

## Petróleo y Territorio

*María Rosa Colantuono  
Departamento de Geografía  
Facultad de Humanidades  
Universidad Nacional del Comahue*

A partir de este título se suceden una serie de artículos referidos a la actividad petrolera y sus efectos socioterritoriales en el área nordpatagónica, con especial énfasis en el análisis de los centros urbanos vinculados con aquella actividad económica.

Las reflexiones y conclusiones que se vuelcan son producto del proyecto de investigación titulado "Evaluación crítica del proceso de transformación en ciudades petroleras", que un grupo de investigadores del Departamento de Geografía de la Universidad del Comahue desarrolló en los últimos años.

El área de estudio es parte de la Cuenca Sedimentaria Neuquina y abarca territorios correspondientes al este neuquino y noroeste rionegrino.

Esta zona 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.

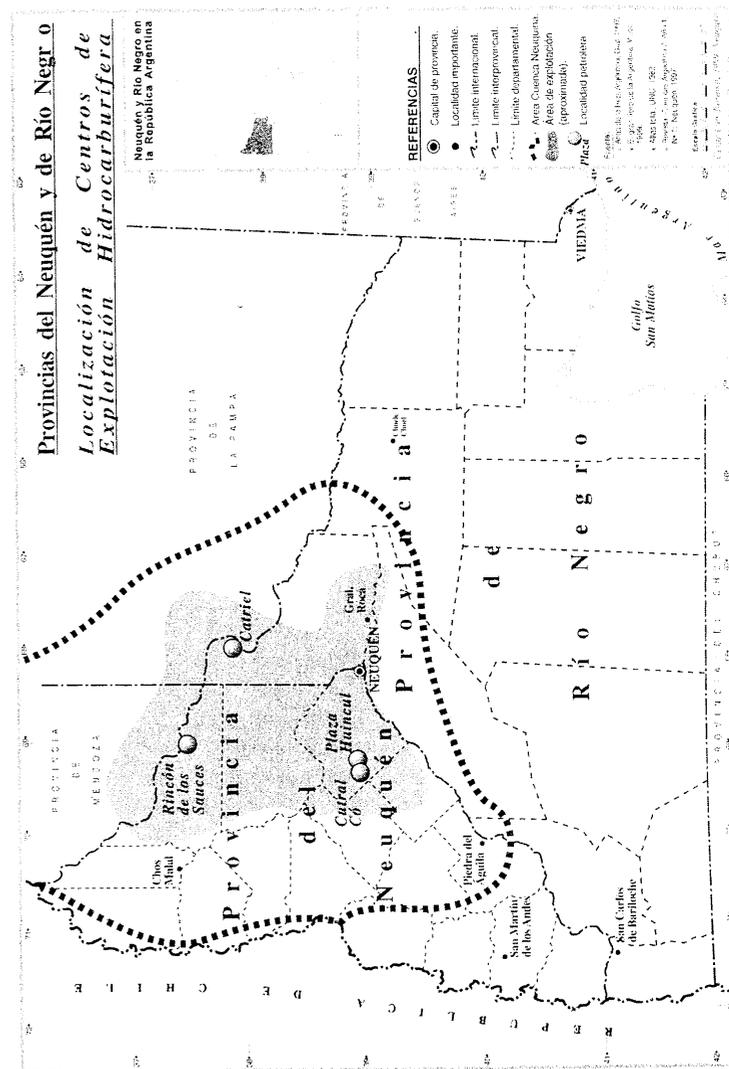
- un clima árido de tipo continental. Las escasas lluvias que se registran se distribuyen de manera irregular a lo largo del año, son cortas y torrenciales y están ligadas a procesos de generación de aluviones. Otros rasgos climáticos que distinguen el área son la ocurrencia de heladas tardías -primaverales- 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.

En síntesis, 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 Cò, 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 del '60 y principios del '70 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 por ciento 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 territorial de los mismos.

