

María Rosa Colantuono

Políticas de desarrollo regional, descentralización y autogestión territorial: un recorrido por ciudades petroleras patagónicas

La lectura que se realiza del tema es a partir de observaciones empíricas en una porción territorial argentina que se corresponde con el "área nordpatagónica" y, más precisamente, a partir de una investigación que desarrolla un grupo de trabajo del Departamento de Geografía de la Universidad Nacional del Comahue en Neuquén, Argentina. La misma se centra en un estudio comparativo, desde la óptica del desarrollo local, de tres centros petroleros: Cutral C6-Plaza Huincul, Rinc6n de Los Sauces y Catriel, ubicados en las provincias de Neuquén y Río Negro.

El objetivo de este artículo es ofrecer, entonces, una aproximación al conocimiento del desarrollo de centros que comparten historias similares en cuanto sus vidas han girado en torno a la explotación de recursos naturales no renovables: petróleo y gas. Sin embargo en sus evoluciones muestran especificidades como producto de la convergencia de factores políticos, culturales y económicos diferentes. Mediante el uso de categorías analíticas provistas por estudiosos del tema se pretende encontrar puntos de contacto en el desarrollo local de estos centros como, así también, reconocer las singularidades que enmarcan problemas, desafíos y perspectivas de desarrollo.

El trabajo se organiza en torno a los siguientes t6picos:

- 1.- Referencias teórico-metodológicas.
- 2.- La problemática que nos ocupa: una aproximación descriptiva a los centros petroleros.
- 3.- A modo de evaluación: un intento para reconocer "los frenos" y "los factores facilitadores" del desarrollo en la escala estudiada.

Referencias teórico-metodológicas: un marco para la evaluación del desarrollo local

Dos autores, básicamente, nos socorrieron con sus propuestas de análisis referidas al desarrollo: José Arocena y Roberto Guimaraes.

Arocena en su libro "El desarrollo local, un desafío contemporáneo" (1995) realiza una evaluación crítica de los principales paradigmas relacionados con el desarrollo, y a partir de elementos que rescata de los mismos elabora su propuesta dirigida a estudiar los fenómenos de desarrollo local. La propuesta marca distancia del "aislacionismo autártico y del reduccionismo globalizante". El autor destaca tres variables - el modo de desarrollo, el sistema de actores y la identidad local - que a criterio suyo permite cubrir la totalidad del campo de análisis generando un modo de conocimiento integral de las realidades locales. El producto es un diagnóstico cualitativo que da cuenta de los elementos singulares de lo local y de la forma como inciden las regularidades estructurales.

Una caracterización rápida de las variables, siguiendo los argumentos de Arocena:

1. Modo de desarrollo: en este tópicó el autor se refiere a las diferentes formas que fue tomando la estructura socioeconómica local en el territorio estudiado a lo largo de las últimas décadas. Se intenta precisar las lógicas que fueron pautando las grandes transformaciones.

2. El sistema de actores: Comprende la totalidad de los agentes que intervienen en el proceso de desarrollo del área a estudiar. Se apunta a identificar los protagonistas, los conductores de la historia social, elites dirigentes constructoras de proyectos, cómo se articulan y las lógicas que definen su comportamiento. La atención no queda limitada a la articulación interna sino también a la relación local - global, esto significa que se estudia el subsistema local atendiendo a su especificidad pero también desde su vinculación con la realidad regional y nacional de la que forma parte. Arocena avanza en la propuesta dando una pista metodológica clara para el estudio de los actores cuando reconoce tres grandes sistemas que interactúan en la escena local:

a) el sistema de acción político-administrativo, que incluye el conjunto de los organismos que integran la administración local y su relación con el sistema nacional. Concretamente en este sistema son objeto de análisis los municipios, los organismos locales que dependen de la administración central y agencias locales de las empresas nacionales. La lógica dominante en un sistema político administrativo centralizado puede ser calificada como sectorial-vertical. Opuesto a esta lógica tenemos la lógica territorial-horizontal que supone impulsar instancias de concertación interinstitucional.

b) el sistema de acción empresarial. En este sistema el autor rescata la pequeña empresa como particularmente asociada a los procesos de desarrollo local, y marca las diferencias con las empresas "aterritoriales" o "deslocalizadas" acusadas de buscar una rentabilidad fácil e inmediata sin preocuparse por las necesidades locales y la conservación de los recursos naturales.

c) el sistema de acción socioterritorial. Este sistema se desarrolla según una lógica territorial y se orienta a dar respuesta a necesidades básicas de las comunidades locales. En este sentido convergen las lógicas militante, la del voluntariado, la profesional y la política.

- Militante - acción que asume una modalidad crítica enmarcada en movilizaciones que persiguen la mejora en la calidad de vida.

- Voluntariado - prescinden de la generación de un movimiento, de la presión a los poderes públicos, está representada por organizaciones de servicio que atienden distintas problemáticas sociales.

- Política - está referida al comportamiento de los partidos políticos en relación con los distintos perfiles locales y las formas de articulación entre el actor político y el resto de los actores del sistema local.

- Profesional - se relaciona con la participación del profesional en instancias colectivas, trascendiendo su especificidad profesional.

3. Identidad local: el desarrollo, como bien dice Arocena, va más allá del crecimiento o estancamiento económico y de un sistema de actores,

el desarrollo además de todo eso es también un proceso cultural que debe tener en cuenta los mecanismos de socialización de los individuos y los grupos (...) Los

procesos de constitución de identidad que se vuelven motores del desarrollo tienen algunas características precisas: reúnen el pasado, el presente y el proyecto en una única realidad interiorizada por el conjunto de los miembros de la sociedad, se desarrollan en una realidad cultural en la que se valoran la innovación, el trabajo y la producción. Son sociedades que mantienen fidelidad al pasado pero simultáneamente una permanente capacidad de respuesta a lo nuevo.

Una identidad madura permite superar dificultades y generar nuevos escenarios de desarrollo, condición básica para un desarrollo local autónomo.

