno nacional que intentaban equilibrar las desigualdades interiores. Así surge el proyecto de la región denominada Comahue, donde el desarrollo se centra en el aprovechamiento de recursos hídricos, turísticos, mineros, forestales y agrícolas, condicionado por la concreción del complejo Chocón – Cerros Colorados.

Por lo tanto, el Estado neuquino ha tenido gran protagonismo en el desarrollo económico y en la creación de empleo.

---

23                      Ontiveros, Daniel. (2009) “Actividad Económica Provincial. Provincia del Neuquén. Período 1970-1982” Dirección Provincial de Estadística, Censos y Documentación.

## EL ESTADO COMO EMPLEADOR

Según datos del Ministerio de Trabajo, en el año 2016 Neuquén era la sexta provincia del país con más empleo público cada mil habitantes (143 por mil).<sup>24</sup>

La administración pública se mantiene como un importante motor de ocupación para un promedio del 30% de la población económicamente activa. En algunas localidades, como Zapala, la relación alcanza un 50-50, por lo que hay un empleo público por cada privado. En Cutral Co, un 30% de los empleos son públicos, mientras que en ChosMalal, un 46% de los trabajos son de este tipo.

La planta de más de 59 mil trabajadores dentro de la administración provincial da cuenta de un fuerte impacto de la actividad pública, que se nota sobre todo en las localidades más pequeñas y con menor desarrollo turístico.<sup>25</sup>

Adicionalmente, si consideramos sólo el empleo registrado, según los datos publicados por ACIPAN (2016)<sup>26</sup>, en el año 2015 el empleo privado formal en la provincia ascendía a 115.874 puestos de trabajo. Si a ello le sumamos los 85.738 puestos de trabajo del sector público, observamos que el público representa un 42,52% del empleo registrado.

Dentro del Estado provincial neuquino, el Poder Ejecutivo es el que concentra la mayoría del empleo público, alcanzando el 94% del total; luego se ubica el poder judicial cuya presencia es del 3% del total, seguido por el Banco Provincia con un 2%, y finalmente el Poder Legislativo que representa el 1% restante. Asimismo, dentro del Poder Ejecutivo se observa que la mayor parte del empleo corresponde a Educación (52%), seguida por Salud (15%), y Seguridad (12%). Por su parte, la administración central concentra al restante 21%.

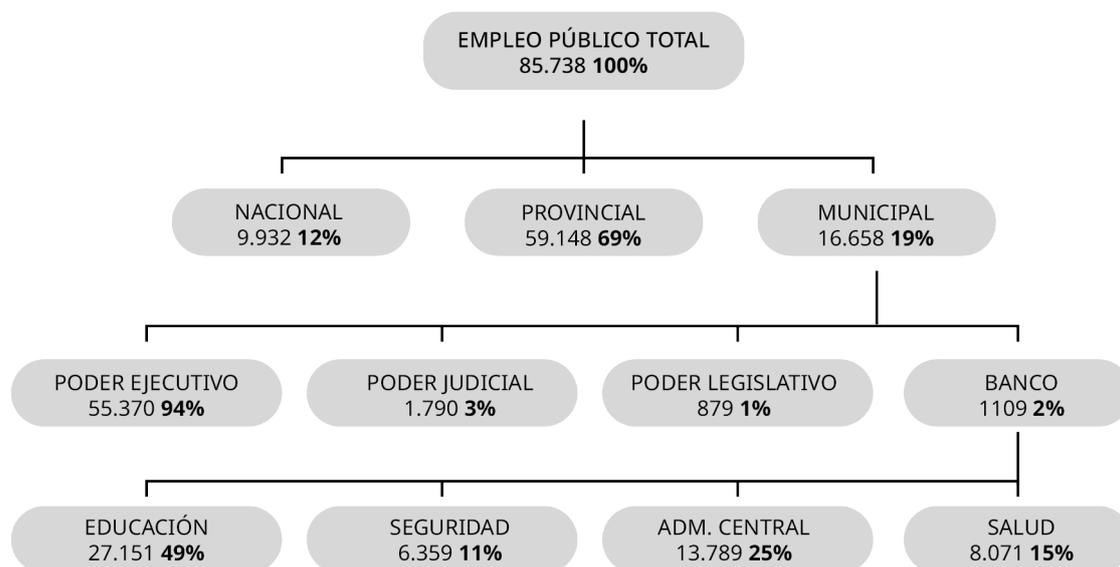
---

24 <https://www.infobae.com/economia/2017/04/27/las-7-provincias-con-mas-empleo-publico-por-cada-uno-privado-y-las-9-con-mayor-brecha-salarial/>

25 <https://www.lmneuquen.com/en-neuquen-el-30-los-empleos-son-el-estado-n557005>

26 Observatorio Económico ACIPAN. Economía y Empresas N°13. Informe del mercado laboral en la provincia de Neuquén, Febrero de 2016., pág. 8.

Imagen 1  
Empleo público de la provincia de Neuquén por ámbito de gobierno. Promedio 2015



Fuente: DGIyEL – SSPEL – MTEySS sobre la Base del SIPA

## EL EMPLEO PRIVADO

La encuesta permanente de hogares que realiza la Dirección de Estadísticas y Censos de la provincia, determinó que la actividad privada genera en Neuquén un 68,7% de los empleos para la población activa de siete localidades de Neuquén. Los datos surgen de encuestas realizadas en Añelo, Centenario, ChosMalal, Cutral Co, Rincón de los Sauces, San Martín de los Andes y Zapala.

El informe del Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec) sobre indicadores socioeconómicos de la población a partir de los 14 años, mostró para el primer trimestre del 2017 que el porcentaje de asalariados que no cuentan con aportes jubilatorios, lo que comúnmente se denomina empleo informal, fue de 22,5% en el conglomerado Neuquén-Plottier. La cifra superó el promedio de la región patagónica que llegó a 18,9%.<sup>27</sup>

En el mes de mayo de 2019, la cantidad de asalariados de la provincia de Neuquén era de 120,9 mil. La composición por sector productivo y su evolución entre los años 2016 y 2017 pueden observarse en la siguiente imagen:

<sup>27</sup> <https://www.rionegro.com.ar/neuquen/neuquen-ocupa-el-segundo-puesto-de-empleo-informal-de-la-patagonia-BI3039542>

Imagen 2  
Evolución del empleo registrado en los sectores de especialización.

Sector		Neuquén		Variación 2017-2016 %	
Código CIU	Descripción	IV 2016	IV 2017	Neuquén	Nación
<b>Sector primario</b>					
113	Cultivo de frutas -excepto vid para vinificar - y nueces	3.170	2.885	-9,0	-8,3
1110	Extracción de petróleo crudo y gas natural	2.635	2.759	4,7	-0,8
1120	Actividades de servicios relacionados con la extracción de petróleo y gas excepto las actividades de prospección	16.328	15.776	-3,4	-6,7
<b>Industria manufacturera</b>					
155	Elaboración de bebidas	874	801	-8,4	-0,1
232	Fabricación de productos de la refinación del petróleo	343	93	-72,9	-24,8
269	Fabricación de productos minerales no metálicos n.c.p	420	435	3,6	2,3
28	Fabricación de productos elaborados de metal	978	1.032	5,5	1,5
29	Fabricación de productos de maquinarias y equipos	1.727	2.003	16,0	2,5
<b>Servicios</b>					
55	Servicios de hotelería y restaurantes	5.772	5.833	1,1	2,9
60	Servicios de transporte ferroviario y automotor y por tuberías	6.248	6.653	6,5	-0,4
74	Servicios jurídicos y contables	12.122	11.670	-3,7	1,6
92	Servicios de esparcimiento (cinematografía, radio, televisión, actividades deportivas, espectáculos artísticos y de diversión)	1.927	1.865	-3,2	0,5

Fuente: DGEMyEL – MPyT, sobre la base de SIPA

La cantidad de puestos de trabajo de Neuquén cayó un 2,8% entre los primeros trimestres de 2016 y 2017 (3.338 empleos menos). Este desempeño estuvo por debajo al registrado por el agregado nacional, que presentó una contracción del 0,2%. Mientras que la región Patagónica mostró una caída similar (-3%). Esta caída del empleo en la provincia se atribuye principalmente a las actividades extractivas que redujeron su planta de trabajadores en un 12% (2.440 puestos menos).

Es destacable la disminución en estos años del empleo en fabricación de productos de la refinación del petróleo y actividades de servicios relacionados con el extractivismo, aunque, por el contrario, la extracción de gas y petróleo se incrementó un 4,7% en el mismo período. La tasa de desempleo de Neuquén-Plottier descendió en el 2019 2 puntos porcentuales respecto al 1er. trimestre del 2018 y presentó un nivel más bajo que en el total de los aglomerados relevados (10,1%), donde se incrementó 1 punto porcentual.

En relación a los salarios del sector privado de Neuquén, los mismos se encuen-

tran entre los más elevados del país. En 2017 las remuneraciones promedio de los asalariados privados alcanzaron \$39.475. Entre los años 2016 y 2017 se observó una caída del salario real en la provincia (-1%).

Siendo el sector hidrocarburífero el principal productivo de la provincia, es necesario detenernos en su análisis con mayor puntualidad.

## **PRODUCCIÓN Y EMPLEO EN EL SECTOR GAS Y PETRÓLEO**

El crecimiento de la economía a partir del 2003 incrementó las necesidades de energía e implicó, en el caso de combustibles, una mayor importación que transformó en ampliamente deficitaria la balanza comercial en este rubro. Se implementaron una serie de medidas tendientes a estimular la producción de petróleo, principalmente mediante la aplicación del plan “petróleo plus”, que subvencionó a las empresas transfiriendo casi 4000 millones de dólares. El 82,5% tuvo como destino estimular la extracción petrolera, en tanto que los restantes 695 millones se dirigieron a la producción gasífera.

Durante del año 2011, en el segundo mandato de la presidenta Cristina Fernández, los argentinos comenzamos a interiorizarnos de las perspectivas que brindaba la posible explotación en forma no convencional de los recursos hidrocarburíferos que contenía la formación Vaca Muerta, ubicada en la cuenca petrolera neuquina. Esta actividad podría convertir a nuestro país en el 4º productor de petróleo y el 2º de gas a nivel mundial.

En abril de 2012 se realiza el anuncio de la expropiación y nacionalización de las acciones de YPF. El proyecto que se denominó “Soberanía hidrocarburífera de la República Argentina” tenía como objetivo prioritario el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos. “El modelo elegido para el futuro de YPF no es de estatización sino de recuperación de la soberanía y control de los hidrocarburos”, manifestó la entonces presidenta Cristina Fernández. Kirchner en cadena nacional<sup>28</sup>. Entre 2013 y 2015 el estado transfirió 9.330 millones de dólares a las empresas del sector. La extracción de gas absorbió el 71,7% de dichas transferencias.

Pero la asunción del gobierno de la alianza Cambiemos a fines de 2015 marcó una ruptura en las políticas económicas en general y hacia el sector energético en particular. Los subsidios del Estado se redujeron drásticamente, mientras las empresas fueron “compensadas” por los famosos “tarifazos”, es decir, trasladando al consumidor los nuevos valores de las tarifas energéticas. Las productoras de petróleo y gas perdieron una parte de los incentivos existentes en los programas vigentes

---

28 <https://www.lanacion.com.ar/politica/expropiacion-de-ypf-nid1465449>

hasta el 2015, que les exigía incrementos de producción. Las nuevas tarifas no parecieron ser estímulo suficiente para las empresas.

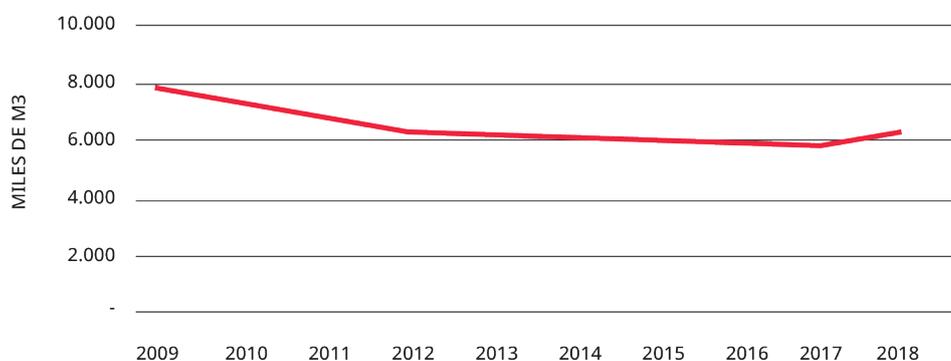
A partir del 2016, la actividad petrolera fue disminuyendo en forma ininterrumpida. Los diarios dejaron de hablar del “Boom” Vaca Muerta, para dar cuenta de la crisis del sector, que fue especialmente notoria en la Patagonia, con titulares de un cariz pesimista: “Petróleo: estiman que en el sur sobran 20.000 empleos”<sup>29</sup>. El mismo artículo informa que “En el yacimiento no convencional Vaca Muerta se estima que los trabajos se frenaron en un 50%. Allí YPF levantó 20 equipos en la zona de Añelo.”

En este marco, las empresas interesadas en el fracking presionaron para la firma de un acuerdo junto al gobierno y al sindicato que modificó varios elementos de las relaciones laborales de la actividad. Desde la firma de la adenda se produjeron 15 muertes de operarios del sector por falta de medidas de seguridad.

En el año 2017 hubo un nuevo repunte en la actividad, observándose un alza en el precio internacional del crudo, que presentó una variación interanual del 17%. En el primer semestre de 2018 la variación interanual fue de 30%, ubicándose en promedio en 65 u\$s/barril.

La producción de petróleo en la cuenca neuquina creció 4.41% entre 2017 y 2018, revirtiendo así 10 años de disminuciones consecutivas (a excepción de un pequeño incremento registrado en 2015).