El primer centro surgido a raíz del descubrimiento de petróleo fue Plaza Huincul, ubicada a 102 kilómetros de la ciudad capital de Neuquén y 84 de Zapala -punta de rieles del Ferrocarril del Sur desde 1913-. La estación Plaza Huincul quedó comprendida dentro de la zona de reserva nacional -un octógono de 7.854 hectáreas- que el gobierno estableció alrededor del primer pozo descubierto en 1918. Cuando en 1922 se creó YPF -Yacimientos Petrolíferos Fiscales-, el área quedó bajo su jurisdicción, de tal modo que "dentro del octógono no podía efectuarse ninguna instalación sin que la administración de YPF lo autorizara: la consecuencia nefasta, como se verá, fue la forma caótica como emergió Cutral Có unos años después. Casi en el propio centro geométrico del octógono quedó la estación Plaza Huincul. Al norte y al sur de ésta se formó el pueblo, que se consolidó en el período 1922-1930..." (Vapnarsky, C., 1983). Al norte se conformó el llamado Campamento Central, donde se instaló la Administración, los talleres y las viviendas para empleados y obreros. Al sur, el pueblo Plaza Huincul, con

comercios y oficinas públicas. Prácticamente desde el inicio el asentamiento contó con todos los servicios. La empresa se ocupó del bienestar de los empleados al mismo tiempo que ejercía un estricto control no sólo sobre el desarrollo de las actividades productivas, sino también sobre las prácticas sociales de los trabajadores.<sup>1</sup> El hecho de que fuera una aglomeración aislada de los centros poblados existentes, dependiente de decisiones tomadas a nivel nacional, donde la empresa ejercía el dominio sobre la esfera de la producción, pero también tenía la propiedad territorial, hizo que YPF se constituyera, de hecho, en un gobierno local.

Como ya se dijo entre 1922 y 1930 el pueblo se consolidó como consecuencia de una producción creciente, la incorporación de la fase industrial con la inauguración de una destilería en 1919 y la consiguiente incorporación de mano de obra. Sin embargo, las trabas impuestas por YPF para el establecimiento de población ajena a la empresa dentro del Octógono limitó el crecimiento en décadas posteriores; especialmente entre 1950 y 1970 creció muy lentamente, como puede apreciarse en el cuadro siguiente, donde se muestra la evolución poblacional de las tres localidades petroleras.

Población Total por localidad

Localidad	Población				
	1950	1960	1970	1980	1991
Plaza Huincul	3.545	4.498	4.714	8.158	11.430
Cutral Có	6.091	11.292	19.423	26.165	33.960
Rincón de los Sauces	----	----	427	1.205	3982

Fuente: Vapnarsky, C. Y Pantelides, E., 1987 y Censo Nacional de Población 1991. Elaboración propia.

<sup>1</sup> El tema de las relaciones entre YPF y los trabajadores petroleros ha sido desarrollado por Masés, Enrique y otros en "El mundo del trabajo: Neuquén 1884-1930", G.E.Hi.So., trabajo del que se han tomado algunos conceptos y consideraciones.

Recién en 1967, cuando finalmente YPF cede parte de las tierras, Plaza Huincul adquiere categoría de municipio y entre 1970 y 1980 duplica su población.

Las restricciones mencionadas provocan además un fenómeno poblacional que dio origen a la que tiempo después sería la segunda ciudad de la provincia: Cutral Có. Los trabajadores que llegaban atraídos por la actividad petrolera pero que no conseguían permiso para radicarse en la reserva fiscal o no podían ubicarse en torno a las empresas, fueron conformando un poblado espontáneo carente de servicios y con viviendas sumamente precarias en el borde oeste del Octógono. Si a las condiciones naturales hostiles -temperaturas extremas, aridez, falta de agua superficial, médanos y fuertes vientos<sup>2</sup>- se suman las condiciones de extrema precariedad en que se desenvolvía la vida de esta población marginal, puede comprenderse por qué se lo conocía con el nombre de Barrio Peligroso.<sup>3</sup>

El 22 de octubre de 1933, gestiones iniciadas por vecinos de Plaza Huincul tendientes a regularizar y mejorar la situación de lo que veían como un foco de inseguridad y de enfermedades, dieron por resultado la fundación oficial de Pueblo Nuevo, que en 1935 pasó a llamarse Cutral Có y al año siguiente tuvo su primera comisión de fomento.

Las condiciones adversas tardaron años en superarse por medio de la dotación de servicios. En 1968 sólo se gozaba del agua corriente cuatro horas por día; recién en 1965 comenzaban a pavimentarse algunas cuadras; a partir de 1943 hubo energía eléctrica en forma regular (Vapnarsky, C., ob. cit.). No obstante, fue aquí donde la actividad petrolera tuvo su mayor impacto. Cutral Có aumentó su población a un ritmo muy superior al de su vecina Plaza Huincul, de modo tal que en 1950 ya la había

<sup>2</sup> Resulta sugerente el título de unas memorias citadas por Orietta Favaro (1992), en la página 170: "Cutral Có: tiempos de vientos, arena y sed".