A partir de las tres variables descriptas organizamos nuestra investigación y quedó abierto el camino para intentar una aproximación al conocimiento de lo local que rescatara lo específico como los procesos comunes que atraviesan a los centros petroleros que nos ocupan. Pero, teniendo en cuenta que en nuestra área los recursos naturales no renovables han tenido y tienen una significación especial en el desarrollo local, consideramos oportuno ampliar la propuesta de análisis brevemente descripta con las categorías que Guimaraes nos acerca desde una perspectiva del desarrollo sustentable. Tal perspectiva no se reduce a la cuestión ambiental pues el autor la trasciende para incorporar otras dimensiones del concepto que a su criterio deben atenderse para que realmente se pueda alcanzar un desarrollo sustentable. En el momento que Guimaraes trasciende las dimensiones ecológica y ambiental del desarrollo sustentable se encuentra con Arocena para compartir una perspectiva integral del desarrollo, con criterios de evaluación similares pero con una organización metodológica diferente. Así, y simplificando su exposición, nos habla Guimaraes del desarrollo sustentable:

El dinamismo económico de América Latina ha sido posible, históricamente, a costa de la justicia social, y muchas veces a costa incluso de la democracia. Como es sabido, a costa también de su patrimonio natural. Por otro lado, las instituciones públicas se han revelado incapaces no sólo de hacer frente a los problemas propios de la modernización, sino de promover la justicia social respecto de los resultados del crecimiento. En la sociedad, la situación no es menos compleja con sistemas de partidos que no han logrado actualizarse como canales privilegiados para la articulación de demandas populares, y con actores sociales aún caracterizados por la atomización y dispersión organizativa. En esas circunstancias, las alternativas de solución de los graves problemas que afectan al medio ambiente latinoamericano, a través de estrategias de desarrollo sustentable, que no tomen en cuenta la crisis de legitimidad del sistema político a raíz de los verdaderos abismos sociales existentes en la región, sólo perpetuarán las insuficiencias del estilo vigente (Guimaraes, 1994: 46).

Siguiendo sus argumentos, se hace uso de la noción de sustentabilidad para introducir lo que equivaldría a una restricción ambiental en el proceso de acumulación capitalista, sin afrontar aún los procesos institucionales y políticos que regulan la propiedad, control, acceso y uso de los recursos naturales. Ejemplifica muy bien cuando sostiene que las transformaciones son solamente de carácter "cosmético" tendientes a "enverdecer" el estilo actual de desarrollo. Entonces

el desarrollo sustentable sólo se transformará en una propuesta en serio en la medida en que sea posible distinguir sus componentes reales, es decir sus contenidos sectoriales, económicos, ambientales y sociales (Guimaraes, 1994: 48).

El autor concluye la fundamentación de su propuesta con la reflexión que el desafío de la sustentabilidad constituye un desafío eminentemente político: en América Latina todavía falta "la voluntad política" necesaria para formular y aplicar políticas. En este contexto el autor delinea algunas dimensiones y criterios operacionales de sustentabilidad para diferenciar actores e intereses:

1.- La sustentabilidad ecológica del desarrollo se refiere a la manutención de la base física de las actividades económicas por medio de tasas de utilización equivalentes a las tasas de recomposición en el caso de los recursos renovables; o la limitación del ritmo de utilización al ritmo del descubrimiento y desarrollo de sustitutos en el caso de los recursos no renovables.

2.- La sustentabilidad ambiental, entendida como la capacidad de la naturaleza para absorber y recomponerse de las agresiones antrópicas. Guimaraes indica dos criterios para ilustrar formas de operacionalización del concepto: las tasas de emisión de desechos deben equivaler a las tasas de regeneración determinadas por la resiliencia de los ecosistemas y la reconversión industrial privilegiando la conservación de la energía y las fuentes renovables con la consideración de los distintos mecanismos de control - tecnológicos, económicos, estatales, jurídicos - que operan.

3.- La sustentabilidad social se centra en el mejoramiento de la calidad de vida cabría analizar si la estrategia de desarrollo vigente está considerando los problemas de desigualdad y exclusión social, la cobertura de los servicios esenciales, como así también las vinculaciones entre las opciones económicas globales y la posibilidad de alcanzar objetivos de equidad y de disminución de la pobreza.

4.- La sustentabilidad política se halla vinculada a la democratización de la sociedad y del estado. El fortalecimiento de las organizaciones sociales y comunitarias, el incremento de la participación, la capacitación para la toma de decisiones, el control ciudadano del aparato estatal, el papel de los partidos políticos, la función del Estado, son aspectos que tienen especial relevancia en territorios con tradiciones políticas muy particulares, una gobernabilidad en crisis y demandas sociales que desbordan las vías tradicionales de reclamo. Como bien dice Guimaraes, considerando las distancias económicas y sociales de los diversos sectores de la sociedad con sus secuelas de polarización, desconfianza y resentimiento el Estado sigue representando, aunque con serios problemas de legitimidad, un actor privilegiado para ordenar la pugna de intereses, orientar el proceso de desarrollo para que se pueda, en definitiva, forjar un pacto social que ofrezca sustento a las alternativas de solución de la crisis de sustentabilidad. Privilegiar, por tanto, la democratización del Estado por sobre la democratización del mercado se debe, más que a una motivación ideológica, a una constatación pragmática (Guimaraes, 1994: 53).

Concluyendo, Arocena y Guimaraes¹ colocaron a nuestro alcance categorías analíticas que facilitaron la construcción de una matriz de análisis y evaluación para

¹ Estábamos avanzados en nuestro trabajo cuando accedimos al artículo de Sergio Boisier "El Desarrollo Territorial a partir de la construcción de capital sinérgico" (en *Redes*, Santa Cruz do Sul, Vol. 4, No. 1, pp. 61-78, 1999). Por su significación para los análisis territoriales desde la perspectiva del desarrollo, consideramos importante hacer, mínimamente, esta referencia. Boisier propone una mirada al desarrollo territorial a partir de diferentes formas de capital que es posible encontrar en un territorio y que articuladas adecuadamente deberían producir

abordar realidades locales. De este modo nos introdujimos en la aventura de explorar las características de cada centro petrolero para descubrir sus perfiles específicos como, también, encontrar elementos comunes que los atraviesan y que responden a la lógica de un sistema. En este marco pudimos descubrir potencialidades y límites al desarrollo - bloqueos - identificando los nudos conflictivos básicos tanto por su magnitud como por el número de procesos que involucra.