Gráfico 1 / Producción de crudo Provincia del Neuquén. Años 2009/2018



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Provincial de Estadística y Censos de la Provincia del Neuquén, Boletín Estadístico 202, abril de 2019

El incremento de la producción coincide no sólo con el alza del precio internacional del crudo, sino que también algunos estudios dan cuenta de una disminución en los costos de producción que la harían más rentable. De hecho, YPF reportó en el primer trimestre de 2018 una ganancia neta de 5.986 millones de pesos (unos 297

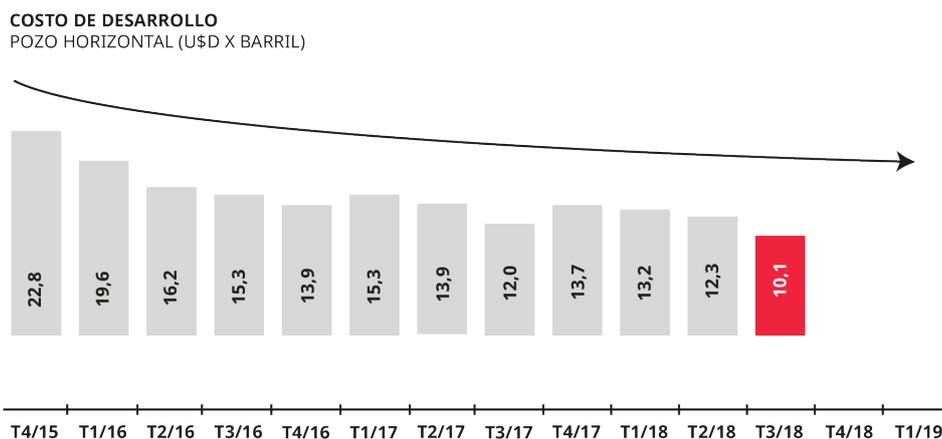
29 Diario Clarín, 16/6/2016

millones de dólares al tipo de cambio de ese momento), representando un importante incremento con respecto a igual trimestre del año anterior, cuando las ganancias habían sido de 192 millones de pesos. Para todo el año 2017, la petrolera tuvo una ganancia neta de 12.672 millones de pesos (624 millones de dólares), frente a una pérdida de 28.379 millones de pesos en 2016.<sup>30</sup>

La Secretaría de Política Económica del Ministerio de Hacienda en su informe sobre Hidrocarburos de julio de 2018 (Informes de Cadena de valor), anuncia la disminución de costos en la producción no convencional:

*“Tomando a YPF como firma representativa, en 2017 se aprecia una caída, en dólares, de los costos de producción de gas y petróleo al contrastar frente a 2015. Destacando la reducción en Costos Directos de Producción en Campo (Lifting Cost). La firma ha realizado progresivamente esfuerzos en el campo no convencional, logrando importantes avances en productividad. Esta evolución en sus costos, en conjunto a la evolución de los precios locales, conllevó a un incremento interanual en los resultados operativos en dólares del primer trimestre de 2018 de 62%.”<sup>31</sup>*

Imagen 3



Fuente: último reporte de YPF. Evolución medida en trimestres (T) <https://www.lmneuquen.com/los-costos-produccion-picada-n634722>

Un artículo publicado en el diario regional “La Mañana de Neuquén”<sup>32</sup>, trata de analizar esta disminución en los costos y alude a:

*“decisiones estratégicas, como la migración a los pozos horizontales y más productivos, pero también se debió a otros factores, como la incorporación de mejor tecnología para perforar y la geonavegación, es decir, la minuciosa tarea de buscar las*

30 <https://lta.reuters.com/articulo/businessNews/idLTAKBN1I938D-OUSLB>

31 Ministerio de Hacienda, Secretaría de Política Económica, “Informes de Cadena de valor. Hidrocarburos”. Julio 2018

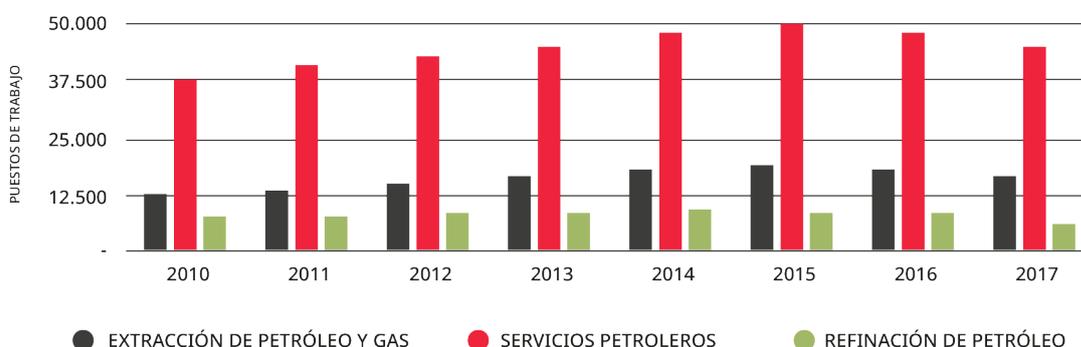
32 <https://www.lmneuquen.com/los-costos-produccion-picada-n634722>

*frangas geológicas más ricas de la formación estrella de la cuenca neuquina a través de pantallas y equipos remotos”<sup>33</sup>.*

Lo que no fue analizado es la adenda al convenio colectivo de trabajo de los petroleros, firmada en 2017, que marca el punto de partida que cambia el mercado laboral del sector, implicando una flexibilización de hecho.

El empleo destinado a extracción hidrocarburífera, servicios relacionados con la misma y la fabricación de productos de la refinación de crudo, explican solo el 1% del empleo privado registrado nacional.

Gráfico 2

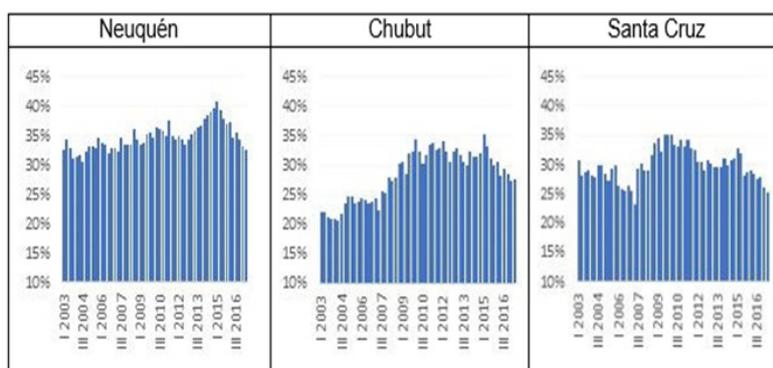


Fuente: Ministerio de Hacienda, Secretaría de Política Económica, Subsecretaría de Programación Microeconómica (2018) Informes de Cadena de valor. Hidrocarburos.

El 30,5% de estos trabajadores y trabajadoras se encuentra en la provincia de Neuquén. Chubut implica el 21,8% del empleo sectorial y Santa Cruz, el 14,8%.

Gráfico 3

Participación de la masa salarial de trabajadores/as petroleros/as sobre la masa salarial total de los y las trabajadores/as registrados del sector privado en cada Provincia 2003 a 2017.



Fuente: Marco Kofman y Facundo López Crespo, (2018): Úselo y tírelo. Empleo petrolero en la Argentina no convencional

Aunque el notorio incremento de la actividad petrolera en la Cuenca Neuquina comenzó a concretarse durante 2016 como consecuencia de la puesta en marcha a toda velocidad de Vaca Muerta, la pérdida de empleos en esa región petrolera alcanzó un total de 2.313 puestos en el cuarto trimestre de 2017 respecto del mismo período de 2015.

La Cuenca Neuquina atravesó dos procesos diferenciados. Entre el cuarto trimestre de 2015 y el mismo período de 2016, Neuquén perdió 1.885 puestos de trabajo en el petróleo. Sin embargo, al año siguiente las bajas mermaron y totalizaron 428 empleos.

El repunte de la actividad petrolera vinculada a Vaca Muerta consiguió aminorar la caída del empleo, pero igual sigue habiendo menos puestos de trabajo que a finales de 2015, cuando se alcanzó el pico histórico de trabajadores en la provincia de Neuquén.

Por otra parte, históricamente los salarios petroleros estuvieron bastante por encima del promedio general. Los altos sueldos petroleros transformaron a Neuquén en un polo de atracción para personas de otras provincias o países, especialmente a partir del desarrollo de Vaca Muerta, que llegan con la esperanza de mejorar su pasar económico. Cada día, 22 familias arriban a la provincia para radicarse, principalmente por la expectativa de trabajo en el petróleo. Más de la mitad tiene como destino Neuquén capital<sup>34</sup>.

El caso no se repite en el resto de las actividades. Las estadísticas desnudan una amplia brecha salarial entre los rubros que menos pagan y el sector petrolero.

La disparidad de salarios entre la industria petrolera y el resto de las actividades, se ve reflejada en subas de precios dentro de la provincia, especialmente de los bienes de consumo y los inmuebles. Otro de los factores críticos identificados es la falta de viviendas cercanas a los yacimientos, lo que ocasiona problemas de seguridad en el transporte, dificultad en los vínculos familiares. Generando asentamientos sin las condiciones básicas en los servicios de luz agua y cloacas.

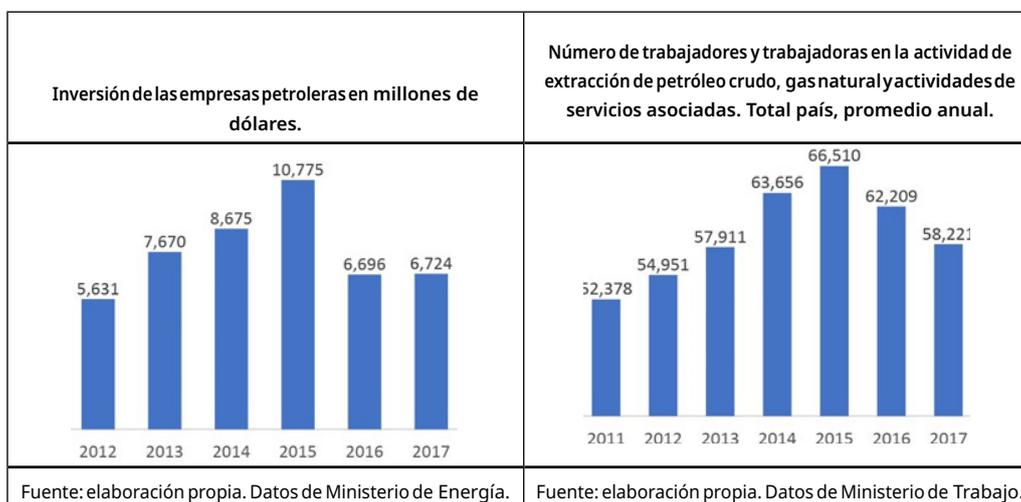
Pese a que los salarios de la actividad son más altos, no se vieron exentos de ajustes: entre 2015 y 2017 se produjo una reducción del salario real del 16%, con la consecuente pérdida de poder adquisitivo. Sin embargo, las empresas presionaron para reducir más los costos laborales a través de una adenda al convenio colectivo.

---

34 Calducci, Ana Laura “Por día, llegan 22 nuevas familias a vivir a Neuquén”. Diario La Mañana de Neuquén, 28/02/2018. <https://www.lmneuquen.com/por-dia-llegan-22-nuevas-familias-vivir-neuquen-n582665>

En los siguientes gráficos vemos cómo la inversión en el sector comienza a aumentar a partir del año 2017, aunque no se observa un comportamiento similar en el empleo:

Gráfico 4



Fuente: Marco Kofman y Facundo López Crespo, (2018), op. cit.

## LA ADENDA AL CONVENIO DE TRABAJO

En el marco del retrimiento de las inversiones en el sector petrolero, la adenda petrolera fue firmada en enero de 2017. Se presentó como un acuerdo modelo para toda la industria, surgida de la presión de las compañías del sector interesadas en la explotación no convencional, haciendo foco en los altos costos salariales y, en segundo plano, en el elevado grado de sindicalización de la mano de obra local. Para las empresas, dichos factores desalentaban las inversiones extranjeras en Vaca Muerta.

En un acto desarrollado en la Casa Rosada, encabezado por el presidente Mauricio Macri y con la participación del gobernador de la provincia de Neuquén, Omar Gutiérrez, la adenda fue suscripta por el secretario general del Sindicato de Petróleo y Gas Privado de Neuquén, Río Negro y La Pampa, Guillermo Pereyra; el secretario general del Sindicato de Personal Jerárquico y Profesional del Petróleo y el Gas Privado, Manuel Arévalo; el presidente de YPF, Miguel Ángel Gutiérrez; el director de Pan American Energy, Marcos Bulgheroni; y el director de Total Austral Jean Marques Hosanski. Del acto participaron además los ministros nacionales de Energía, Juan José Aranguren; y de Trabajo, Jorge Triaca.

Desde el Gobierno se presentó el anuncio de los cambios a la baja en las condi-

ciones laborales de los trabajadores hidrocarbúricos en Vaca Muerta como punto de partida para un supuesto despegue de la inversión privada en ese yacimiento no convencional. Voceros oficiales anticiparon inversiones millonarias a partir del acuerdo. El Gobierno instaló el debate sobre la reducción de los costos laborales. En ese contexto, se pretendió marcar al convenio para Vaca Muerta como una señal del compromiso oficial en ese camino, como resumió el por entonces ministro de energía, Juan José Aranguren: *“Cuando los demás actores económicos vean lo que se está logrando en el sector petrolero, se van a replicar acuerdos similares en el resto de la economía”*<sup>35</sup>

El secretario general del sindicato de petroleros, Guillermo Pereyra tuvo una amplia participación para concreción de la firma de la adenda. Se había reunido con los ministros Aranguren (Energía) y Jorge Triaca (Trabajo), para acordar la exclusión del concepto zonal en el pago del impuesto a las Ganancias y, de este modo, exhibir como un éxito la negociación con el gobierno a pesar de no poder evitar la sangría de los 1.300 puestos laborales que durante todo 2016 estuvieron con régimen rotativo. A tal efecto, él esgrime que los despedidos se acogerían a los retiros voluntarios, pero cobrarían sus indemnizaciones completas.

El convenio, acordado por el sindicato, las empresas y los gobiernos nacional y provincial, objetivamente buscó equilibrar y regular los trabajos de la creciente industria no convencional y fijó nuevas pautas que, más allá de los eufemismos, flexibilizaron las tareas a la medida de un modelo intensivo que necesita de más horas para poder ser competitivo.

La adenda al convenio colectivo de trabajo de los petroleros realizada en el año 2017 da inicio a un proceso que cambia el mercado laboral del sector, introduciendo modificaciones significativas respecto al modo de contratación en el rubro, redimensionando las plantillas de personal, alterando los esquemas de trabajo, eliminando las horas taxi (por las cuales la jornada laboral se consideraba iniciada cuando el trabajador salía de su domicilio) y flexibilizando las condiciones de operación nocturna y con viento.

A su vez, incluyó como modalidad general los contratos a término: los trabajadores pasaron a ser contratados a plazo determinado por cada proyecto no convencional. Por lo cual, en el caso de que se suspenda, interrumpa o cancele el contrato del proyecto, por ejemplo entre una operadora y una empresa de servicios, la relación laboral se dará por terminada.

En el caso de que las nuevas tecnologías requirieran de menos personal, se podían readecuar las dotaciones.

---

35 Lewkowicz, Javier. “Flexibilización a cambio de promesas”, en diario Página 12, 11/01/2017. <https://www.pagina12.com.ar/13551-flexibilizacion-a-cambio-de-promesas>

El alcance fue para todo el personal que trabaje en yacimientos no convencionales en todo el territorio continental y costa afuera de las provincias de Río Negro, Neuquén y La Pampa. Se incluyó las actividades de preparación de locación, perforación, workover, completación, servicios de pozo, conexión a la red de captación, tendido de gasoductos, y tareas de operación y de mantenimiento en yacimientos shale, tight y de petróleo pesado.