<sup>3</sup> César Vapnarsky en "Pueblos del norte de la Patagonia", transmite testimonios de la época y algunas fotografías que marcan el contraste entre el barrio residencial de YPF en Plaza Huincul y construcciones de adobe que subsistían en el Cutral Có de 1960, precarias, con ventanas muy pequeñas y altas para evitar la arena que conformaba verdaderos médanos en las calles barridas por el viento.

superado holgadamente, en 1970 la cuadruplicaba y en 1991 era tres veces mayor.

Hoy, si bien se constituyeron como municipios colindantes, desde el punto de vista funcional y espacial conforman una unidad. "Entre ambas contienen una sola zona edificada continua, atravesada por el límite intercomunal (que corre a lo largo de una calle con edificación en ambos lados)" (Vapnarsky, C., ob.cit.).

En conjunto sumaban 45.390 habitantes en 1991, de los cuales 33.960 correspondían a Cutral C6, por sí sola la segunda ciudad de la provincia. Sin embargo, el ritmo de crecimiento se viene atenuando desde fines de los años setenta, cuando decrece la producción en el área y la frontera avanza hacia el norte de la cuenca. Además, buena parte de las empresas vinculadas con la actividad eligen a la ciudad de Neuquén como sede, todo lo cual va debilitando la base económica de la aglomeración Cutral C6-Plaza Huincul. Pero el impacto mayor lo recibe como consecuencia del fuerte redimensionamiento de YPF previo a la privatización, cuando la empresa se desprende de personal, pero también de dependencias y actividades que incidían en la vida social y económica, y por lo tanto en el desarrollo de las localidades petroleras. El resultado ha sido crisis y desocupación. En diciembre de 1993 el municipio de Plaza Huincul enfrentaba la problemática situación de 1.500 familias que habían quedado fuera de YPF.

La búsqueda de nuevas alternativas económicas con fuerte presencia municipal, la reciente reactivación de yacimientos petrolíferos cercanos a la ciudad, las negociaciones tendientes a lograr la instalación de industrias petroquímicas y el anuncio de proyectos de riego para el desarrollo agropecuario, constituyen hoy la esperanza de estas poblaciones.

El futuro incierto de las ciudades que surgen y viven exclusivamente de la explotación de un recurso no renovable puede repetirse en Rincón de los Sauces, centro urbano fundado oficialmente en 1971, cuando la riqueza petrolera del norte de la cuenca ya atraía a empresas y trabajadores.

Hasta que irrumpe la actividad petrolera la vida del lugar estaba organizada en torno a actividades agrícola-ganaderas de carácter tradicional, con débil ocupación del espacio bajo la forma de pequeños puestos dispersos.

Este centro está ubicado en el noreste de la provincia, a orillas del río Colorado y a unos 1.500 metros del campamento de YPF y del aeropuerto, centro vital de las comunicaciones hasta que no se construya la vía pavimentada que una Rincón de los Sauces con Neuquén y se rompa así su histórico aislamiento terrestre. El camino que cubre los 250 kilómetros entre ambas localidades está en tales condiciones que incrementa no sólo el tiempo sino también los costos del transporte.

Como centro de servicios del área petrolera más importante de la provincia, donde desarrollan intensa actividad las tres empresas líderes -YPF S.A., Pérez Companc y Petrolera San Jorge- Rincón de los Sauces ha tenido un crecimiento explosivo. Casi triplicó su población entre 1970 y 1980 y la vuelve a triplicar en el período 1980-1991.

Esta población, "sin raíces nativas y que vive sólo del petróleo", cuenta, sin embargo con el río, un recurso que puede facilitar el desarrollo de actividades que diversifiquen la base económica, como la agricultura y la ganadería, y le den perdurabilidad.

Por el momento, es un centro con la problemática propia de una economía de enclave en expansión: crecimiento explosivo, falta de arraigo, infraestructura social básica insuficiente y la ausencia de inversiones que garanticen un desarrollo socioeconómico sostenible.

Con respecto a Catriel, ya en la segunda mitad del Siglo XIX se establecieron en forma espontánea familias chilenas dedicadas al pastoreo y mendocinas que, a lo largo del valle fluvial, cultivaban alfalfa.