Además, incorporamos otra categoría que, a nuestro criterio, es abarcativa e integradora de las anteriores: la sustentabilidad territorial, por cuanto todo territorio tiene impreso el carácter de la situación socioeconómica vigente en el tiempo histórico que se selecciona. Un territorio sustentable debe garantizar condiciones dignas de habitabilidad pero, coincidiendo con Borja y Castells (1997; 196)

el mantenimiento de estas condiciones debe incorporar tanto la dimensión temporal - asegurar las condiciones de habitabilidad a generaciones futuras - como la dimensión espacial, sin comprometer la sostenibilidad de sus diversos ámbitos de influencia, desde áreas próximas hasta aspectos globales, al contemplar el funcionamiento agregado de conjuntos de ciudades.

Para lo cual, es necesario que las otras dimensiones de sustentabilidad cumplan con sus objetivos y desarrollen sus contenidos. Entonces, el resultado será un espacio urbano integrado, no fragmentado, en el cual la disposición de todos sus componentes - físicos y sociales - conduce a un territorio armónico que

ofrecerá condiciones adecuadas a la habitabilidad de sus habitantes, dentro de un marco ético y estético que asegure una convivencia motivadora y el goce de espacios públicos y privados identificadores y bellos (Gross P., 1998).

La problemática que nos ocupa

El área de estudio es parte de la Cuenca Sedimentaria Neuquina y abarca territorios correspondientes al este neuquino y noroeste rionegrino. La misma comparte las características generales propias de la Patagonia extrandina:

- una historia geológica que produjo acumulaciones de hidrocarburos – petróleo y gas - en las cuencas sedimentarias mesozoicas.
- extensas formaciones mesetiformes con declive hacia el atlántico, disectadas por valles fluviales labrados por ríos de carácter alóctono.
- un clima árido de tipo continental. Las escasas lluvias que se registran se distribuyen de manera irregular a lo largo del año, son cortas y torrenciales y están ligadas a procesos de generación de aluviones. Otros rasgos climáticos

desarrollo. Su propuesta amplía el campo de análisis y evaluación, ofrece otras alternativas, si bien en algunos aspectos confluye con las propuestas de Arocena y Guimaraes; en particular con este último como el mismo Boisier lo destaca: la similitud - dentro de ciertos rangos - entre ambos trabajos, el de R. Guimaraes y éste no es casual; es el resultado de la "fertilización cruzada entre personas que trabajan en el mismo lugar físico e institucional y que comparten las mismas visiones básicas sobre desarrollo, territorio y medio ambiente".

que distinguen el área son la ocurrencia de heladas tardías - primaverales - y la frecuencia de intensos vientos provenientes del oeste y sudoeste.

- una cobertura vegetal de tipo xerófila - estepa arbustiva - domina el área.
- suelos pobremente desarrollados por la escasez de humedad y de materia orgánica.

Se trata de un subsistema natural donde la conjunción de los factores físicos bajo condiciones de gran aridez conforman un ecosistema donde los recursos suelo, agua y vegetación mantienen un frágil equilibrio. Es un ambiente que presenta limitaciones para la instalación humana y el desarrollo de actividades agropecuarias. La presencia de ríos ha sido fundamental para el poblamiento, tal como se manifiesta en los oasis de riego en los valles inferiores de los ríos Limay y Neuquén. Sin embargo, son los hidrocarburos el recurso del área cuya explotación produjo el mayor impacto socio - territorial: se modifica la base económica de una de las provincias del área - Neuquén, se redefine el sistema de centros en la región y se complejiza la dinámica demográfica y social.

Dentro de estas características generales hay ciudades cuyas historias están directamente relacionadas con el recurso hidrocarburífero. Así Plaza Huincul y Cutral Có, ubicadas en la provincia del Neuquén, deben su origen y evolución al petróleo, a partir del mismo momento en que se descubre este recurso en 1918.

Catriel, en la provincia de Río Negro, sin embargo, nace como una colonia agropastoril a fines del siglo pasado, carácter que mantiene hasta fines de los años cincuenta, fecha en que se descubre petróleo en su cercanía y se inicia un crecimiento demográfico explosivo. Rincón de los Sauces, cuya historia también está directamente relacionada con la actividad hidrocarburífera, se incorpora a la vida regional recién a fines de la década del sesenta y principios de la del setenta en función del avance de la frontera petrolera hacia el norte de la provincia del Neuquén. Directamente relacionado con el potencial del subsuelo, Rincón de los Sauces es el centro del área con mayor producción de petróleo del país. Aporta el 26% de la producción nacional.

El carácter no renovable del recurso ha definido momentos de auge y de declinación en el desarrollo de los centros en cuestión. Así es como Cutral Có-Plaza Huincul reflejan el agotamiento del recurso en el área, Rincón de los Sauces se encuentra en plena expansión y en Catriel ya se verifica una declinación en los rendimientos por lo que presentaría una situación intermedia con respecto a los otros centros.

Si bien los tres centros en cuestión, han estado y están atravesados por una historia ligada al mismo recurso natural, sus orígenes y evolución muestran particularidades que deben ser consideradas a los efectos de entender el comportamiento socioterritorial de los mismos.

Sucintamente podemos destacar que:

- La dinámica de las localidades está vinculada con una actividad económica cuyo funcionamiento obedece a decisiones y circunstancias extraregionales, que han marcado el desarrollo histórico de la misma.
- Cada uno de los centros registra en su formación el momento en que se inserta en la explotación petrolera:

Plaza Huincul-Cutral Có son los testigos más acabados de la historia del petróleo en la región, con una fuerte impronta de la YPF estatal desde sus orígenes hasta su privatización, a lo largo de 80 años. El resultado es una sociedad local consolidada, con arraigo y con una dependencia casi exclusiva de la economía del petróleo, lo que determinó el goce de los beneficios y seguridad brindados por la empresa estatal hasta comienzos de la década del noventa, en tanto hoy vive en la crisis desatada a partir de la privatización.