Con respecto a las operaciones en los yacimientos, se introdujeron varias modificaciones, el personal no cambiaría de categoría cuando se modifiquen sus actividades. Se podrían realizar tareas simultáneas en una misma locación. En cuanto a las operaciones de Viento, sólo se limitaba el montaje y desmontaje de algunas torres cuando el viento superara los 60 kilómetros por hora sobre el piso de trabajo, con “ráfagas 40% superiores”.

En relación al trabajo nocturno, las operaciones de montaje y desmontaje de equipos y acondicionamiento de cargas se podían realizar de noche, con la iluminación adecuada.

En los yacimientos, las cuadrillas seguirían trabajando aun cuando falte algún integrante, siempre que “estén garantizadas las condiciones de seguridad”. Los trabajadores que hacían tareas en el campo, pero no vinculadas a los pozos (vigilancia, jardinería, catering, enfermería, etc.) nunca podrían superar salarialmente al personal operativo con su misma categoría en el convenio.

Por otra parte, la jornada laboral se vio modificada, ya que el personal que trabajaba en tareas de fracturas tendría turnos de 12 horas y se suprimió el cobro de adicionales, como las horas de descanso y las horas taxi. En cuanto a las horas extra se computarían luego de cumplidas las 8 horas de cada jornada.

## **LAS CONSECUENCIAS DE LA ADENDA**

Como ya mencionáramos, uno de las cláusulas de la adenda fue la de no interrumpir las labores de los yacimientos, aun cuando no estén todos los integrantes de la cuadrilla, haciendo la salvedad de que estén garantizadas las condiciones de seguridad.

Sin embargo, durante el tiempo transcurrido desde que se suscribió la misma, la Cuenca Neuquina registró ocho víctimas fatales en quince meses, dejando a la adenda laboral que modificó los esquemas de trabajo en el ojo de la tormenta. En tanto, en la industria negaron que los accidentes ocurridos estuviesen relacionados a este esquema.

Las muertes de Cristian Baeza (falleció al caer en una pileta de purga en Fortín

de Piedra. Murió por asfixia anóxica por sumersión en hidrocarburos) y Maximiliano Zappia (la causa de su deceso deviene por intoxicación con hidrocarburos por inhalación), operarios de Pecom en el yacimiento Fortín de Piedra de Tecpetrol, desnudó una vez más los cuestionamientos que exponen al sector.

Ambos se suman a la trágica lista de operarios que se detalla a continuación:

- César Poo (46 años), operario de la empresa contratista ENSIGN, fallece el día 14/02/18 en el área Agua Salada, por politraumatismos de tórax en la perforación de un pozo de la firma Tecpetrol.

- Julio César Sánchez (37 años), empleado de la firma UGA fallece el día 22/06/18 Aplastado por una piedra cuando hacía trabajos en El Mangrullo, yacimiento que opera Pampa Energía.

- Daniel Torres (26 años) empleado de Omega. Fallece el día 24/07/18, a causa de severas quemaduras en el incendio de un yacimiento que pertenece a YPF, en Añelo.

- Miguel Fernández (35 años) operario de la empresa Nabors en la zona de San Patricio del Chañar. Fallece el día 17/08/18, cuando se cayó sobre su cabeza una pesada herramienta mientras la reparaba.

- Mauricio Segura (35 años) Trabajaba para la empresa Venver en un pozo operado por YPF en Plaza Huincul. Murió el 01/11/18 luego que una válvula impactará en su cabeza.

- Ariel M. Sajama (41 años) era operario de la empresa Clear, trabajaba en el yacimiento Aguada del Chivato, operado por Medanito. Fallece el día 18/03/19, la autopsia reveló que sufrió un aplastamiento.

Para los especialistas en seguridad el incremento de víctimas en Vaca Muerta estuvo vinculado una serie de factores que influyeron en una mayor demanda laboral que provocó una oferta de trabajadores que vinieron por fuera de la industria y a que las empresas no brindaron suficiente capacitación sobre las tareas a realizar. También influyó el recambio generacional de los trabajadores de la industria más experimentados debido a su jubilación, por jóvenes sin experiencia ni la inducción adecuada a sus nuevas tareas. Las compañías no capacitan a los trabajadores en los peligros y riesgos a los que están expuestos y en los aspectos técnicos de su trabajo a realizar.

Por otra parte, Pablo Mortada, licenciado en Seguridad e Higiene en el Trabajo y Técnico Universitario en Saneamiento Ambiental, declaró en un medio regional que la agenda que modificó el esquema de *trabajo*: *“Se relaciona con una flexibilización laboral. Hay multitareas, le modifica el cronograma de descansos, y hay un excedente de horas trabajadas que hace que se distraiga y esté cansado y eso son factores contri-*

buyentes para que se dé un accidente”.<sup>36</sup>

Manifestó que este conjunto de elementos hizo que “la industria petrolera cada vez sea menos segura” y cuestionó que la “producción va por encima de la seguridad”.<sup>37</sup>

Desde el sindicato, el Secretario General Guillermo Pereyra, manifestó “No tuvo que nada que ver la adenda. Lo que pasa es que las empresas se equivocaron porque interpretaron que pueden hacer lo que quieran y no es así”<sup>38</sup> y prometió inspecciones.

### **AUMENTO DE LA PRODUCCIÓN PROVINCIAL EN EL NUEVO ESCENARIO NACIONAL Y MODIFICACIÓN DE LA ADENDA**

A fines de 2019 cambia el signo del gobierno nacional. Pocos meses después, el aislamiento social impuesto por las condiciones de pandemia provocada por el covid19 provocó una disminución de la demanda y retraimiento de la producción para este sector del orden del 5% anual. Sin embargo, a nivel provincial el volumen extraído continuó aumentando desde el 2018.

Imagen 4  
Producción de petróleo por jurisdicción  
Total país años 2018 a 2020

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

Fuente: Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de la Provincia del Neuquén, elaborado en base a datos de la Secretaría de Energía de la Nación.

Al analizar la evolución de la producción de petróleo queda en claro que el gran motor de impulso fue Neuquén, a partir de los desarrollos de Vaca Muerta. La pro-

36 DEL POZZI, Matías y DAL PIVA, GABRIEL, “Muertes obreras en Vaca Muerta.¿Qué está fallando?. En Diario río Negro, 20/05/2019. <https://www.rionegro.com.ar/vaca-muerta-los-agujeros-negros-de-la-seguridad-976271/>

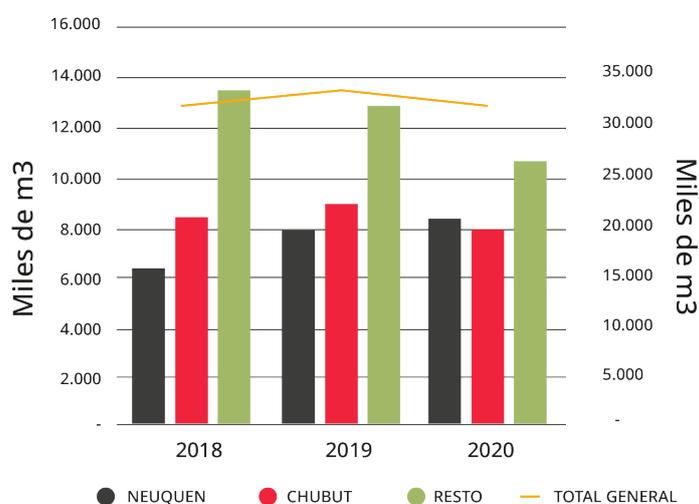
37 Ibidem

38 Ibidem

vincia tiene un crecimiento de 9,2% en este último año, que, si bien acusa recibo de las dificultades, ya que la tasa es mucho menor que el 24,0% del período anterior, contrasta con los resultados nacionales.

Esta disparidad de comportamiento a su vez tuvo impacto en las participaciones relativas de cada jurisdicción en la producción total. Con 8.700 miles de metros cúbicos extraídos en el 2020, Neuquén pasó a ser la principal provincia productora del país abarcando 31,1% del total nacional para ese año. De ellos, 6.709 mm<sup>3</sup> el 77,1% corresponde a producción no convencional.

Imagen 5  
Producción de petróleo por jurisdicción - Total país años 2018/2020



Fuente: Dirección Provincial de Estadística y Censos de la provincia del Neuquén, elaborado en base a datos de la Secretaría de Energía de la Nación.

Con respecto a la producción de Gas, el crecimiento de esta más atenuado: la producción de julio de 2021 marcó un crecimiento del 2,92% en relación con el mes anterior.

De esta forma la producción de gas nacional finalizó en un promedio de 130,69 millones de metros cúbicos por día, es decir que en un mes se incorporaron un poco más de 5 millones de metros cúbicos diarios.

Así como sucede en el segmento del petróleo, la producción de gas también mostró una asimetría cada vez más marcada entre la Cuenca Neuquina, o mejor dicho la provincia de Neuquén, y el resto de las cuencas del país.

Sin embargo, en lo que refiere al mercado laboral de sector petrolero, el año 2020, significó una fuerte destrucción de los empleos formales del sector. Según nos indica el cuadro de asalariados correspondiente a la provincia de Neuquén, elaborado por la dirección de estadísticas y censos provincial, el último cuatrimestre del año 2020 es el punto más bajo con 17.969 empleados registrado en el sector, produc-

to de la pandemia y de las condiciones laborales impulsadas por la agenda, marcando una caída interanual comparado con el último cuatrimestre del año 2019, de un 19,14% en el empleo formal del sector.

Imagen 6

Asalariados registrados del sector privado por rama de actividad según año y trimestre.  
Provincia del Neuquén. 4º Trimestre 2017-4º trimestre 2020

Año	Trimestre	Total	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	M	N	O	Sin discriminar
			Agropecuaria	Pesca	Minería, petróleo y gas	Industria	Electricidad, Gas y Agua	Construcción	Comercio	Hoteles y restaurantes	Transporte y comunicaciones	Intermediación financiera	Servicios empresariales	Enseñanza	Salud	Servicios personales	
2017	4	117.203	4.475	14	19.098	8.212	1.745	13.508	22.492	6.442	9.244	1.709	14.090	3.935	5.065	6.976	178
2018	1	122.231	5.834	15	19.582	8.070	1.789	14.782	23.154	7.142	9.569	1.704	14.367	3.736	5.200	7.130	177
2018	2	120.218	4.378	14	19.949	7.865	1.784	15.414	22.714	6.552	9.589	1.703	13.968	4.039	5.221	6.851	177
2018	3	120.562	4.270	19	20.539	8.025	1.782	14.199	22.552	6.727	9.725	1.690	14.369	3.998	5.286	7.205	176
2018	4	122.904	4.642	14	21.167	8.395	1.799	14.584	22.566	6.842	9.879	1.660	14.539	3.968	5.390	7.258	201
2019	1	127.356	5.861	16	21.787	8.917	1.790	15.706	22.869	7.623	10.227	1.634	14.812	3.850	5.453	6.569	242
2019	2	124.885	44.700	17	22.122	8.831	1.778	15.795	22.202	6.904	10.399	1.586	14.096	4.254	5.526	6.593	322
2019	3	126.254	4.076	15	22.543	8.905	1.827	15.658	22.690	7.232	10.653	1.565	14.215	4.277	5.617	6.661	320
2019	4	128.909	4.538	24	22.224	8.931	1.872	15.395	22.642	7.252	10.465	1.557	14.627	4.298	5.938	6.870	276
2020	1	127.593	5.791	21	21.176	8.947	1.920	15.032	22.788	7.840	10.583	1.511	14.734	4.085	5.769	7.146	250
2020	2	117.551	4.767	16	20.101	8.478	1.857	12.468	21.644	6.429	10.022	1.485	13.694	4.207	5.642	6.745	18
2020	3	112.919	4.096	14	18.525	8.036	1.839	11.978	21.210	6.123	9.603	1.425	13.534	4.125	5.696	6.697	18
2020	4	113.510	4.064	17	17.989	8.327	1.802	12.347	21.251	6.153	9.588	1.418	13.982	4.038	5.804	6.731	19

Fuente: Dirección Provincial de Estadística y Censos, en base a datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad social de la Nación. Datos sujetos a revisión periódica por parte de la fuente.

El actual planteo salarial y de mejores condiciones laborales se da ahora en el contexto de crecimiento de la producción provincial aludido.

En este marco el cambio experimentado en la orientación política nacional se refleja claramente en las nuevas negociaciones salariales comenzadas en septiembre de 2021, marcada por la modificación de la adenda celebrada en el año 2017.

Actualmente el gremio reclama el incremento de las dotaciones de personal afectado en el campo, dado que la complejidad de los pozos requiere mayor intensidad de mano de obra.

Por otra parte, también se demanda la actualización de los salarios acordados en la paritaria celebrada en el año 2020, antes de iniciar la negociación correspondiente al año 2021

El corolario de las negociaciones fue la firma entre las petroleras y el sindicato de trabajadores de Neuquén de un “acuerdo para el fortalecimiento del sector hidrocarbúfero” cerrando así el capítulo de conflictividad iniciado en el 2017 con la adenda al convenio laboral.

El acta rubricada por las cámaras de empresas productoras (CEPH) y las operadoras de servicios (CEOPE) junto al Sindicato de Petróleo y Gas Privado de Río Negro, Neuquén y La Pampa, que conducen Guillermo Pereyra y Marcelo Rucci, contempla que las dotaciones mínimas en los yacimientos serán de 15 personas y se incorpora un cuarto operario a la boca de pozo. De esta manera se modifica la adenda que implicó condiciones de trabajo agotadoras, con peligros de accidentes.<sup>39</sup>

## **CONCLUSIONES**

El Estado local en la provincia de Neuquén ha cumplido históricamente un rol fundamental en la planificación económica y es, como sector, el principal demandante de trabajo, siendo característico del partido gobernante desde 1961 (Movimiento Popular Neuquino) las políticas de redistribución a través del empleo público con un carácter predominantemente clientelar. Debemos considerar que el empleo público ha amortiguado el crecimiento de la desocupación durante los gobiernos nacionales de signo neoliberal.

En cuanto al empleo privado, el sector que lidera la demanda es el de petróleo y gas, seguido por los servicios de tipo jurídico y contable. El problema de las activi-

---

39 <https://www.cronista.com/economia-politica/cambios-laborales-para-vaca-muerta-de-que-trata-el-acuerdo-entre-empresas-y-el-gremio/> 9/9/2021

dades petroleras es que presentan una alta volatilidad hacia el precio internacional de estos bienes, variable sobre la cual nuestro país no tiene injerencia. Así es como los trabajadores en actividades relacionadas con los hidrocarburos sufren ajustes traducidos en suspensiones, despidos o el deterioro de sus condiciones laborales, cuando las empresas ven disminuidas sus ganancias.