A posteriori de la Campaña del Desierto, se afianza en el área la actividad agrícola-ganadera con el deslinde, mensura y subdivisión de las tierras. En esta etapa, de lenta ocupación,

aparecen con más fuerza las formas espaciales propias de la actividad de la construcción de obras de riego, la plantación de cortinas de álamos y el cultivo de huertas y de alfalfa.

El 19 de junio de 1899, mediante un Decreto del Presidente Julio A. Roca, es creada la Colonia Catriel con carácter de asentamiento agrícola-pastoril. Ya entrado este siglo y con nuevas obras de riego se organizan los primeros cascos de estancia y el cultivo de viñedos y manzanas.

Con la iniciación de la etapa energética en la década del sesenta, la explotación petrolífera se convirtió en la actividad clave del lugar, al tiempo que decaían las tareas agrícolas. Se generó un crecimiento demográfico vertiginoso: pasó de 700 habitantes en 1960 a 5.322 en 1970 y a 13.229 en 1980. A partir de ese momento el ritmo de crecimiento disminuye como consecuencia de la contracción de la producción de petróleo. En el último censo registró un total de 16.258 habitantes.

El desarrollo urbano acompañó al crecimiento demográfico. Su carácter de pueblo eminentemente petrolero hizo que sus habitantes lo tomaran como un lugar "transitorio", lo que se traduce en el paisaje urbano, observándose numerosas viviendas con las fachadas inconclusas y una urbanización desordenada, sin mayor planificación.

A la declinación de la actividad, en la década del 80 se suman, a partir de 1991, los efectos de la reestructuración de YPF, con las mismas consecuencias que se han mencionado en el caso de Cutral C6 y Plaza Huincul.

Como resultado de este proceso de formación territorial y en relación con los otros centros, Catriel se destaca por un "paisaje mixto" en el cual conviven un centro urbano y áreas de mesetas con marcas de la actividad petrolera, y un entorno agrícola directamente vinculado con los orígenes del área.

"Mientras tanto el petróleo imprime su sello en la actividad de la Patagonia y deja su impronta en el paisaje. Cañerías, torres, bombas de extracción, interrumpen el plácido pastar de las majadas de

ovinos y dan vida a pueblos y ciudades ubicadas donde antes reinaba el silencio...Las instalaciones... oleoductos y gasoductos son consecuencia de la puesta en valor de ese recurso por el hombre que ha modelado así una geografía del petróleo". (El País de los Argentinos, 1974.)

A partir de estas consideraciones 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 C6* 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 esta década, por una parte, en tanto hoy vive en la crisis producida por 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.

Estas circunstancias han contribuido a marcar singularidades en la identidad de ambas localidades.

*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 hidrocarburíferos 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 la 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.

Para completar esta presentación del tema "Petróleo y Territorio en el área nordpatagónica", y a partir de los estudios de caso sobre los que el lector encontrará referencias en las próximas páginas, incluiremos conclusiones que resultan de una evaluación comparativa de los centros petroleros. El objetivo es avanzar en el conocimiento de la realidad regional y local, y poder identificar aquellos nudos conflictivos que traban el desarrollo.

En el planteo subyace un juego permanente entre lo empírico y las categorías analíticas que nos acercan Arocena (1995) y Guimaraes (1994).

La sustentabilidad ecológica, las historias de los distintos centros dan evidencias de la no 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 que abarca el periodo 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 los nuevos actores para alcanzar los objetivos en el nuevo modelo de desarrollo: Estado, Universidad, organismos no gubernamentales y entidades privadas.

A nivel local también observamos a partir de los estudios de caso, una gestión municipal preocupada por la mantención 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 C6 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 C6-Plaza Huincul es la expresión más clara del incumplimiento de dicho artículo constitucional.
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.

La sustentabilidad ambiental, un relevamiento parcial que efectuáramos sobre la legislación nacional, provincial y local con relación a lo ambiental, nos permite sostener que los mecanismos legales de control en general están, existen, sin embargo no se aplican. Esta situación facilita la reiteración de conflictos en una actividad prácticamente desregulada como es la petrolera.

Numerosos derrames de petróleo escapados de estructuras de conducción y almacenamiento han ocurrido en Rincón de los Sauces, localidad en torno a la cual se centraliza la porción más dinámica del circuito petrolero. Estos derrames alcanzan las aguas subterráneas y superficiales -río Colorado- y comprometen la salud de la población.