Dentro de este funcionamiento general, hay que destacar que Plaza Huincul ha sido la localidad que directamente nació y se desarrolló en estricta dependencia de YPF, tanto en lo referente al empleo, como a los servicios comunitarios y a la vida social.

Si difícil es ahora conocer cada palmo de este páramo, mucho más lo era entonces; sin embargo, Yacimientos Petrolíferos Fiscales llegó y conoció, levantó campamentos, construyó ciudades, trajo brazos para el duro trabajo, tendió caminos, instaló puertos, movilizó lo que de otra manera habría seguido inmóvil por mucho tiempo... ("El país de los Argentinos", 1974)

En tanto, la historia cutralquense registra una mayor autonomía, o al menos una influencia más indirecta de la empresa.

Rincón de los Sauces, por el contrario, tiene su mayor desarrollo cuando la política petrolera nacional transita hacia un nuevo ordenamiento de la actividad, que desemboca en la privatización de YPF y en la desregulación del mercado petrolero. Es entonces cuando las áreas cercanas a Rincón se transforman en la principal región productiva del país y la localidad sufre los impactos de este "boom" extractivo.

En consecuencia, la YPF estatal no cumplió, contrariamente a lo ocurrido en Plaza Huincul-Cutral Có, el mismo rol y compartió la actividad con otras empresas que signaron el crecimiento espontáneo de la localidad.

En lo que hace a Catriel su historia se acerca más a la de Cutral Có y Plaza Huincul. Recibió los efectos de la YPF estatal, si bien no en la misma magnitud, y hoy transita por la crisis propia de la privatización pero, también, sin la gravedad que envuelve a aquellos centros. Distintos factores convergen para marcar esta singularidad:

- La magnitud de los recursos hidrocarbúricos no fue igual que en el área de Plaza Huincul y Cutral Có. En consecuencia, se establece un vínculo de dependencia más débil con el recurso.
- La actividad petrolera se superpuso a una economía agrícola preexistente que hoy, ante el retroceso de la primera, se intenta revalorizar.
- Si bien estamos frente a una sociedad estable, con raíces, al igual que la de Cutral Có y Plaza Huincul, se puede sostener que tiene un carácter más abierto, más flexible para incorporar pautas o líneas laborales distintas a las históricas. Su origen no relacionado con una actividad minera sino agrícola - pastoril estaría marcando ese carácter distintivo.

Hasta aquí una lectura panorámica del área que nos ocupa con el propósito de acceder al conocimiento de los componentes básicos que identifican los centros petroleros involucrados en el área.

A modo de evaluación

A partir de esta caracterización y dentro del marco conceptual esbozado avanzamos en el conocimiento de algunos aspectos de las realidades locales. Esta segunda aproximación nos permitió identificar "nudos conflictivos" que se comportan como "frenos" a un desarrollo local sustentable.

a) Un primer nudo conflictivo está relacionado con la sustentabilidad ecológica. Las historias de los distintos centros dan evidencias de la falta de preocupación por "la limitación del ritmo de utilización al ritmo del descubrimiento y desarrollo de sustitutos, en el caso de los recursos no renovables". Estamos frente a un área que nació y se desarrolló a partir de la explotación de un recurso no renovable. La preocupación por el agotamiento del mismo estuvo ausente.

Recién en estos últimos años aparece en distintos niveles - públicos y privados - el interés por la "diversificación de la matriz productiva". Concretamente la gestión provincial neuquina del período 1995 - 1999 elabora por primera vez un plan de desarrollo que apunta a integrar actividades no dependientes de los recursos hidrocarburíferos. Al respecto el plan 2020 elaborado por el COPADE - Consejo de Planificación y Desarrollo de la Provincia del Neuquén - contiene una propuesta que se orienta a superar la actual estructura económica de la provincia del Neuquén y significa cambios también en el rol del Estado al considerar la incorporación de nuevos actores para alcanzar los objetivos en el nuevo modelo de desarrollo: Estado, Universidad, organismos no gubernamentales y entidades privadas. Pero el plan 2020 queda sin efecto cuando las nuevas autoridades provinciales electas en diciembre de 1999 deciden continuar con el esquema económico tradicional dependiente de los recursos hidrocarburíferos.

A nivel local también observamos a partir de los estudios de caso, una gestión municipal preocupada por la manutención de la base física de las actividades económicas, mediante el desarrollo de sustitutos al recurso petróleo. Son los casos de Rincón de los Sauces que intenta integrar el río a su vida, a través de un proyecto de tierras bajo riego, Cutral Có y Plaza Huincul que transitan por distintas alternativas - desarrollo industrial y/o agropecuario, y Catriel que aspira a consolidar su territorio agrícola el cual le dio vida en un principio para más tarde ser desplazado por el "tiempo y espacio petrolero".

Podemos decir que hasta hace tres o cuatro años las sociedades locales no tenían protagonismo en defensa de sus "bases físicas". Pero la crisis que las envolvió como consecuencia del nuevo comportamiento de la actividad hidrocarburífera, las movilizó y hoy siguen atentas al proceso de reconversión.

Consideramos, entonces, que la sustentabilidad ecológica es uno de los *nudos conflictivos*, con carácter abarcativo de la sociedad y que integra varios procesos:

1.- Estamos frente a una situación de agotamiento de un modelo de desarrollo "monoprodutor" basado exclusivamente en la explotación de un recurso no renovable, cuya disponibilidad se presenta con distintos niveles en los centros analizados.