Podemos constatar estos ciclos durante las primeras décadas del siglo XXI: el gobierno que asume en diciembre de 2015 marca una ruptura en las políticas económicas llevadas a cabo en el período anterior, iniciado en el año 2003. Las medidas de neto corte neoliberal, marcaron un cambio en el régimen de acumulación que favoreció a los sectores más concentrados de la economía: agroexportador, financiero y energético.

Específicamente en el sector petrolero y gasífero, se abandonaron las políticas nacionalistas marcadas por la presencia de YPF, abriendo a la competencia extranjera la posibilidad de un amplio protagonismo en la explotación de los reservorios de la Formación Vaca Muerta.

Sin embargo, la tan anunciada “lluvia de inversiones” no mostró intenciones de suceder hasta que no se aseguraron ciertas condiciones que permitieran modificaciones en el costo laboral.

De esta manera, observamos que recién a partir del año 2017 y coincidentemente con la firma de la adenda al convenio de trabajo petrolero comienza a aumentar la producción no convencional, las inversiones se incrementaron en forma muy moderada y las ganancias de las empresas lo hicieron en mayor medida. Por el contrario, el nivel de empleo del sector apenas aminora la caída, a la par que se deterioran las condiciones de trabajo.

La adenda impulsada desde las empresas con el fin de licuar costos salariales y obtener mayores márgenes de rentabilidad y bajo la promesa de atraer más inversiones al sector, contó con el apoyo del gobierno nacional que la tomó como un acuerdo ejemplificador al resto de los sectores de la producción. También hicieron lo propio tanto el gobierno provincial como la conducción del Sindicato Petrolero. La realidad es que no se tradujo en más inversiones al sector, sino que las mismas se mantuvieron sin grandes variaciones.

El costo de la adenda se vió reflejado primeramente en la destrucción de empleo y en la caída de los salarios de los trabajadores, mermando el poder adquisitivo de la masa salarial petrolera, lo cual impactó de lleno en las economías regionales, como en el caso de la provincia de Neuquén donde la actividad tiene una participación de alrededor del 30% en el empleo privado. En segundo lugar, en el incremento de accidentes laborales con víctimas fatales debido a la disminución de las medidas

de seguridad. . Dado que los hogares de las familias petroleras suelen, en su mayoría, contarlos como único o principal ingreso del hogar, la pérdida de un operario arrastra a la familia a una menor calidad de vida, difícil de ser compensada.

Finalmente, es a partir de la recomposición de los beneficios empresarios y con un nuevo cambio de signo en el gobierno nacional cuando las condiciones laborales del sector petróleo y gas comienzan un nuevo ciclo de recomposición.

Resulta evidente que para un desarrollo económico y social más equilibrado en la provincia, los gobiernos deben implementar medidas concretas orientadas a la tan postergada diversificación de la economía.

## Bibliografía.

Díaz, Nora; Noya, Norma; Gerez, Leticia y 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.

Noya, Norma; Díaz, Nora. y 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-Uruguaya de Economía Ecológica, Neuquén, 9-12 de noviembre. Facultad de Economía, Universidad Nacional del Comahue.

Presidencia de la Nación Argentina, Ministerio de Economía y de Planificación. (2012) *Informe Mosconi*.

Subsecretaría de Minería e Hidrocarburos, Provincia de Neuquén. Ministerio de Energía y Servicios Públicos (2014). *Informe Anual de Producción No Convencional de Petróleo y Gas, Provincia de Neuquén*.

Díaz, Nora, Noya Norma y Schroeder, Romina (2017). “La localidad de Añelo (Provincia del Neuquén): impactos y conflictos de la explotación hidrocarburífera en la formación Vaca Muerta”. XVI JORNADAS INTERESCUELAS/DEPARTAMENTOS DE HISTORIA 9 al 11 de agosto de 2017 | Mar del Plata-Buenos Aires.

Díaz, Nora y Sacks, Fernanda (2018). “La Localidad De Añelo (Provincia Del Neuquén). Crecimiento, Crisis Y Expectativas Bajo El Impacto De La Explotación Hidrocarburífera En La Formación Vaca Muerta”. XI JORNADAS PATAGÓNICAS DE GEOGRAFÍA yI CONGRESO INTERNACIONAL DE GEOGRAFÍA DE LA PATAGONIA ARGENTINO-CHILENA. Universidad Nacional del Comahue, 26 al 29 de septiembre de 2018. Neuquén.

Etcheverry y Toledo. (2012) *Yeil. Las nuevas reservas*. Méndez Industria Gráfica Buenos Aires.

Ministerio de Hacienda, Secretaría de Política Económica, Subsecretaría de Programación Microeconómica (2018) *Informes de Cadena de valor. Hidrocarburos*.

Dirección Provincial de Estadística y Censos de la Provincia del Neuquén, Boletín Estadístico 202, abril de 2019.

Kofman, Marco y López Crespo, Facundo (2018). “Úselo y tírelo. Empleo petrolero en la Argentina no convencional”. En: <http://www.opsur.org.ar/blog/wp-content/uploads/2018/06/EJES-%C3%9Aselo-y-t%C3%ADrelo.-Empleo-petrolero-en-la-Argentina-no-convencional.pdf>

Díaz, Nora (2017) “Del boom petrolero al Ajuste”. Va con firma [https://www.vacomfirma.com.ar/?articulos\\_seccion\\_719/id\\_966/del-boom-petrolero-al-ajuste/](https://www.vacomfirma.com.ar/?articulos_seccion_719/id_966/del-boom-petrolero-al-ajuste/)

“Petrolera argentina YPF dice que gana 5.986 mln pesos en primer trimestre 2018.” <https://lta.reuters.com/articulo/businessNews/idLTAKBN1I938D-OUSLB>

“Los costos de producción, en picada”. <https://www.lmneuquen.com/los-costos-produccion-picada-n634722>

“Cristina decidió la expropiación de YPF” <https://www.lanacion.com.ar/politica/expropiacion-de-ypf-nid1465449>

“Petróleo: estiman que en el sur sobran 20.000 empleos” [https://www.clarin.com/economia/petroleo-estiman-sur-sobran-empleos\\_0\\_EJ\\_dFYqEZ.html](https://www.clarin.com/economia/petroleo-estiman-sur-sobran-empleos_0_EJ_dFYqEZ.html)

Lewkowicz, Javier. “Flexibilización a cambio de promesas”, en diario Página 12, 11/01/2017. <https://www.pagina12.com.ar/13551-flexibilizacion-a-cambio-de-promesas>

Del Pozzi, Matías y Dal Piva, Gabriel, “Muertes obreras en Vaca Muerta.¿Qué está fallando? En Diario río Negro, 20/05/2019. <https://www.rionegro.com.ar/vaca-muerta-los-agujeros-negros-de-la-seguridad-976271/>

Calducci, Ana Laura “Por día, llegan 22 nuevas familias a vivir a Neuquén”. Diario La mañana de Neuquén, 28/02/2018. <https://www.lmneuquen.com/por-dia-llegan-22-nuevas-familias-vivir-neuquen-n582665>

Sandoval, Sofía. “Los petroleros cobran 13 veces más que los pintores”. Diario La Mañana de Neuquén, 05/03/2019. <https://www.lmneuquen.com/los-petroleros-cobran-13-veces-mas-que-los-pintores-n625593>

El Cronista Comercial “Cambios laborales para Vaca Muerta: de qué trata el acuerdo entre empresas y el gremio”. 9/9/2021. <https://www.cronista.com/economia-politica/cambios-laborales-para-vaca-muerta-de-que-trata-el-acuerdo-entre-empresas-y-el-gremio/>

# Economía feminista, mercado de trabajo y desigualdad de género.

Apuntes para un estudio regional de brechas.  
Provincias de Neuquén y Río Negro.  
Años 1995-2020.

**SILVIA DANIELA GONZÁLEZ<sup>40</sup>**

## INTRODUCCIÓN

Este apartado sistematiza trabajos previos realizados en el marco del proyecto de investigación “*Las Provincias de Río Negro y Neuquén: Economía monetizada y no monetizada, Estado local, mercado de trabajo y desigualdad de género. Cambios y continuidades resultantes de los modelos de desarrollo hegemónicos de la Argentina (Período: 2001-2020)*”<sup>41</sup> y trabajos realizados en el marco de la *Maestría en Estudios de las Mujeres y de Género*<sup>42</sup>.

En el presente trabajo nos proponemos retomar los puntos centrales de la crítica feminista de las ciencias y por derivación, los cuestionamientos a los postulados

---

40 Contadora Pública Nacional. Docente e investigadora. Facultad de Economía y Administración, Universidad Nacional del Comahue.

41 Proyecto E111/17

42 Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Comahue.

epistemológicos de las ciencias económicas, destacando la crítica a los regímenes de acumulación y de reproducción.

Desde estas bases, nos aproximamos a un estudio sobre indicadores del mercado laboral, haciendo foco en las consecuencias de la división sexual del trabajo, tanto en uso de tiempos, en accesos a mercados formales de trabajo, niveles salariales e ingresos monetarios por sexo.

## **A. MARCO TEÓRICO**

### **A. 1. EPISTEMOLOGÍA FEMINISTA**

“Las herramientas del amo nunca desarmarán la casa del amo”

(Audre Lorde)

El conocimiento científico afecta nuestra forma de procesar, comprender, crear y ser en las sociedades contemporáneas. La mirada masculina en la definición de lo que se estudia, en los métodos y metodologías; y en la validación del conocimiento científico, ha ido organizando con el correr de los siglos una jerarquización de las diferencias basadas en el sexo biológico a favor de los varones. Tanto las mujeres como disidencias sexuales, fueron vedadas de los ámbitos académicos de producción del conocimiento, y relegadas a tareas rutinarias y de escaso valor. Su inclusión en la academia significó el desarrollo de ideas críticas en torno a la objetividad como forma de construir conocimiento y la universalidad del mismo.

Desde el ecofeminismo, la intelectual india Vandana Shiva denuncia el pacto patriarcal entre Hobbes, Locke y Bacon. Explica que entre los tres fundaron la sociedad occidental: Thomas Hobbes desde la política, John Locke desde la gobernanza y Francis Bacon desde la ciencia. En particular sobre la importancia de la mirada masculina que imprimió Bacon, Shiva denuncia (1996):

“(..), ha sido llamado el padre de la ciencia moderna, el creador del concepto del instituto de investigación moderno y de las ciencias industriales como una fuente de poder económico y político. (...) En el método experimental de Bacon, hay una separación fundamental entre lo masculino y lo femenino, entre mente y materia, objetivo y subjetivo, racional y emocional. El suyo no era un método ‘neutral’, ‘objetivo’, ‘científico’. Era más bien un modo peculiarmente masculino de agresión contra la naturaleza y de dominación sobre las mujeres y las culturas no occidentales. La severa prueba de hipótesis a través de manipulaciones controladas de la naturaleza y la necesidad de tales manipulaciones si los experimentos habían de ser replicables, fue formulada por Bacon en metáforas claramente sexistas. Tanto la naturaleza como el proceso de investigación científica aparecen conceptualizados en formas

modeladas en la violación y la tortura -en las formas más violentas y misóginas de relación con las mujeres-. Y esta modelación fue propuesta como una razón para valorizar la ciencia” (p.324-325).

Al igual que Shiva, Harding explica que el conocimiento absoluto de la racionalidad científica es un rasgo constitutivo del occidente judeocristiano. El tema de la ciencia es fundamental: “En las culturas modernas, ni Dios ni la tradición gozan de la misma credibilidad que la racionalidad científica” (Harding, 2007, p.16). Respecto a la credibilidad de la ciencia advierte cómo mutó su función en los últimos siglos, pasando de ser una ayuda ocasional a convertirse en “el generador directo de la acumulación y el control económicos, políticos y sociales”. Con el fin de dominar la naturaleza se utilizó a la ciencia para justificar un uso intensivo y desigual de los recursos entre distintos grupos sociales.

La epistemología feminista devela el sesgo masculino que ha impregnado a la ciencia desde sus inicios hasta la actualidad. Entonces ¿Cómo pedirle a una ciencia que hoy sabemos es patriarcal, occidental, heterosexual, adultocentrista y burguesa que nos de las herramientas para construir una sociedad más democrática y que brinde iguales condiciones a todas las personas independientemente de su sexo, orientación sexual, edad, etnia o clase? ¿Cómo una ciencia así construida y legitimada podría oponerse a los privilegios que garantiza y a las desigualdades que ha profundizado?

Al respecto, podemos considerar que desde la modernidad, y fundamentalmente asociado a las ideas occidentales de la ilustración, la mirada masculina definió al varón, blanco, heterosexual, burgués y adulto como paradigma del conocimiento universal, ejerciendo en contrapartida otras miradas en la validación o producción de conocimiento. Es decir “el hombre” se constituyó como el único capaz de concebir ciencia, en los términos en los que hoy la conocemos y de validarla a través de sus instituciones.

Como indica Diana Maffia (2007), las instituciones científicas han excluido históricamente a las mujeres y las disidencias, el sexismo se encuentra en el producto y en el proceso: en las teorías científicas, en la composición y también en las exigencias de pertenencia y méritos de las comunidades científicas. Dice Maffia (2007) “El desafío del feminismo consiste en mostrar el vínculo entre ambos, y señalar que una mayor apertura en las comunidades conducirá, si no a un cambio radical en el conocimiento, al menos a una ciencia menos sesgada” (p. 65).

La filósofa feminista Sandra Harding (1996), señala que al darse cuenta del problema epistemológico las primeras críticas feministas de la ciencia fueron *reformistas*, queriendo incorporar la cuestión de la mujer para mejorar la ciencia que existía, pero al darse cuenta que el reformismo no alcanzaba la posición se volvió

*revolucionaria* buscando transformar los fundamentos de la ciencia y de las culturas que le otorgan su valor. En el prefacio de su libro ella se pregunta: “¿Es posible utilizar con fines emancipadores unas ciencias que están tan íntima y manifiestamente inmersas en los proyectos occidentales, burgueses y masculinos?”

Por su parte, Maffia (2007) explica que la sociología del conocimiento y la historia de la ciencia fueron claves para develar el problema: “la supuesta neutralidad de los saberes fue puesta en duda a la luz de una lectura política del cientificismo, releído como una actitud conservadora de defensa de los privilegios del *statu quo*” (p.66). La sociología del conocimiento expuso los intereses ideológicos de los científicos y su posición de clase dominante; mientras que la historia de la ciencia dio cuenta de que *la ciencia* era un proceso y una actividad y no sólo un producto. “Sacar el quehacer científico de la abstracción y encarnarlo en tiempo y espacio, situó tal saber en coordenadas de convivencia con múltiples valores que lo influían y se dejaban influir por la ciencia”. (p. 66).