Además del impacto negativo producido en el recurso hídrico, los derrames provocan daños en suelos con aptitud agrícola, limitando de tal manera potenciales actividades que pueden constituir alternativas para la diversificación económica regional.

En el caso de Rincón de los Sauces, cuyos problemas sociales son los propios de la falta de arraigo, la crisis generada por los derrames de petróleo ha fortalecido la cohesión social, al mismo tiempo que ha gestado las condiciones para que el gobierno municipal asuma un rol protagónico en las negociaciones y reclamos tanto con las empresas como con distintos organismos del estado provincia y nacional.

En el caso de Catriel, recostada sobre el mismo río que Rincón, aguas abajo, también sufrió los efectos de los derrames, pero el proceso involucró tierras agrícolas ya en producción, lo que motivó la realización de gestiones por parte del municipio y de la delegación local del Ministerio de Economía de la provincia ante las empresas, con la obtención de un resarcimiento económico a los productores.

Otra problemática ambiental que atraviesa a todos los centros en estudio porque afecta a la mayor parte de la Cuenca Neuquina, es el desencadenamiento de procesos de desertificación originados entre otras causas por la apertura de picadas sísmicas como parte de la actividad hidrocarburífera.

La necesidad de controlar estas acciones ha llevado a que en ambas provincias se hayan dictado normas, inexistentes a nivel nacional, a fin de establecer exigencias en procura de la utilización de prácticas operativas menos agresivas hacia el suelo y la vegetación.

De lo estudiado se desprende que la sustentabilidad ambiental está más comprometida en el área de Rincón de los Sauces, en directa relación con la etapa de auge de la actividad petrolera, y en Catriel por compartir los riesgos en la cuenca del Colorado.

Con respecto a Cutral C6-Plaza Huincul el eje de la sustentabilidad no pasa por lo ambiental: una actividad en franca declinación por agotamiento del recurso en el área, sumado a una explotación que históricamente se concentró alejada de las localidades y de recursos valorizables, marcan la diferencia con los casos anteriores.

La sustentabilidad social, sin dudas constituye un *segundo nudo conflictivo* con carácter abarcativo de la sociedad regional e integra varios procesos. 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 la máxima expresión. Vimos como de un mercado laboral estable, a pesar del número de personas que se incorporaban atraído por el boom energético de la región, pasamos a una situación que se ubica entre las más críticas del país : la desocupación en las localidades de Cutral C6 y Catriel alcanzó el 20 por ciento.

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 por ciento de los desocupados de Cutral C6 y Plaza Huincul no tienen instrucción o tienen primario incompleto, y el 54 por ciento no pudo terminar la escuela secundaria. A su vez el 49,6 por ciento son menores de 30 años. El cuadro señalado es de considerar si tenemos en cuenta que las pautas de selección laboral han aumentado las exigencias de escolaridad formal.

Además de los efectos directos que la reestructuración provoca en el mercado laboral, aparecen los efectos indirectos que apoyándonos en Aída Quintar (1995) se pueden reconocer en este territorio:

- sobreutilización de servicios públicos, particularmente hospitales y centros asistenciales, por parte de la población que perdió sus beneficios sociales al ser expulsada del circuito laboral y de la franja media empobrecida que abandona la contratación de servicios privados de salud. Situación que sumada a la falta de inversión en el sector produce un deterioro;

- incremento de situaciones psicopatológicas: como sostiene Quintar, 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, simultáneamente, se sienten obligados a abandonar el sistema educativo por falta de ingresos. En el caso de la provincia del Neuquén la problemática descripta adquiere una significación especial pues "Neuquén tiene la mitad de su población menor de 25 años; tres mil personas se suman todos los años a la población económicamente activa; el 25 por ciento de las personas que están incluidas en el mercado laboral tienen problemas de empleo; la mayor incidencia se visualiza en los jóvenes de 14 a 29 años -grupo que registra un índice de desocupación del 24 por ciento- y entre los que no tienen instrucción o la primaria incompleta" (COPAIDE, en Diario Río Negro, 29/07/96).

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. En el caso de la provincia del Neuquén, los noventa muestran una tasa de crecimiento delictual en constante

incremento : en 1990 era del 1,8 mientras que en 1997 alcanzó a 3,91 episodios por 100 habitantes.