2.- Simultáneamente no hubo desarrollo de sustitutos, pues los ingresos provenientes de la explotación del recurso hidrocarburífero - regalías - no fueron utilizados con aquel fin a pesar de que la Constitución Provincial, en el caso de Neuquén, ya establecía - hace 40 años - "las utilidades provenientes de la explotación del

petróleo, gas, carbón, energía hidroeléctrica y distintos minerales, deberán emplearse en la realización de obras productivas que constituyan beneficio permanente para la provincia del Neuquén, que favorezcan especialmente a la región donde se encuentra ubicada la respectiva industria extractiva o a otras zonas con posibilidades especiales". (Art. 232 de la Constitución Provincial). El caso Cutral Có-Plaza Huin cul es la expresión más clara del incumplimiento de dicho artículo constitucional. El caso de Catriel no es diferente, pues también la provincia de Río Negro no cumplió con la legislación que establece porcentajes de las regalías liquidadas a favor del centro petrolero. En 1985 en la provincia de Río Negro se sanciona la Ley N° 1946 cuyo artículo N° 3 establece: "De las sumas devengadas a favor de la provincia de Río Negro en concepto de regalías petroleras, gasíferas y/o mineras se destinará el 10% a los municipios de la provincia". Y el artículo N° 13 puntualiza: "Del total resultante a favor de la provincia en concepto de regalías petroleras, gasíferas y/o mineras, luego de la aplicación del artículo 3, se destinará el 6,5% para obras de infraestructura de desarrollo en zonas productoras, realizándose la distribución en forma directamente proporcional a los volúmenes extraídos". Sin embargo Catriel no recibió este 6,5 lo que generó numerosas protestas con cortes de rutas (Tagliavini, G., 2000).

3.- Sólo recientemente la evaluación de las potencialidades y restricciones de los recursos naturales es reconocida como el punto de partida indispensable para una reconversión productiva. Estudios realizados y/o en marcha a nivel provincial y municipal dan cuenta de esta preocupación.

4.- En relación con lo anterior se ha instalado en la sociedad, en general, la preocupación por diversificar la matriz productiva poniendo en valor otros recursos como suelo y agua.

b) Un segundo nudo conflictivo está referido a la sustentabilidad social. En los últimos años, como consecuencia del proceso de reestructuración económica, la posibilidad de alcanzar objetivos de equidad y de disminución de la pobreza no sólo fue imposible sino que los problemas de desigualdad preexistentes se acentuaron; y los índices de desocupación se constituyeron en su máxima expresión. De un mercado laboral equilibrado, a pesar del número de personas que se incorporaba atraído por el boom energético de la región, pasamos a una situación que se ubica entre las más críticas del país. La desocupación de las localidades de Cutral Có y Catriel alcanzó el 20%.

El problema de la desocupación asume un rasgo más crítico cuando tenemos en cuenta que un considerable sector excluido del mercado laboral padece severas limitaciones respecto al nivel de instrucción alcanzado. A modo de ejemplo: el 25,7% de los desocupados de Cutral Có y Plaza Huin cul no tienen instrucción o tienen primario incompleto, y el 54% no pudo terminar la escuela secundaria. A su vez el 49,6% son menores de treinta años. El cuadro señalado es de considerar si tenemos en cuenta que las pautas de selección laboral han aumentado las exigencias de escolaridad formal.

En el caso de la provincia del Neuquén la problemática adquiere una significación especial pues

Neuquén tiene la mitad de su población menor de veinticinco años, tres mil personas se suman todos los años a la población económicamente activa; el 25% de las personas que están incluidas en el mercado laboral tienen problemas de empleo; la mayor incidencia se visualiza en los jóvenes de catorce a veintinueve años - grupo que registra un índice de desocupación del 24% - y entre los que no tienen instrucción o la primaria incompleta (COPADE en diario Río Negro, 29 julio de 1996).

La fragilidad de la sustentabilidad social queda también expuesta a través de otros indicadores como los siguientes:

Población sin cobertura de salud por localidad petrolera, provincia del Neuquén y Argentina, 1991 - datos en porcentajes

| | |
|-----------------------|-------|
| Cutral Có | 32,13 |
| Plaza Huincul | 18,42 |
| Rincón de los Sauces | 55,71 |
| Provincia del Neuquén | 40,3 |
| Argentina | 36,9 |

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda 1991. Elaboración propia.

Porcentaje de población sin cobertura de salud por edad, por localidad petrolera, provincia del Neuquén y Argentina, 1991

| | Mayores de 60 años | Menores de 15 años |
|-----------------------|--------------------|--------------------|
| Cutral Có | 15,61 | 33,09 |
| Plaza Huincul | 8,88 | 16,97 |
| Rincón de los Sauces | 53,33 | 60,59 |
| Provincia del Neuquén | 24,9 | 41,4 |
| Argentina | 15,1 | 42,4 |

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda 1991. Elaboración propia.

Como se observa, la situación más crítica la registra Rincón de los Sauces, condición que se agrava más aún si consideramos la insuficiencia de la infraestructura de salud:

El único hospital ve colmada su capacidad. Durante 1995 fue escenario de 32.000 atenciones con el auxilio de dos ambulancias, las que hace un año carecían de equipo de comunicación. Además, como una paradoja de la realidad, la localidad donde en los últimos años se han triplicado los nacimientos, carece aún de especialistas en pediatría y ginecología (Diario Río Negro, 8 de julio de 1996).

Porcentaje de viviendas deficitarias por localidad petrolera, provincias del Neuquén y Río Negro, y Argentina, 1991

| | |
|------------------------|-------|
| Cutral Có | 17,5 |
| Plaza Huincul | 5,4 |
| Rincón de los Sauces | 42,86 |
| Catriel | 19,96 |
| provincia del Neuquén | 21,7 |
| provincia de Río Negro | 29,6 |
| Argentina | 25,2 |

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda 1991. Elaboración propia.

**Porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI)
por localidad petrolera,
provincias del Neuquén y Río Negro, y Argentina, 1991**

| | |
|------------------------|-------|
| Cutral Có | 14,48 |
| Plaza Huincul | 7,70 |
| Rincón de los Sauces | 43,25 |
| Catriel | 17,20 |
| Provincia del Neuquén | 19,1 |
| Provincia de Río Negro | 20,7 |
| Argentina | 16,5 |

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda 1991. Elaboración propia.