Sobre estas bases, las epistemologías feministas cuestionan la legitimidad del conocimiento que habilita la organización social como un orden natural estructurado sobre roles y trabajos asignados a los distintos sexos y géneros; el orden social y el conocimiento por él producido, se vuelven debatibles a la luz del feminismo.

Harding (1996) explica que definir al género como categoría analítica y no como consecuencia natural de la diferencia de sexo se puede “descubrir en qué medida los significados de género han poblado nuestros sistemas de creencias, instituciones e, incluso, fenómenos tan independientes del género, en apariencia, como nuestra arquitectura y la planificación urbana” (p.17). Dado que el género ha sido el marco de la forma de pensar y de la organización social invisible a la ciencia durante años, concluye que sólo cuando se lo haya teorizado adecuadamente se podrá evaluar hasta qué punto la vida está *generizada*.

Esta tarea aún es incipiente si consideramos que las críticas feministas comenzaron en los ´70 y la ciencia como tal recorrió más de cuatro siglos de elaboraciones teóricas. Durante ese tiempo, al fijar los objetivos y metodologías desde un punto de vista masculino, se definieron los temas de interés para la ciencia, relegando áreas, temas, problemas, y sujetos a un silencio absoluto.

Con respecto a cómo la mirada masculina utilizó la ciencia para generar y conservar poder es destacable mencionar que no es solo por el hecho de describir las diferencias y teorizar sobre ellas. Según expresa Maffía el problema no es la diferencia que se establecen entre hombres y mujeres, sino la jerarquización que la ciencia fue construyendo sobre esas diferencias. Y como esta jerarquización privilegia a hombres sobre mujeres (y sobre-imprimiéndose sobre otras, tales como disidencias sexuales, migrantes, pobres). La desigualdad proviene de la valorización

que se hace sobre las diferencias. Y naturalizar esa valoración es la que reproduce de manera recíproca esas desigualdades, profundizándolas.

## **A. 2. APLICACIÓN DE LA EPISTEMOLOGÍA FEMINISTA EN LA ECONOMÍA: ECONOMÍA FEMINISTA**

“(Marilyn) Waring nos ha hecho conscientes del hecho de que en esta sociedad el concepto económico del valor es tan perverso que producir armas que matan niñas es considerado productivo, una contribución a la riqueza social, mientras que ayudar a crecer a lxs niñas no lo es”

(Silvia Federici)

Entre las distintas ciencias, la economía también fue interpelada por el feminismo que prontamente derribó muchos de sus supuestos más arraigados, egoístas y competitivos. El aporte metodológico y epistemológico del feminismo a la economía fue crucial para develar el funcionamiento del sistema: se definen categorías para poder nombrar lo que no tenía nombre, se ponen en cuestión las lógicas y los procesos con los cuales se formulan los paradigmas, se ponen en cuestión los supuestos de neutralidad, eficiencia y racionalidad, se cuestiona desde lo que se considera recurso hasta lo que se considera trabajo.

Desde la crítica de la epistemología feminista, podemos decir que los pensadores económicos clásicos pusieron el ojo en la producción y borrarón el trabajo doméstico y el de cuidados requeridos para la reproducción del sistema. Cuando se revisó la teoría económica se encontró con que la teoría, tanto ortodoxa como heterodoxa, abarcaba menos de lo que debería contemplar un modelo económico totalizador: el trabajo de las mujeres no estaba considerado en la ecuación. Ni tampoco los costos ambientales.

Además de omitir el trabajo real realizado cotidianamente, la teoría económica focaliza como agente central de sus modelos a un varón adulto, blanco, burgués, patriarcal y heterosexual. Atributos en los cuales se apoya el sistema de poder, control y dominación capitalista. La crítica feminista subrayó la interseccionalidad de los diferentes atributos y como ellos conforman un sistema de opresión múltiple sobre mujeres, disidencias y demás sujetos subalternizados. El feminismo critica enfáticamente la discusión central de los paradigmas clásicos: junto a otros movimientos pone en el centro la discusión sobre la sostenibilidad de la vida, priorizando el conflicto capital-vida, en lugar del conflicto capital-trabajo que estudian los demás paradigmas. Desafía los paradigmas clásicos y neoliberales denunciando que se ocupa exclusivamente de las relaciones monetarias, los mercados, y al *homos economicus*

con su supuesto egoísta y de competencia como eje vector de las conductas individuales (Pérez Orozco, 2014).

Corina Rodríguez Enríquez (2019) sintetiza y lo expresa de la siguiente manera:

“La crítica epistemológica y metodológica de la Economía Feminista a los supuestos neoclásicos en torno a las características del homo economicus y su forma de actuar, incorporan dimensiones no contempladas por la visión ortodoxa de la economía. En primer lugar, la Economía Feminista hace énfasis en el nudo producción/reproducción, recogiendo los antiguos debates sobre el trabajo doméstico. Para ello incorpora y desarrolla conceptos analíticos específicos: división sexual del trabajo, organización social del cuidado, economía del cuidado (p.24)”

El feminismo en la economía aporta el marco político y teórico que invita a deconstruir los roles de género y las relaciones patriarcales existentes. Federici (2018) indica que gracias a esta intromisión se ha podido traer al centro de la discusión las principales cuestiones planteadas por el movimiento feminista como las brechas de género, la distribución de tiempos de cuidado, la importancia de las emociones y la afectividad, y la importancia de las redes de contención. Esta crítica necesaria llega en el momento histórico en que es el estado de bienestar y asciende el neoliberalismo en medio de la crisis económica y política de los paradigmas hegemónicos (p.15 y 16).

Cristina Carrasco Bengoa y Carme Diaz Corral (2018) ubican el surgimiento de la economía feminista en el siglo XIX cuando:

“(…) una serie de mujeres se enfrentan a los economistas clásicos por no discutir la división sexual del trabajo, por no otorgarle categoría económica a las actividades domésticas ni conceptualizarlas como trabajo, por aceptar las discriminaciones laborales de las mujeres, por no reconocer el poder patriarcal que ejercía el hombre en el hogar por ser el «ganador de pan» (p.7)”

En el siglo XX surge la discusión teórica sobre el trabajo doméstico donde las críticas feministas ponen la luz sobre el vínculo entre el trabajo doméstico no pago y la reproducción del sistema capitalista, en especial se pone el foco entre la reproducción de la fuerza de trabajo y el beneficio capitalista producto de ese trabajo no pago (Carrasco y Diaz; 2018 p. 7 y 8).

Para Carrasco (2014) la economía feminista es explícitamente una propuesta política porque al poner la vida al centro del estudio, se ocupa de todos los trabajos necesarios para la subsistencia, el bienestar y la reproducción social. Mientras que los paradigmas clásicos masculinos tienen como único objetivo el beneficio económico individual. La importancia de la epistemología feminista es que no solo se agregan las mujeres en los objetos de estudio definidos por varones y estudiados según sus

lógicas, sino que se crea un conocimiento diferente: diferente definición de objeto de estudio, de categorías de análisis, de metodologías, con diferente validación de conocimiento. Con los nuevos instrumentos la realidad social puede interpretarse de otra manera.

Hay mucho por escribir sobre cómo esta perspectiva modifica la interpretación de hechos sociales que afectan nuestra vida cotidiana. Un ejemplo claro es la contribución que se ha dado a la cuestión de la pobreza. Desde lo conceptual la perspectiva feminista, insiste en la importancia de considerar las múltiples dimensiones de la pobreza, especialmente considerando la *pobreza del tiempo*, y todo lo que conlleva el análisis de esta dimensión. Desde lo empírico se ha producido evidencia que muestra los procesos de *feminización de la pobreza* y cómo las políticas públicas logran o no paliar esta desigualdad (Corina Rodríguez Enríquez, 2012, p.24 y 25). Pero dejaremos por aquí para no escaparnos de los objetivos del presente.

### A.3. TRABAJOS MARCADOS CON GÉNERO

El capitalismo, estableciendo parámetros de productividad-rentabilidad del tiempo, el antropocentrismo, desconociendo los límites ecológicos del planeta, y el heteropatriarcado, determinando los roles de varones, mujeres e identidades feminizadas, han ido definiendo, clasificando y valorando diversos “tipos” de trabajos.

El **trabajo generizado**, aquel que responde a la división sexual hegemónica del trabajo, es funcional al capitalismo y atraviesa clases sociales, etnias, y geografías. Repensar las categorías de trabajo y tiempo libre, y de esfera pública y privada resulta imprescindible para comprender la múltiple opresión sobre los cuerpos feminizados.

La organización de los trabajos se ha ido configurando de manera injusta, valorizando de diferentes maneras a los trabajos realizados en las esferas privadas y públicas. En la **esfera privada** se encuentran aquellos trabajos repetitivos, de cuidados y reproducción de la vida, como alimentarse, el aseo del cuerpo y el hogar, vestirse, lavar la ropa, cuidar y criar niños, entre otros. Estas tareas, se asocian a lo femenino, tienen características de ser relacionados a la atención afectiva, cariñosa, amable, no requerir ningún conocimiento ni capacitación específica más que el amor que una buena madre y esposa.

En la **esfera pública** se encuentran aquellos trabajos que demanda el mercado: producir en una fábrica o en un banco, cualquiera sea la tarea por la cual se ofrezca un salario a cambio.

Con el correr de los años, la mujer fue rompiendo estereotipos mortificantes y

ganando espacios en la esfera pública. Se introdujo en el mercado laboral pero esta situación no hizo que se distribuyeran las tareas de reproducción de forma equitativa entre los miembros del hogar, sino que ahora carga con los trabajos productivos y sigue siendo la responsable de los cuidados en el hogar, tal como lo observaremos en la siguiente sección.

**Tiempo libre** se refiere al tiempo disponible para realizar actividades en las que se está involucrado por puro placer y contiene aquellas actividades de expansión, diversión y consumo cultural que precisan de un espacio público (como ir al cine); así como aquéllas que se desarrollan en el espacio privado (como relajarse). En el caso de la mujer, no existe una división clara entre tiempo libre y trabajo ya que sus roles dentro y fuera del hogar no se lo permiten: las actividades de distracción que en general realizan dentro del hogar como, por ejemplo, ver la televisión, se aprovechan para hacer otras actividades de cuidado y para consumo del propio hogar como arreglar ropa o cocinar a la vez que se está al cuidado de niños niñas o adultos. Son las mujeres quienes en vacaciones y fiestas destinan su tiempo para preparar el descanso o la diversión de la familia (Enciso Huerta, V. 1999, pág. 52).

Con respecto a los límites entre trabajo y tiempo libre, Virginia Escinso Huerta expresa que “difícilmente se pueden establecer los límites entre el trabajo y el tiempo libre de las mujeres, y en esto influye la socialización de género y la división del trabajo por géneros” (1999, p.60) Socialmente las mujeres se ven obligadas a cumplir plenamente su doble jornada -como asalariada y “responsable” de tareas domésticas (y de cuidados)- utilizando como variable de ajuste su propio tiempo libre.

## **B. MIDIENDO DESIGUALDADES: BRECHAS DE TIEMPOS, EDUCACIÓN, SALARIOS, INGRESOS, PRECARIEDAD Y POBREZA**

### **B.1. SOBRE LAS FUENTES Y LOS DATOS**

Para analizar la situación regional se analizan datos estadísticos del último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, en adelante CNPHV (año 2010), la Encuesta permanente de hogares, EPH; y estadísticas del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial<sup>43</sup>, OEDE. En este apartado se incluyen varios cuadros y gráficos que se consideran importantes para comprender la composición del mercado de trabajo remunerado y no remunerado en las provincias bajo estudio.

En principio algunas consideraciones. Las estadísticas oficiales no son neutra-

---

43 El Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial en la Argentina es un sistema de información construido a partir de la vinculación de diversos registros administrativos adaptados para usos estadísticos. Su objetivo es elaborar un conjunto de indicadores para el análisis estructural y dinámico del empleo y de las empresas, orientado a la toma de decisiones. Genera información inédita en el país, con un diseño flexible. Comenzó en 2003.

les, lo que se decide medir, los indicadores que se elaboran, responden a un modelo teórico sobre lo que se considera importante y que responde a una determinada ideología política. Al poner el ojo sobre determinado evento hay otros que no se están midiendo. Otra cuestión a destacar es que las estadísticas oficiales no han avanzado en estadísticas diferenciadas por género<sup>44</sup>, solo existen datos por sexo, que son los que analizaremos. Durante 2021, en Argentina se aprobó la categoría “x” en el sexo del documento nacional de identidad (DNI), lo que, esperamos, traerá una nueva categoría de análisis tanto en el censo como en las encuestas.

El estudio de los usos de tiempos permite aproximar la distribución dentro del mundo de los trabajos no pagos, las desigualdades de horas trabajadas entre los distintos integrantes del hogar identificando la división sexual de estas tareas. Hasta hace poco tiempo no existían datos sobre uso del tiempo. En el año 2013 el INDEC incluyó un módulo de uso del tiempo en la encuesta de hogares de manera de tener en el país información sobre el tiempo dedicado a los cuidados en los hogares y la distribución de los mismos entre integrantes del hogar. Considerando que varios organismos internacionales (CEPAL, PNUD) hace tiempo dan cuenta de la necesidad de tener estas estadísticas podemos decir que ha llegado con atraso. En el año 2019 se sancionó la ley 27.532 que obliga a incorporar la encuesta de uso del tiempo en el sistema estadístico nacional. Para el año 2020 se esperaba la ejecución de esta primera encuesta, pero debió ser prorrogada debido a la pandemia COVID-19.

## **B.2. SOBRE LOS TRABAJOS NO PAGOS**

### **B.2.1. PERSONAS NO ECONÓMICAMENTE ACTIVAS**

En términos económicos la población se clasifica en población económicamente activa o no económicamente activa (también llamada población inactiva), según su intención de participar o no en el mercado laboral, es decir, de vender su fuerza de trabajo para la producción en la esfera pública. La economía feminista nos ha demostrado que esta clasificación es incorrecta puesto que para la producción son indispensables todo tipo de trabajos, dentro y fuera del hogar. Sin embargo, utilizaremos la clasificación a fines de leer las estadísticas disponibles.

Según la clasificación utilizada por INDEC, la población inactiva incluye a estudiantes, jubiladas o pensionadas y otra situación. En otra situación es dónde están las personas “amas de casa” (según definición aún utilizada en INDEC) y que son precisamente las que se dedican “en forma exclusiva al cuidado del hogar”.