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 sistemas de vigilancia privados, y por otro los sectores marginados, completamente desprotegidos.

La sustentabilidad política, está vinculada a la democratización de la sociedad. El fortalecimiento de las organizaciones sociales y comunitarias, el incremento de la participación, la capacitación para la toma de las decisiones, el control ciudadano del aparato estatal, el papel de los partidos políticos, la función del Estado, dentro de nuevos criterios la ética y responsabilidad son algunos aspectos a considerar como atributos del concepto de democratización.

En este contexto podemos reconocer ciertos avances pero también situaciones de estancamiento, entre los primeros podemos reconocer:

- 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 (ob.cit.).
- 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 gobiernos 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".

Con respecto a los aspectos que no muestran cambios y que se convierten en frenos para la democratización mencionaremos:

- La insuficiente capacidad de los municipios y de la sociedad local en general para la toma de decisiones. En los estudios de caso se ha dado cuenta de los fracasos en emprendimientos públicos y privados. Así este problema constituye el *tercer nudo conflictivo* pues atraviesa a los centros estudiados en igual forma.

- La falta de fortalecimiento de las organizaciones sociales y comunitarias. La ausencia de capacitación y los magros presupuestos atentan directamente contra este objetivo.

El municipio administra fondos que le son coparticipados y obras delegadas. Carece de autonomía financiera y de gestión para encarar alternativas de desarrollo de su comunidad.

Estas características son fuertes limitantes para superar la lógica de acción "tradicional-pasiva".

*"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 intergubernamentales".<sup>4</sup>*

En este marco arriesgaremos algunas propuestas que recogen las opiniones de distintos sectores de la sociedad :

<sup>4</sup> Conceptos de Alejandra Massolo en la Introducción del libro "Municipio y Desarrollo Local en la región del Comahue". 1998. EDUCO. Neuquén.

1) La capacitación de las sociedades locales es una necesidad básica para que una sociedad sostenible se pueda desarrollar como tal. En esta línea la autora de este artículo a solicitud del organismo de planificación de la provincia del Neuquén -COPA- elaboró un documento que contiene una propuesta de capacitación basada en mecanismos formales - propios de los distintos niveles de enseñanza- y no formales apoyados en instituciones y organizaciones locales, dentro de los 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 posibilite 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" (Arocena, J., ob.cit.). "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, A. ob. cit.)

3) Desarrollar el sector privado. Se convierte en un fuerte desafío pues implica el cambio de pautas y actitudes culturales muy arraigadas, directamente relacionadas con sociedades que se desarrollaron con una fuerte dependencia del 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? 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, sin arraigo, con una frágil identificación con el "lugar", entendido como la "patria chica", el "terruño". En realidades como las estudiadas a veces más bien parece una utopía.

Sin embargo, debemos recordar aquí las singularidades de cada centro. Cutral Có y Plaza Huincul como Catriel constituyen sociedades con una identidad más definida que Rincón de los Sauces. Podríamos sostener que en este último la identidad se encuentra en estado embrionario. El reconocimiento de su historia, de las limitaciones y potencialidades del lugar como la participación de los pobladores en los nuevos proyectos de desarrollo pueden facilitar un proceso creciente de autopercepción colectiva de pertenencia e identidad con el área, "condición indispensable 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, S., 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, nuevos actores y nuevas informaciones, pero

por sobre todas las cosas debe existir "un pacto" con la sociedad local donde la vinculación con la misma y 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 regiones*. Cusco, Perú, Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas.
- Centro Editor de América Latina, 1974, *El País de los Argentinos*, Buenos Aires.
- Diario *Río Negro*, varios números
- FAVARO, Orietta, 1992, *Cutral Có: tiempos de vientos, arena y sed*.
- GUIMARAES, Roberto, 1994, *El desarrollo sustentable : ¿propuesta alternativa o retórica neoliberal ?*, Santiago de Chile, EURE N° 61.
- QUINTAR, Aida, 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.,
- MASSOLO, Alejandra, 1998, *Municipio y Desarrollo Local en la región del Comahue*. Neuquén, EDUCO.
- VAPNARSKY, César, 1983, *Pueblos del norte de la Patagonia 1779-1957*. General Roca, Ed. de la Patagonia.
- VAPNARSKY, C. y Pantelides, E, 1987, *La formación de un área metropolitana en la Patagonia*. Buenos Aires, Ed. CEUR.