Nuevamente, la situación más crítica es la de Rincón de los Sauces y llama la atención Plaza Huincul por sus índices bajos. Este último caso obedece a las políticas sociales de la YPF estatal que dota a la población de una infraestructura social básica adecuada. En el caso de Rincón de los Sauces su situación obedecería a:

- el crecimiento explosivo, como ya lo señaláramos en los últimos años, que se refleja en una expansión urbana desordenada con asentamientos precarios y

- este crecimiento se asocia con el debilitamiento del modelo neuquino que hace eje en un Estado rentista - distribucionista en el período 1960 - 1990.

Además de los efectos directos que la reestructuración provoca en el mercado laboral, aparecen los efectos indirectos tales como el incremento de situaciones psicopatológicas. Han aumentado el alcoholismo, la drogadicción, la prostitución y, como consecuencia de una mayor participación de la mujer en el mercado laboral, se resiente la contención del grupo familiar, y los hijos de hogares de menores recursos quedan expuestos a incorporarse al grupo de "chicos de la calle". Este cuadro social involucra particularmente a los jóvenes, quienes por un lado no acceden a puestos de trabajo por falta de capacitación y por otro, se sienten obligados a abandonar el sistema educativo por falta de ingresos.

Dentro de este marco la violencia, en sus distintas formas, toma especial significación. Atraviesa todas las capas de la sociedad y una sensación de vulnerabilidad acompaña la vida de las comunidades. La violencia deja su impronta en el espacio urbano. Por un lado, en los hogares protegidos por rejas y alarmas y en el surgimiento de barrios "exclusivos" de configuración cerrada con sistema de vigilancia privados; y por otro los sectores marginados, completamente desprotegidos.

c) El tercer nudo conflictivo se relaciona directamente con la democratización del Estado y de la sociedad y, en consecuencia, con la sustentabilidad política. Una débil integración social del sistema en el área de estudio atenta contra tal democratización. Veamos algunos factores formadores de un nudo conflictivo que bloquea el desarrollo de la lógica territorial - horizontal, condición necesaria, como vimos para alcanzar la sustentabilidad política:

- Un sistema de organización político - administrativo que responde básicamente a la lógica sectorial - vertical, carente, por tanto, de concertación e integración interinstitucional.

- Falta de fortalecimiento de las organizaciones sociales y comunitarias. c.3.- Ausencia de capacitación tanto a nivel de líderes claves del desarrollo como en toda la sociedad a través de mecanismos formales y no formales.
- Escasos presupuestos y falta de autonomía financiera de los municipios crea vínculos de dependencia con relación a los otros niveles del Estado, provincial y nacional, situación que limita el accionar municipal en los ámbitos de su competencia. Si a esto sumamos la falta de fortalecimiento institucional que renueve criterios y formas de gestión para revertir la falta de eficiencia, sin duda el municipio está lejos de constituirse en un agente clave de desarrollo local.

Es típico que la gestión municipal oscile a la deriva, entre las presiones de las urgencias inmediatas y las coyunturas diarias, y el alineamiento a las políticas y decisiones que le bajan desde los niveles superiores de gobierno, e incluso de los organismos internacionales de financiamiento. Si a esto le agregamos la poca capacidad y capacitación de gestión que caracteriza a la mayoría de las autoridades y representantes municipales, no es de extrañar que a fines del siglo nos encontramos con un panorama bastante crítico y preocupante al respecto. Esto afecta directamente a la posición institucional de los municipios en las relaciones intergubernamentales... Generalmente son "convidados de piedra" en los espacios que toman esas relaciones, con débil voz y nulo voto, y se ha visto que buena parte de las energías de la gestión municipal latinoamericana se destinan a "regatear" al Poder Central, los espacios y recursos necesarios para realizar la política local. Apenas una minoría de gobiernos locales - sobre todo de ciudades capitales y zonas metropolitanas - disponen de la capacidad y fuerza para hacer valer las competencias y derechos municipales, en los recorridos de la gestión por los intrincados laberintos de las relaciones intergubernamentales².

Dentro de este marco podemos reconocer ciertos avances como:

- La creación de organismos municipales tendientes al diseño y promoción de políticas de fomento económico local. Estas iniciativas se convierten en esfuerzos y estrategias para trascender "la lógica de acción tradicional - pasiva," carácter del desempeño municipal destacado por Arocena (1995).
- Incremento de la participación de las sociedades locales.

La crisis laboral y ambiental de los centros en cuestión condujo a formas de participación "activas-ofensivas" desconocidas hasta el momento. La constitución de nuevos actores sociales - piqueteros y fogoneros - que impulsaron nuevas formas de protesta directamente relacionadas con demandas laborales, que se extendieron a otras provincias argentinas; y los reclamos por la contaminación del agua en el caso de Rincón de los Sauces y Catriel que provocaron movilizaciones similares, son ejemplos. Pero estos movimientos que surgieron espontáneamente frente a la gravedad de la crisis no se han consolidado en el tiempo bajo formas más orgánicas e institucionalizadas de participación.

- En el contexto anterior los municipios adquieren roles protagónicos como instancias de gestión pública, mediando entre sus comunidades y los gobier-

² Conceptos de Alejandra Massolo en la Introducción del libro "Municipio y Desarrollo Local en la región del Comahue", 1998. EDUCO, Neuquén.

nos provinciales y nacional, o bien entre sus comunidades y las empresas privadas que actúan en el territorio. Esta característica es indicativa también de la tendencia a superar la "lógica de acción tradicional pasiva".

Ahora bien, considerando los nudos conflictivos identificados y retomando la conceptualización referida a la "sustentabilidad territorial" podemos sostener que la misma está comprometida. Veamos algunas referencias territoriales que ilustran al respecto.