En Neuquén el 76,1% de los varones se consideran ocupados mientras el 23,9%

---

44 El Censo de población, hogares y viviendas 2020 -también postergado por la pandemia- incluyó en sus pruebas piloto una clasificación de la población por género. El formulario censal definitivo aun no está concluido.

inactivo; en tanto el 54,3% de las mujeres se consideran ocupadas frente al 45,7% de inactivas. Los números en Río Negro no difieren tanto: un 76,8% de varones ocupados, un 23,2 de inactivos y por el lado de las mujeres un 53,4% de ocupadas frente a un 46,6% de inactivas.

Dentro de la población inactiva como se cuentan las personas que se dedican exclusivamente al cuidado del hogar no es de sorprender que la cantidad de mujeres sea el doble que la de varones. En términos absolutos son más de 40mil mujeres en esta situación frente a unos 11mil varones, en Neuquén las mujeres inactivas en este grupo representan el 44,0% del total, los varones en este grupo, que también cuenta otras situaciones no especificadas, representa solo el 24,5% de la inactividad masculina. En Río Negro los porcentajes son levemente menores, el 41,6% de la inactividad femenina frente al 22,5% de la masculina.

Cuadro 1. Población ocupada e inactiva según estudio, jubilación y motivo de inactividad por sexo. Neuquén y Río Negro. Año 2010

Sexo	Población de 14 años y más	Población ocupada				Población inactiva			
		Total	Solo trabaja	Trabaja y estudia	Trabaja y percibe jubil/pens	Total	Estudiantes (1)	Jubilados/pensión (2)	"Otra situación" Trabajo doméstico
<b>Neuquén</b>									
<b>Varones</b>	<b>190.036</b>	<b>144.588</b>	<b>122.880</b>	<b>13.058</b>	<b>8.650</b>	<b>45.448</b>	<b>20.593</b>	<b>13.704</b>	<b>11.151</b>
en % del total	100,0	76,1	64,7	6,9	4,6	23,9	10,8	7,2	5,9
en % del grupo		100,0	85,0	9,0	6,0	100,0	45,3	30,2	24,5
<b>Mujeres</b>	<b>199.259</b>	<b>108.257</b>	<b>85.137</b>	<b>14.198</b>	<b>8.922</b>	<b>91.002</b>	<b>26.028</b>	<b>24.948</b>	<b>40.026</b>
en % del total	100,0	54,3	42,7	7,1	4,5	45,7	13,1	12,5	20,1
en % del grupo		100,0	78,6	13,1	8,2	100,0	28,6	27,4	44,0
<b>Río Negro</b>									
<b>Varones</b>	<b>223.399</b>	<b>171.607</b>	<b>145.368</b>	<b>14.338</b>	<b>11.901</b>	<b>51.792</b>	<b>22.074</b>	<b>18.082</b>	<b>11.636</b>
en % del total	100,0	76,8	65,1	6,4	5,3	23,2	9,9	8,1	5,2
en % del grupo		100,0	84,7	8,4	6,9	100,0	42,6	34,9	22,5
<b>Mujeres</b>	<b>230.889</b>	<b>123.189</b>	<b>95.839</b>	<b>11.827</b>	<b>11.827</b>	<b>107.700</b>	<b>28.167</b>	<b>34.743</b>	<b>44.790</b>
en % del total	100,0	53,4	41,5	5,1	5,1	46,6	12,2	15,0	19,4
en % del grupo		100,0	77,8	9,6	9,6	100,0	26,2	32,3	41,6

Nota: Población en viviendas particulares. (1) Estudiantes que no reciben jubilación ni pensión. (2) Jubilados y/o pensionados que pueden estar asistiendo a un establecimiento educacional.

Fuente: elaboración propia. INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

En ambas provincias la mayor inactividad masculina se encuentra en el grupo de estudiantes (45,3% y 42,6% en Neuquén y Río Negro respectivamente) seguido por el grupo de jubilados/pensionados (30,2 y 34,9% respectivamente). Estos números nos permiten tener un panorama general sobre la distribución de tareas dentro y fuera del hogar considerando las personas que están exclusivamente abocadas a tareas dentro de la casa y las que venden sus fuerzas de trabajo fuera de la casa.

## B.2.2. USO DEL TIEMPO EN TRABAJOS NO PAGOS

Veamos ahora sobre los datos disponibles de uso de tiempo (el año 2013) como se distribuyen los tiempos dedicados a las tareas del hogar, tanto entre ocupados y desocupados como entre varones y mujeres.

Cuadro 1. Tasa de participación y tiempo promedio diario dedicado a actividades trabajo doméstico no remunerado de la población de 18 años y más por tipo de actividad y sexo. Provincias de Neuquén, Río Negro y Total nacional urbano. Tercer trimestre de 2013.

Provincia	Varones			Mujeres			
	Tasa de part.	Tiempo prom.	Part. Pond. (%hs)	Tasa de part.	Tiempo prom.	Part. Pond. (%hs)	Brecha absoluta de part. Pond.
	% horas			% horas			
<b>Total nacional urbano</b>	57,9	3,4	2,0	88,9	6,4	5,7	3,7
<b>Neuquén</b>	53,0	3,5	1,9	92,0	6,4	5,9	4,0
<b>Río Negro</b>	60,0	2,4	1,4	91,8	4,4	4,0	2,6

Fuente: elaboración propia. Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo. INDEC

En todo el país la tasa de participación en las tareas domésticas no remuneradas es mayor en las mujeres que en los varones. El tiempo dedicado a las tareas, también. Si consideramos la tasa de participación junto al tiempo promedio dedicado por día podemos estimar la participación ponderada en el total de las tareas domésticas realizadas. Así se estima que del total de tareas domésticas el 74,3% son realizadas por mujeres a nivel nacional, y a nivel provincial es un 76,0% en el caso neuquino y un 73,7% en el rionegrino. En Neuquén los varones participan menos que en el resto del país en tanto las mujeres más. En Río Negro tanto los varones como las mujeres participan más que en la media nacional pero en menor cantidad de horas por día lo que da como resultado una menor cantidad de horas dedicadas a tareas domésticas.

En Neuquén se observa que sólo el 53% de los varones participan de las tareas domésticas mientras que el 92% de las mujeres lo hace. Los varones que participan de los trabajos no remunerados aportan 3,5 horas diarias mientras las mujeres aportan 6,4 horas. La diferencia es considerable ya que es casi el doble de mujeres dedicadas al trabajo no remunerado casi el doble de horas cada día. En Río Negro la tasa de participación masculina es mayor, 60%, aunque en menor cantidad de horas diarias, 2,4horas.

Cuadro 2. Horas dedicadas al trabajo doméstico por mujeres y varones. Total provincia; según relación de parentesco y según condición de actividad. Provincias de Neuquén y Río Negro. Tercer trimestre de 2013

Provincia	Relación de parentesco	Trabajo doméstico no remunerado			
		Tasa de participación <sup>(1)</sup>		Tiempo promedio <sup>(2)</sup>	
		Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
		%		horas	
<b>Neuquén</b>		<b>53,0</b>	<b>92,0</b>	<b>3,5</b>	<b>6,4</b>
<b>Según relación de parentesco</b>					
	<i>Jefe /a</i>	60,3	93,1	3,8	5,5
	<i>Cónyuge / Pareja</i>	56,8	97,3	3,2	7,4
	<i>Hijo / Hijastro / Yerno / Nuera</i>	38,5	81,5	3,0	5,3
	<i>Otros familiares</i>	34,9	74,0	1,9	4,1
<b>Según condición de actividad</b>					
	<i>Ocupados /as</i>	54,2	93,2	3,4	5,4
	<i>No ocupados /as</i>	50,7	91,1	3,8	7,1
<b>Río Negro</b>		<b>60,0</b>	<b>91,8</b>	<b>2,4</b>	<b>4,4</b>
<b>Según relación de parentesco</b>					
	<i>Jefe /a</i>	65,5	92,9	2,5	3,6
	<i>Cónyuge / Pareja</i>	69,3	96,6	2,8	5,1
	<i>Hijo / Hijastro / Yerno / Nuera</i>	43,6	79,7	1,9	3,5
	<i>Otros familiares</i>	54,5	69,3	1,7	3,2
<b>Según condición de actividad</b>					
	<i>Ocupados /as</i>	59,6	92,6	2,4	4,1
	<i>No ocupados /as</i>	61,1	91,1	2,3	4,6

Nota: (1) Se refiere a la población total. (2) Se refiere a la población participante.

Fuente: elaboración propia. Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo. INDEC.

En ambas provincias se observa que cualquiera sea la relación de parentesco y la condición de actividad, son las mujeres quienes sostienen principalmente las tareas domésticas no remuneradas. En Neuquén la participación y tiempo dedicado por las mujeres es mayor cuando se está en pareja. Y para ambos sexos es mayor la participación estando ocupados aunque es menor el tiempo promedio dedicado. En el caso de Río Negro, para ambos sexos es mayor la tasa de participación y tiempo estando en pareja y no hay grandes variaciones de participación y tiempos estando ocupados o desocupados.

Se observa que cualquiera sea la relación de parentesco dentro del hogar, jefe, pareja, hijo, u otro familiar, siempre las mujeres tienen, por lejos, la mayor tasa de participación en las tareas impagas y la mayor cantidad de horas por día. En Neu-

quén las mujeres ocupadas fuera del hogar trabajan en promedio 5,4 horas y las desocupadas 7,1 horas. En el caso de los varones tanto la participación como las horas son mucho menores que las mujeres estén o no ocupados, más llamativo aun, la incidencia de la situación ocupacional de los varones es prácticamente nula respecto a su mayor contribución en las tareas del hogar. Igual análisis se puede realizar en la provincia de Río Negro.

### **B.3. SOBRE TRABAJOS PAGOS**

En la esfera pública, en el mundo de los trabajos pagos para la producción, vamos a revisar los niveles de remuneración al trabajo por provincia y por sexo, la repartición de los diferentes trabajos por sexo y la instrucción educativa de las personas ocupadas.

#### **B.3.1. CARACTERÍSTICAS DE LOS TRABAJOS OCUPADOS SEGÚN SEXO. DISTRIBUCIÓN, NIVEL DE INSTRUCCIÓN Y PRECARIEDAD LABORAL**

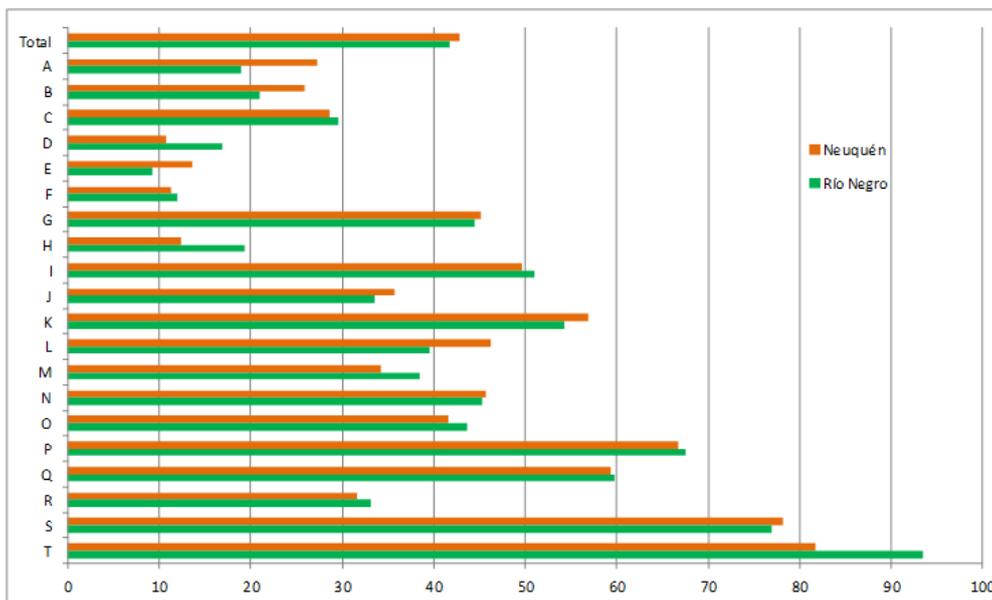
##### ***B.3.1.1. DISTRIBUCIÓN DE LOS TRABAJOS SEGÚN SEXO***

Situando la mirada en la distribución de los empleos según sexo es posible observar la tasa de feminización por sector de actividad, y allí verificar que las actividades con menores remuneraciones son las más ocupadas por mujeres. Se considera el Clasificador de Actividades Económicas para Encuestas Sociodemográficas del Mercosur<sup>45</sup> utilizado por INDEC y la distribución de ocupaciones para ambas provincias en la elaboración del siguiente gráfico.

---

45 CAES Mercosur 1.0

Gráfico 1. Tasa de feminidad por categoría ocupacional. Población de 14 años y más. Provincias de Neuquén y Río Negro. Año 2010



- (A) Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca
- (B) Explotación de minas y canteras
- (C) Industria manufacturera
- (D) Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado
- (E) Suministro de agua; alcantarillado, gestión de desechos y actividades de saneamiento
- (F) Construcción
- (G) Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas
- (H) Transporte y almacenamiento
- (I) Alojamiento y servicios de comidas
- (J) Información y comunicación
- (K) Actividades financieras y de seguros
- (L) Actividades inmobiliarias
- (M) Actividades profesionales, científicas y técnicas
- (N) Actividades administrativas y servicios de apoyo
- (O) Administración pública y defensa; planes de seguro social obligatorio
- (P) Enseñanza
- (Q) Salud humana y servicios sociales
- (R) Artes, entretenimiento y recreación
- (S) Otras actividades de servicios
- (T) Actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico; actividades de los hogares como productores de bienes o servicios para uso propio

Nota: La información sobre rama de actividad económica fue codificada de acuerdo al Clasificador de Actividades Económicas para Encuestas Sociodemográficas del Mercosur (CAES Mercosur 1.0). Fuente: elaboración propia. INDEC, Censo Población, Hogares y Viviendas 2010.

En las dos provincias las tasas de feminidad poseen una distribución similar. Las mayores tasas se encuentran en las actividades de trabajo doméstico (93,4% en Neuquén y 81,7% en Río Negro), enseñanza, salud y otros servicios. Estos trabajos ocupados mayoritariamente por mujeres no sólo cuentan con menores salarios

y mayor precariedad laboral, sino que son también trabajos vinculados con las tareas de cuidado de acuerdo a la norma de distribución sexual de los trabajos: limpieza, enseñanza, salud, servicios de comidas, entre otros. Son tareas marcadas por el género, trabajos de cuidados que nacen en la esfera privada y que se vinculan a lo femenino. La tasa de feminidad promedio está en el orden del 42,5% si consideramos ambas provincias. En el otro extremo, las actividades más masculinizadas son las vinculadas con el suministro de electricidad, gas, agua, saneamiento, construcción, almacenamiento y transporte (letras D, E, F y H), tareas que se realizan necesariamente en la esfera pública y son consideradas como masculinas.

Para tener una imagen detallada de cómo es la composición de la población ocupada en el mercado formal e informal, en el sector público y privado, tomamos los datos del Censo Población, Hogares y Viviendas para el año 2010.