- Los distintos momentos en que las ciudades estudiadas se incorporan al circuito petrolero y la evolución que tiene la actividad generan cambios en la dirección de los flujos migratorios internos. Rincón de los Sauces, con una historia más reciente como vimos, su crecimiento poblacional - llegó a triplicarse en los últimos diez años - se debió al crecimiento vegetativo pero fundamentalmente al aporte migratorio proveniente de diversas localidades, entre las que se destacan Catriel, Cutral Có y Plaza Huincul. Esta afluencia de migrantes encuentra su razón en un primer momento (década del ochenta) en la expansión de la frontera petrolera hacia el norte de la cuenca neuquina y más tarde (década del noventa) en la profundización de los niveles de exploración y explotación petroleros - el ochenta por ciento de la producción provincial del petróleo se extrae de Rincón de los Sauces, que equivale casi al treinta por ciento de la producción nacional. La procedencia de los migrantes se explica por la crisis que envuelve a los centros de Cutral Có, Plaza Huincul y Catriel como consecuencia de la declinación de la actividad petrolera y la privatización de YPF. En cuanto a Catriel inicia su crecimiento rápido a fines de la década del cincuenta cuando se descubre petróleo en sus cercanías y recibe, entonces, un importante aporte migratorio desde Chile y de la provincia de Mendoza. Simultáneamente se produjo el abandono de chacras y campos de secano de la Colonia Catriel para trabajar en el petróleo y con ello vino la postergación del desarrollo agrícola y en consecuencia la degradación del paisaje rural.

- Otro fenómeno relacionado con la movilidad territorial de los centros petroleros es lo que se conoce como "migrantes de retorno", son aquellos habitantes que regresan a su lugar de origen luego de haber estado un tiempo en otra localidad. Así nacidos en Chos Malal se fueron a vivir a Cutral Có y Plaza Huincul por un tiempo, en el período del boom petrolero, y deciden más tarde con la crisis volver a su lugar de origen.

- Los paisajes urbanos de Cutral Có-Plaza Huincul y Catriel muestran signos de deterioro como consecuencia de la crisis socioeconómica que atraviesan estos centros (locales vacíos, en venta o en alquiler, falta de mantenimiento de las construcciones, a modo de ejemplo). Sus diferentes componentes conservan un carácter tradicional y no se observan elementos modernos que alteren "la monotonía urbana". Las viviendas se corresponden en general con una clase media asalariada y con los planes de vivienda provinciales. La falta de diversidad económica se expresa en la falta de diversidad habitacional. Las marcas territoriales están "inmóviles", "paralizadas", como consecuencia de la falta de un proceso de construcción de respuestas diferenciadas a la situación

de crisis existente. Rincón de los Sauces escapa, en cierto modo, a este cuadro pues es un centro urbano en expansión, como ya fuera indicado, pero esta expansión es desordenada y con signos de precariedad. A diferencia de los otros centros, su tendencia territorial muestra componentes de niveles medio hacia abajo. Esta situación respondería a la ausencia de los beneficios de la YPF estatal, escasos planes de vivienda provinciales y a la falta de identificación del habitante, en general, con el lugar debido al carácter "circunstancial" del trabajo petrolero. Comúnmente el trabajador se aloja en un hotel, alquila o construye una vivienda precaria de carácter provisorio.

No escapa que, en las situaciones descriptas, la movilidad de la población involucra en sus causas la sustentabilidad ecológica y la sustentabilidad social como nudos conflictivos. Pues la declinación de la actividad petrolera por agotamiento del recurso, la privatización de YPF, la falta de diversificación económica y, como consecuencia, la desocupación transforman a Cutral Có-Plaza Huincul y Catriel de centros receptores en centros expulsores de población. Estamos, entonces, en presencia de territorios que no garantizan condiciones adecuadas a la habitabilidad de sus habitantes, condición indispensable, como vimos, para alcanzar la sustentabilidad territorial. Con respecto a Rincón de los Sauces, de mantenerse sus actuales tendencias socioeconómicas dependientes exclusivamente de un recurso no renovable, no escapará a la evolución sufrida por los otros centros petroleros, y, entonces, los criterios de sustentabilidad territorial quedarán truncos.

Para cerrar

Está generalizado el discurso sobre "el desarrollo local" como una alternativa para enfrentar los problemas que provocan las transformaciones económicas y políticas. A partir de esta premisa los gobiernos nacional y provinciales implementan políticas de descentralización, las cuales colocan a los municipios frente al desafío de asumir funciones hasta hace poco desconocidas. En este contexto surgen preguntas cómo, 1. Las sociedades locales ¿están preparadas para recibir y desarrollar nuevas responsabilidades? 2. El trasvase de responsabilidades desde niveles de decisión superior - nacional y provinciales - a inferiores - municipios - ¿responde a una lógica de desarrollo de unidades territoriales hasta hoy ignoradas, o responde a una lógica de "fuga de problemas hacia adelante"? Considerando los elementos recogidos en este rápido recorrido por centros petroleros, creemos que las condiciones distan mucho de crear el marco necesario para una autogestión territorial. Hemos reconocido algunos esfuerzos y avances. Pero en tanto no se resuelvan los problemas de pobreza, desocupación, autonomía financiera de los municipios, capacitación y democratización de la sociedad, cuyo abordaje compromete a los distintos niveles decisionales, la esperada autogestión territorial no dejará de ser una utopía y el discurso del desarrollo local como una forma de superar los conflictos y trabas para alcanzar un desarrollo sustentable se reducirá tan sólo a una "fuga de problemas hacia adelante".

En este marco arriesgaremos algunas propuestas:

1.- La capacitación de las sociedades locales es una necesidad básica para que una sociedad sostenible se pueda desarrollar como tal. Una propuesta de capacitación debería basarse tanto en los mecanismos formales - propios de los distintos ni-

veles de enseñanza - como en los no formales apoyados en instituciones y organizaciones regionales y locales, dentro de las que el municipio debe ejercer el liderazgo.

2.- Afianzar el municipio en el nuevo rol, que hoy debe ejercer como una expresión de autonomía local que posibilita la elección de estilos de desarrollo y la aplicación de los instrumentos correspondientes. Para este objetivo se hace necesario revertir la situación financiera de los distintos municipios y desarrollar su "capacidad de gestión" dentro de nuevos criterios que se acerquen a la lógica territorial horizontal.