En Neuquén la mayoría de la población estaba ocupada como obrera/empleada (78,1%), seguida de la población ocupada como cuenta propia (14,3%), luego patronal (4,8%) y finalmente como familiar (2,8%). En Río Negro la distribución es similar, aunque baja la proporción de población obrera/empleada (73,8%), respecto a las ocupadas como cuenta propia (15,8%), patronal (6,9%) y familiar (3,5%).

Cuadro 3. Población ocupada en viviendas particulares según categoría ocupacional. Provincias de Neuquén y Río Negro. Año 2010

Provincia, total y sexo	Población ocupada en viviendas particulares	Categoría ocupacional					
		Obrero o empleado			Patrón	Trabajador por cuenta propia	Trabajador familiar
		Total	Sector público	Sector privado			
<b>Neuquén</b>							
<b>Total</b>	<b>252.530</b>	<b>197.257</b>	<b>77.816</b>	<b>119.441</b>	<b>12.131</b>	<b>36.108</b>	<b>7.034</b>
Varones	144.392	111.651	38.862	72.789	7.547	21.785	3.409
Mujeres	108.138	85.606	38.954	46.652	4.584	14.323	3.625
<b>Total en %</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Varones en %	57,2	56,6	49,9	60,9	62,2	60,3	48,5
Mujeres en %	42,8	43,4	50,1	39,1	37,8	39,7	51,5
<b>Total en %</b>	<b>100,0</b>	<b>78,1</b>	<b>30,8</b>	<b>47,3</b>	<b>4,8</b>	<b>14,3</b>	<b>2,8</b>
Varones en %	<b>100,0</b>	<b>77,3</b>	<b>26,9</b>	<b>50,4</b>	<b>5,2</b>	<b>15,1</b>	<b>2,4</b>
Mujeres en %	<b>100,0</b>	<b>79,2</b>	<b>36,0</b>	<b>43,1</b>	<b>4,2</b>	<b>13,2</b>	<b>3,4</b>
<b>Río Negro</b>							
<b>Total</b>	<b>294.246</b>	<b>217.175</b>	<b>64.875</b>	<b>152.300</b>	<b>20.324</b>	<b>46.488</b>	<b>10.259</b>
Varones	171.211	123.895	30.895	93.000	13.388	28.821	5.107
Mujeres	123.035	93.280	33.980	59.300	6.936	17.667	5.152
<b>Total en %</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Varones en %	58,2	57,0	47,6	61,1	65,9	62,0	49,8
Mujeres en %	41,8	43,0	52,4	38,9	34,1	38,0	50,2
<b>Total en %</b>	<b>100,0</b>	<b>73,8</b>	<b>22,0</b>	<b>51,8</b>	<b>6,9</b>	<b>15,8</b>	<b>3,5</b>
Varones en %	<b>100,0</b>	<b>72,4</b>	<b>18,0</b>	<b>54,3</b>	<b>7,8</b>	<b>16,8</b>	<b>3,0</b>
Mujeres en %	<b>100,0</b>	<b>75,8</b>	<b>27,6</b>	<b>48,2</b>	<b>5,6</b>	<b>14,4</b>	<b>4,2</b>

Fuente: elaboración propia. INDEC, Censo Población, Hogares y Viviendas 2010.

La proporción de empleados públicos sobre el total de ocupados alcanzó el 30,8% en Neuquén y el 22,0% en Río Negro. Si miramos por sexo, la ocupación pública en Neuquén es prácticamente de 50 y 50% en tanto en Río Negro es mayor la proporción de trabajadoras femeninas, ubicándose en el 52,4%.

Respecto al sector público, la Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales del Ministerio Trabajo, Empleo y Seguridad Social (DGEMyEL – MPyT) compila información del sector público sobre la base del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA)<sup>46</sup>. En el año 2017 se destaca que Neuquén tiene una de las tasas de empleo público más alta del país alcanzando lxs 125 trabajadores estatales por cada 1.000 habitantes (considerando empleo provincial y municipal) mientras la media nacional se ubica en 78 empleadxs públicxs por cada 1.000 habitantes. Si consideramos las tres jurisdicciones (Nacional, provincial y municipal) suman casi 63mil trabajadores.

Por su parte Río Negro, también para el año 2017, esta levemente sobre la media nacional, con una tasa de 89 trabajadores estatales por cada 1.000 habitantes (considerando empleo provincial y municipal). Sumando empleo nacional, provincial y municipal alcanzan los casi 65mil trabajadores.

### **B.3.1.2. NIVELES DE INSTRUCCIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA Y TASAS DE PRECARIEDAD LABORAL**

Explorando la profesionalización de las ocupaciones, junto a la proporción de personas que trabajan y estudian a la vez, encontramos evidencia de que las mujeres deben capacitarse más que los varones para conseguir un trabajo fuera del hogar.

---

<sup>46</sup> La Base de Remuneraciones utilizada por el OEDE tiene como fuente principal a los registros administrativos del SIPA, combinado otros registros administrativos públicos y privados y con información proveniente de encuestas y de estudios específicos.

Cuadro 4. Instrucción de las ocupadas/os por sexo y proporción de ocupadas/os estudiantes.  
Neuquén y Río Negro. Año 2010

Ocupadxs según nivel de instrucción	Varones		Mujeres		Muj. Ocup/ Total ocup.
		%		%	
<b>Neuquén</b>		%		%	%
<b>Totales</b>	<b>144.392</b>	<b>100,0</b>	<b>108.138</b>	<b>100,0</b>	<b>42,8</b>
Sin instrucción o primario incompleto	18.629	12,9	9.994	9,2	34,9
Primario completo o secundario incompleto	69.456	48,1	38.894	36,0	35,9
Secundario completo o terciario/universitario incompleto	41.495	28,7	36.279	33,5	46,6
Terciario completo	5.032	3,5	11.027	10,2	68,7
Universitario completo	9.780	6,8	11.944	11,0	55,0
<b>Río Negro</b>		%		%	%
<b>Totales</b>	<b>171.211</b>	<b>100,0</b>	<b>123.035</b>	<b>100,0</b>	<b>41,8</b>
Sin instrucción o primario incompleto	26.358	15,4	12.324	10,0	31,9
Primario completo o secundario incompleto	84.683	49,5	46.092	37,5	35,2
Secundario completo o terciario/universitario incompleto	43.311	25,3	40.519	32,9	48,3
Terciario completo	5.893	3,4	11.422	9,3	66,0
Universitario completo	10.966	6,4	12.678	10,3	53,6

Fuente: elaboración propia. INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

En ambas provincias se observa que la mayoría de las personas ocupadas de mayor instrucción (terciario y universitarios completo) son mujeres. Hasta secundario completo la proporción de varones es mayor porque son más que las mujeres que trabajan fuera del hogar, pero cuando revisamos los trabajos que requieren una formación académica específica los números indican que más del 60% de estos trabajos son ocupados por mujeres. En el cuadro 1 se expone el dato de que además, las mujeres ocupadas que trabajan y estudian son el 13,1% y 12,6% -en Neuquén y Río Negro respectivamente-. Por su parte, los varones ocupados que buscan superar su nivel de instrucción no alcanzan al 10% en ninguna de las dos provincias (9,0% y 8,4% respectivamente).

Cuadro 5. Tasa precariedad laboral de obrerxs/empleadxs, según máximo nivel de instrucción alcanzado por sexo. Año 2010

Nivel de instrucción alcanzado	Neuquén		Río Negro	
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
	%			
<b>Total</b>	<b>21,0</b>	<b>24,2</b>	<b>25,1</b>	<b>26,9</b>
Sin instrucción o primario incompleto	29,0	40,0	34,7	45,0
Primario completo o secundario incompleto	27,2	35,7	30,8	40,4
Secundario completo o terciario/universitario incompleto	13,3	21,1	15,2	21,6
Terciario completo	5,8	4,6	7,2	4,2
Universitario completo	4,3	5,8	6,2	3,7

Nota: tasa de precariedad calculada como trabajadorxs sin aportes sobre total trabajadorxs.  
Fuente: elaboración propia. INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

Las tasas generales de precariedad laboral son un poco mayores en las mujeres que en los varones, siendo menores las distancias en Río Negro que en Neuquén. Siguiendo la clasificación por nivel de instrucción, para ambos sexos la precariedad es mayor a menor nivel de instrucción.

### **B.3.2. NIVELES SALARIALES ENTRE PROVINCIAS Y ENTRE SEXOS**

#### **B.3.2.1. NIVELES SALARIALES ENTRE PROVINCIAS**

Respecto a los niveles salariales, se ven diferencias significativas entre ambas provincias. Dentro del sector privado registrado, considerando los datos del SIPA, calculamos promedios salariales por períodos para el total de trabajadores y trabajadoras. El siguiente cuadro resume estos niveles e incluye una brecha interprovincial salarial para dimensionar las diferencias. El estudio incluye un largo período para obtener algunos indicios de cómo las diferentes crisis repercuten en los salarios. Por falta de datos, no se puede incluir la serie comparativa de usos de tiempo.

Cuadro 6. Remuneración promedio de lxs trabajadores registrados del sector privado  
Brecha salarial interprovincial. Años 1995/2020

Provincia	Promedios por período			Minima brecha	Máxima brecha	Dato actual
	1995-2000	2001-2010	2011-2020	1999	2014	2020
Neuquén	987	2.794	37.289	939	19.602	93.539
Río Negro	695	1.709	23.052	697	11.255	61.607
<b>Brecha Salarial</b>	29,7	38,8	38,2	25,7	42,6	34,1

Nota: brecha calculada de Río Negro respecto a Neuquén.

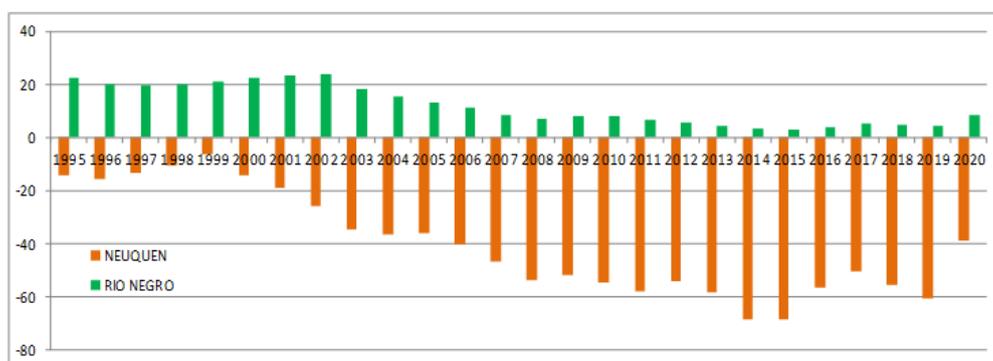
Fuente: elaboración propia sobre datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial.

Luego de la crisis del 2001, las diferencias se profundizaron. La brecha promedio rondó 29,7 (período 1995-2000) en tanto alcanzó un 38,8 -en promedio- en el período 2001-2010. Luego la brecha creció hasta alcanzar el máximo de la serie en el año 2014, llegando al valor de 42,6. Actualmente los salarios promedio de Neuquén se ubican en \$93.539 y los de Río Negro en \$61.607, con una brecha entre provincias de 34,1.

En el siguiente gráfico se indican las diferencias salariales respecto al promedio nacional. En Neuquén por la influencia petrolera los salarios están muy por encima de la media nacional alcanzando distancias de hasta un 68% en los años 2014 y 2015. Esta brecha también se vuelve más evidente luego del 2001. Río Negro tiene su matriz productiva más diversificada, lo que trae como consecuencia que sus salarios

se mantengan entre próximos -y menores- a la media nacional, en toda la serie analizada.

Gráfico 2. Brechas respecto a la media nacional de la remuneración promedio de los trabajadores registrados del sector privado. Provincias de Neuquén y Río Negro. 1995-2020



Fuente: elaboración propia sobre datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial.

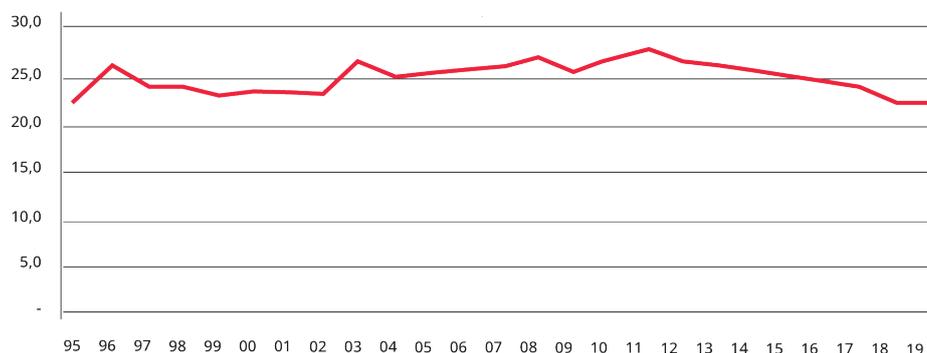
### B.3.2.2. NIVELES SALARIALES E INGRESOS ENTRE SEXOS

El Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial calcula brecha salarial por sexo<sup>47</sup>. En el estudio<sup>48</sup> se observa que la brecha nacional se sostiene en torno a 25 para los salarios del sector privado durante todo el período analizado, bajando levemente en los últimos 4 años.

47 Brecha Salarial: La brecha salarial entre varones y mujeres se calcula como la unidad menos el cociente del salario promedio de las mujeres sobre el salario promedio de los varones. Cuando la brecha es 0 significa igualdad entre salarios; cuando la brecha es positiva y elevada significa una mayor desigualdad, en términos de déficit del salario de las mujeres respecto del de los varones. Cuando la brecha es negativa significa que las remuneraciones de las mujeres son más elevadas que las de los varones.

48 Boletín de Estadísticas Laborales según sexo. Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales (DGEyEL), Subsecretaría de Planificación, Estudios y Estadísticas (SSPTyEL). Compila información estadística que da cuenta de las características de la inserción de las mujeres en el mercado de trabajo y de las brechas de género en distintas dimensiones e indicadores. Para su elaboración, se utiliza información estadística proveniente de distintas fuentes tales como el OEDE, INDEC y la Encuesta de Indicadores Laborales y estadísticas de la Seguridad Social.

Gráfico 3. Brecha por sexo de los asalariados privados registrados. Total nacional. Enero1995/Enero2019



Fuente: elaboración propia sobre datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial.

En ambas provincias se replican números desventajosos para las mujeres. Aunque en Neuquén los ingresos son mayores que en Río Negro. Y el sector público es mayor proporcionalmente en función de la cantidad de ocupación y habitantes. Mayor proporción de ocupadas en el sector público podrían indicar una menor desigualdad salarial entre sexos para Neuquén, pero el sector petrolero con sus altísimos extremos salariales -y ocupados casi en su totalidad por varones-, rompe las estimaciones acentuando las brechas. Según datos del OEDE, estimados sobre EPH-INDEC y SIPA, la brecha salarial en Neuquén fue de 44,2% para el año 2017, en tanto fue de 19,9% para Río Negro<sup>49</sup>.

Cuadro 7. Brecha salarial por sexo. Provincias de Neuquén, Río Negro y Total Nacional. Años 2012/2017

Año	Brecha salarial por sexo		
	Neuquén	Río Negro	Nacional (1)
	en %		
2012	47,6	22,9	24,9
2013	49	22,6	25,1
2014	50,1	22,9	24,3
2015	49,2	23,4	23,9
2016	45,9	22,3	23,3
2017	44,2	19,9	22,6

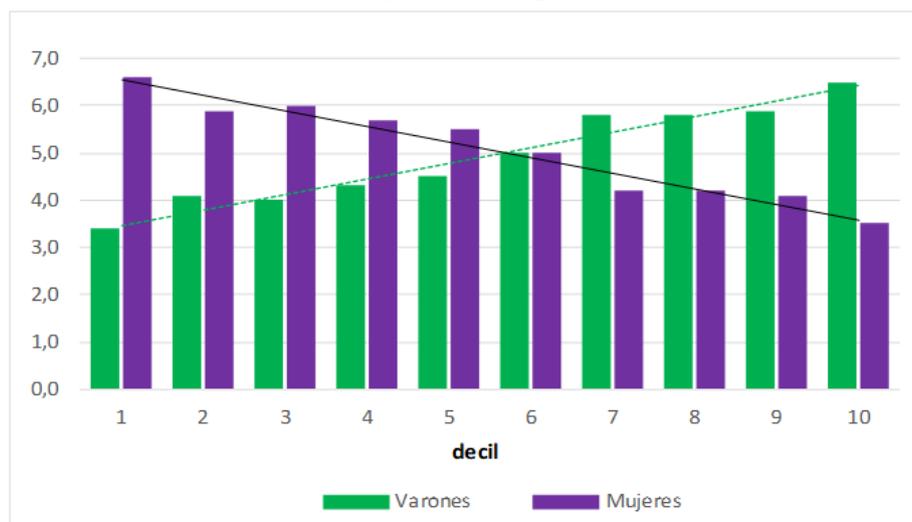
(1) los datos contemplados en el cálculo nacional difiere de los utilizados a nivel provincial.

Fuente: elaboración propia. DGEMyEL – MPyT, sobre la base de EPH – INDEC y SIPA.

49 Informe de diagnóstico laboral de noviembre de 2019. Se intentó realizar aproximación de brecha salarial provincial por otras fuentes, pero la EPH no tiene representatividad provincial con estos objetivos. La DGEMyEL – MPyT cuenta con la base SIPA y ha realizado el mismo estudio y procedimiento para el cálculo de las brechas provinciales, por lo que consideramos es un dato comparable entre sí y representativo de la realidad. En esta base de brechas, las provincias más desiguales del país respecto a salarios por sexo, son Neuquén y Santa Cruz, con brechas que duplican o más la media nacional.

Por acumulación de desigualdades y brechas, hoy en Argentina la población de menores ingresos está compuesta mayoritariamente por mujeres, mientras la población de mayores ingresos está compuesta mayoritariamente por varones. Es lo que se denomina *feminización de la pobreza* y que podemos ver en el siguiente gráfico realizado con el total de aglomerados urbanos informados en EPH para el tercer trimestre de 2019.

Gráfico 4. Población según decil de ingreso por sexo. Total aglomerados urbanos. Tercer trimestre 2019



Nota: elaboración propia EPH INDEC Tercer trimestre 2019.

En la observación del conjunto de la información, se verifica una menor tasa de actividad económica que registran las mujeres respecto a los varones. Una segunda consecuencia es la dependencia económica de las mujeres que no trabajan fuera del hogar respecto a los varones que si lo hacen. A modo ilustrativo, para el año 2017 el 18,5% de las mujeres no contaba con ingresos propios, frente al 8,8% de los varones que tampoco disponía de ellos. A nivel general se ven mayores tasas de precariedad en Río Negro que en Neuquén y en esta última provincia mayores diferencias por sexo.

### C. CONCLUSIONES

El pensamiento occidental se constituyó bajo la doctrina de la ciencia patriarcal y colonialista. Apegado a sus formas, metodologías e intereses masculinos escondió durante siglos la voz e interés de las mujeres y disidencias. Cómo resultado de esas prácticas, las relaciones sociales entre personas y con la naturaleza estuvieron marcadas por diferencias que fueron jerarquizadas en pos de privilegiar algunos

sectores por sobre otros.

Las mujeres, lesbianas, disidencias y migrantes fuimos siendo desplazadxs a tareas poco creativas y rutinarias. Se consolidó la división sexual de los trabajos y la división internacional de los trabajos. La ciencia dijo qué, quien y como debía trabajar en qué y a favor de quién. La naturaleza fue explotada y transformada conceptualmente en un “ente”, instrumentalizado para la acumulación y reproducción de capitales.

El movimiento feminista logró primero reformular las preguntas de la ciencia y luego cuestionar la ciencia en sí. La economía feminista apunta sobre las cuestiones imprescindibles para la vida. Con los indicadores existentes podemos cuantificar efectivamente las consecuencias que la división sexual de los trabajos aparejó para las mujeres y disidencias. Se verifica en cada uno de ellos una situación más desventajosa para el grupo de mujeres y disidencias respecto al colectivo de varones.

A nivel nacional y en las provincias bajo estudio, los números demuestran que las mujeres dedican más tiempo que los varones a los trabajos no remunerados, lo que repercute en su menor disponibilidad de tiempo para realizar trabajos remunerados fuera del hogar y en el acceso a ingresos propios. Los indicadores también confirman que cuando las mujeres salen de sus hogares por trabajos pagos, ocupan principalmente funciones vinculadas a tareas de cuidados. En el mercado laboral son las menos remuneradas y las más precarizadas, a pesar de estar más preparadas académicamente.

Las mujeres y disidencias no obstante trabajar fuera del hogar siguen siendo quienes más se dedican a las tareas domésticas dentro de la casa y por ende, las que menos tiempo libre poseen. Sin importar el parentesco y sin importar la ocupación fuera del hogar. Ellas siempre trabajan más.

# Bibliografía.

Carrasco, Cristina (2018). *Economía Feminista: desafíos, propuestas, alianzas*. Ed. Madreselva.

Carrasco, Cristina (2014)<sup>a</sup>. “La economía feminista ruptura teórica y propuesta política.” *Con voz propia: la economía feminista como apuesta teórica y política*. Madrid. Ed. La oveja roja.

(2014)<sup>b</sup>. “Economía, trabajos y Sostenibilidad de la vida” *Sostenibilidad de la vida. Aportaciones desde la economía solidaria, feminista y ecológica*. REAS Euskadi.

Carrasco, Cristina (2003) “La sostenibilidad de la vida humana: ¿un asunto de mujeres? En: Carrasco C. *Mujeres y trabajo: cambios impostergables*, Porto Alegre, Ed. Veraz Comunicação.

Enciso Huerta, Virginia (1999), “Trabajo femenino y tiempo libre”, *Revista La Ventana* N° 9. Pág. 45-62

Esteban, Mari Luz. (2017), “Los cuidados, un concepto central en la teoría feminista: aportaciones, riesgos y diálogos con la antropología”, *Quaderns-e de l’Institut Català d’Antropologia*, 22(2), Barcelona: ICA, pp. 33-48. [ISSN 169-8298].

Faur, E. C., & Jelin, E. (2013). *Cuidado, género y bienestar: una perspectiva de la desigualdad social*. *Revista Voces en el Fénix*, N° 23, 110 – 116.

Federici, Silvia (2018) “Economía feminista entre movimientos e instituciones: posibilidades, límites, contradicciones” En Carrasco C. *Economía Feminista: desafíos, propuestas, alianzas*. Ed. Madreselva.

Federici, S. (2015). Entrevista de Eliana Gilet *El cuerpo de la mujer en la última frontera del capitalismo*. *Revista La Tinta*.

Girón, A. (2009). *Género, globalización y desarrollo. Género y globalización*. CLACSO.

Giamberardino, Gisela (2019)<sup>a</sup> *Batallar entre paradigmas. Orientaciones teóricas-epistemológicas en torno a prácticas y sentidos feministas y disidentes en las ciencias*. En prensa, Dossier *Revista Plaza Pública-Unicen*.

(2019)<sup>b</sup> *Regímenes sexo-genéricos en la Academia y políticas orientadas a revertir desigualdades*. En prensa. Primer Congreso de Políticas Universitarias de Género, Rosario

(2019)<sup>c</sup>: De ausencias y suturas. Feminismos para un Trabajo Social emancipador. En Riveiro Laura, “Trabajo Social y feminismos: perspectivas y estrategias en debate” (pp. 71-104). La Plata: Colegio de Asistentes Sociales o Trabajadores Sociales de la Provincia de Buenos Aires.

Harding, Sandra (1996) Del problema de la mujer en la ciencia al problema de la ciencia en el feminismo, en Ciencia y feminismo, Ediciones Morata, Madrid.

Pérez Orozco, Amaia (2018) “¿Espacios económicos de subversión feminista?” En Carrasco C. Economía Feminista: desafíos, propuestas, alianzas. Ed. Madreselva.

Pérez Orozco, Amaia (2014). Subversión Feminista de la Economía. Ed. Traficantes de sueños

Maffía, Diana (2016) Contra las dicotomías: feminismo y epistemología crítica en Korol Claudia (comp.) Feminismos populares. Pedagogías y políticas. Bs.As: Ediciones América Libre.

Maffía, Diana (2007) “Epistemología feminista: la subversión semiótica de las mujeres en la ciencia”, Revista Venezolana de Estudios de la Mujer, vol. 12, no. 28, pp. 6398.

Rodríguez Enríquez, Corina (2019) Economía feminista y economía del cuidado. Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad. En Riveiro Laura, “Trabajo Social y feminismos: perspectivas y estrategias en debate” (pp. 21-38). La Plata: Colegio de Asistentes Sociales o Trabajadores Sociales de la Provincia de Buenos Aires.

Rodríguez Enríquez, C. (2014). El trabajo de cuidado no remunerado en Argentina: un análisis desde la evidencia del Módulo de Trabajo no Remunerado. Documentos de Trabajo “Políticas públicas y derecho al cuidado”. ELA – Equipo Latinoamericano de Justicia y Género.

Rodríguez Enríquez, C. (2012). “La cuestión del cuidado ¿el eslabón perdido del análisis económico?” Revista Cepal 109, 23-36.

Pérez Orozco Amaia (2006) “Perspectivas feministas en torno a la economía: el caso de los cuidados” ISBN 84-8188-264-X

Pérez Orozco Amaia (2014). Subversión Feminista de la Economía. Ed. Traficantes de sueños

Shiva, Vandana (2020)<sup>a</sup> Resumen del seminario web Curar el suelo a través de la jardinería. Recuperado en: <https://www.oneearth.org/webinar-recap-kiss-the-grounds-healing-through-gardening-with-dr-vandana-shiva/>

(2020)<sup>b</sup> Ecofeminismo y la decolonización de las mujeres, la naturaleza y futuro. Conferencia en el Museo San Telmo 10.03.2020. Recuperado en: [https://www.youtube.com/watch?v=1aZjDLR8Z\\_c](https://www.youtube.com/watch?v=1aZjDLR8Z_c)

Shiva, Vandana (2014) Entrevista. La revolución es inevitable y será ecológica; la gente quiere menos capital y más bienestar. Ecoportal.net <https://www.ecoportal.net/temas-especiales/globalizacion/vandana-shiva-la-revolucion-es-inevitable-y-sera-ecologica-la-gente-quiere-menos-capital-y-mas-bienestar/>

Shiva, Vandana (1996) “Recursos” En Sachs, W. (editor), Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder, PRATEC

Pérez Sedeño, Eulalia (1995) Filosofía de la ciencia y feminismo: intersección y convergencia. Revista ISEGORÍA/12. Universidad Complutense, Madrid.

Zalaquet, Cherie (2012) “Ciencia y género: lo legítimo y lo bastardo en epistemología científico -social” en Revista Izquierdas, 12, abril 2012, pp 26-51.

## Fuentes.

Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina

Encuesta Permanente de Hogares. Dirección Provincial de Estadística y Censos de la Provincia del Neuquén. INDEC. Año 2016

Encuesta Provincial de Hogares. Dirección Provincial de Estadística y Censos de la Provincia del Neuquén. Año 2016

Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo. Tercer trimestre 2013 <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-31-117>

Gacetilla de prensa 251, 08/03/2019. El INDEC realizará la primera Encuesta Nacional sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo. <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Institucional-GacetillaCompleta-251>

Informe de diagnóstico laboral de noviembre de 2019. Subsecretaría de Planificación, Estudios y Estadísticas. Ministerio Trabajo, Empleo y Seguridad Social

Informe Mujeres en el mercado de trabajo argentino 2018. Dirección General de Estudios Macroeconómicos y Estadísticas Laborales. Ministerio Trabajo, Empleo y Seguridad Social

Ley 27.532. Incorporación obligatoria de la Encuesta de Uso del tiempo al Sistema Estadístico Nacional.

Las brechas de género en la Argentina Estado de situación y desafíos (2020)  
[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/las\\_brechas\\_de\\_genero\\_en\\_la\\_argentina\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/las_brechas_de_genero_en_la_argentina_0.pdf)

La presente publicación retoma la producción científica de temas trabajados durante los años 2016-2020 en el proyecto de investigación E111 de la Facultad de Economía y Administración de la Universidad Nacional del Comahue, denominado: Economía monetizada y no monetizada, Estado local, mercado de trabajo y desigualdad de género. Cambios y continuidades resultantes de los modelos de desarrollo hegemónicos de la Argentina (Período: 2001-2020).

La propuesta agrupa los artículos en dos bloques temáticos: el primero, “**Ciudades y Estado local**” y el segundo “**Trabajo**”. En ellos se analiza, desde una visión crítica, las finanzas municipales y el “Derecho a la ciudad” en los términos de David Harvey, para las capitales provinciales de Río Negro y Neuquén, y la ciudad de Añelo, emblema de la extracción de hidrocarburos de los yacimientos de la formación Vaca Muerta; en segundo término, el empleo en la provincia del Neuquén en relación a su principal actividad económica y el rol del estado, para concluir con el aporte de la economía feminista para analizar las desigualdades en el mercado de trabajo neuquino.

La intención es realizar un aporte interpretativo sobre aspectos de la realidad socioeconómica, desde un punto de vista regional, de las provincias en las que la **Universidad del Comahue** es un actor central.