Es innegable que los problemas derivados de la restricción del gasto público, el aumento de la pobreza y el desempleo, la crisis económica de las localidades y regiones, afectan seriamente a la gestión municipal (...) No obstante, si los municipios no renuevan sus criterios y formas de gestión, difícilmente podrán convencer sus reclamos y pedidos de auxilio a medio mundo. Está demostrado que aún en condiciones de precariedad y crisis, cuando un gobierno local asume la determinación de abrirse a la innovación a fin de mejorar su capacidad y calidad de gestión, de modo de impulsar el mejoramiento de la calidad de vida de la población y el desarrollo local, se encuentran los recursos y las vías de salida (Massolo, 1998: 23)

3.- Desarrollar el sector privado. Se convierte en un fuerte desafío pues implica el cambio de pautas y prácticas culturales muy arraigadas, directamente relacionadas con sociedades que se desarrollaron con una fuerte dependencia respecto al Estado. Simultáneamente exige por parte de éste la formulación de políticas tendientes a la regulación del accionar privado.

4.- Fomentar la participación ciudadana. Se convierte en un objetivo muy delicado y complejo. Exige vencer viejas y arraigadas conductas que se mueven entre el autoritarismo y el clientelismo. Entonces, debe apuntarse a una participación seria, consistente e igualitaria, mediante la organización de una malla de instituciones sociales y políticas que viabilicen la participación sistemática y organizada de la población en el sistema de toma de decisiones. Dentro de este marco la capacitación, nuevamente, adquiere un significado especial ¿qué demandar? ¿cómo demandar? ¿por qué y para qué? ¿para quién? son interrogantes que deberán guiar la construcción de la participación. En este sentido es fundamental que el municipio sea convocante, participante, y para ello deberá primero vigorizar su rol.

5.- Desarrollar y consolidar la identidad. El mismo carácter de los centros mineros define una identidad débil, una sociedad sin arraigo, con una frágil identificación con el "lugar", entendido como la "patria chica", el "terruño". Pero dentro de este marco los centros estudiados presentan singularidades: Cutral C6-Plaza Huincul como Catriel conforman sociedades con identidades más definidas que Rinc6n de los Sauces. A los primeros, que se desarrollaron exclusivamente en torno a la actividad hidrocarburrífera, los envuelve una identidad "nostálgica" donde predomina la añoranza de un pasado mejor, carácter que paraliza y compromete la capacidad para proyectar nuevos escenarios de desarrollo. Catriel, con un origen no relacionado con una actividad minera sino agrícola - pastoril y con un vínculo de dependencia más débil con el recurso energético, muestra una sociedad más abierta, más flexible a las transformaciones. El caso de Rinc6n de los Sauces es el más comprometido por la

relación de su gente con el lugar, situación que obedecería a la etapa en que se encuentra la actividad petrolera.

Sin embargo, en todos los casos es necesario impulsar procesos culturales dirigidos a revertir el carácter embrionario de la identidad y alcanzar el estado de madurez de modo que la cultura de frontera ceda lugar a un proceso creciente de autopercepción colectiva de pertenencia e identidad con el lugar, en el que se reúnen el pasado, el presente y el proyecto en una única realidad interiorizada por el conjunto de los miembros de la sociedad; condición necesaria para transformar a las regiones de meros objetos manipulables por el capital o por el poder político central en verdaderos sujetos de su propio desarrollo (Boisier, 1992).

Estas sugerencias, a modo de posibles aproximaciones para mejorar la situación de los centros estudiados, deben estar insertas en un proyecto abierto, flexible, que permita incorporar nuevas situaciones y nuevos actores, pero por sobre todas las cosas debe existir "un pacto" con la sociedad local en el cual su participación esté garantida y de este modo asegurar el éxito del nuevo emprendimiento.

Bibliografía

Arocena, José, (1995), *El desarrollo local, un desafío contemporáneo*, Caracas, Ed. Nueva Sociedad.

Boisier, Sergio, (1992), *El difícil arte de hacer región*, Cusco, Perú, Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas.

Boisier, Sergio, (1999), "El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico" en: *REDES*, Santa Cruz do Sul, V.4, N° 1, pp. 61 - 78.

Borja, J. Y Castells, M., (1999), *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus.

Centro Editor de América Latina, (1974), *El País de los Argentinos*, Buenos Aires.

Colantuono, M. y otros, (1999), *Evaluación crítica de centros petroleros en el área nordpatagónica. Informe final*. Secretaría de Investigación. Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, Argentina.

Diario *Río Negro*, General Roca, Provincia de Río Negro, Argentina. Varios números.

Favaro, Orietta, (1992), *Cutral Có: tiempos de vientos, arena y sed*.

Gross, Patricio, (1998), "La ciudad, un proyecto ético y estético" en: *EURE*, Vol. XXIV, 1998/N° 71. Pontificia Universidad Católica de Chile.

Guimaraes, Roberto, (1994), *El desarrollo sustentable: ¿propuesta alternativa o retórica neoliberal?*, Santiago de Chile, EURE N° 61.

Kloster, Elba, (1999), *Origen, evolución y características de la población de Cutral Có y de la población de Rincón de los Sauces*. Informe de avance. Secretaría de Investigación. Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, Argentina.

Quintar, Aída, (1995), *Impactos territoriales de la reestructuración industrial*. Pontificia Universidad Católica de Chile (mimeo).

Masés, Enrique y otros, (1994), *El mundo del trabajo: Neuquén 1884-1930*, Neuquén, G.E.Hi.So., Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, Argentina.

Massolo, Alejandra, (1998), *Municipio y Desarrollo Local en la región del Comahue*. Neuquén, EDUCO.

Reboratti, Carlos, (1999), *Ambiente y Sociedad. Conceptos y relaciones*. Argentina. Ariel.

Rofman, Alejandro, (2000), *Desarrollo regional y exclusión social*, Buenos Aires, Amorrortu Editores.

Tagliavini, Gabriela, (2000), *Catriel cambios y permanencias en el marco del proceso de reestructuración económica actual*. Informe de avance. Secretaría de Investigación. Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, Argentina.

Vapñarsky, César, (1983), *Pueblos del norte de la Patagonia 1779-1957*. General Roca, Ed. de la Patagonia.

Vapñarsky, C. y Pantelides, E, (1987), *La formación de un área metropolitana en la Patagonia*, Buenos Aires, Ed. CEUR.