

Desarrollo local y gestión municipal en dos centros petroleros de la cuenca neuquina

*Gabriela A. Pérez y Graciela Vives
Departamento de Geografía
Facultad de Humanidades
Universidad Nacional del Comahue*

Dinámica regional y petróleo

La cuenca neuquina es una extensa comarca petrolera que se extiende sobre el territorio de cuatro provincias argentinas. A la provincia del Neuquén le corresponden específicamente unos noventa yacimientos de gas y petróleo, con el 65 por ciento de su superficie -61.000 km²- afectada por alguno de los distintos tipos de tareas vinculadas a la explotación de hidrocarburos.

Los primeros antecedentes de la actividad en el área se remontan a 1918, cuando la perforación del yacimiento Campamento Uno en la zona central de la provincia, impulsa la conformación del asentamiento Plaza Huincul. Poco tiempo después, con la creación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales - YPF-, la exploración en el área se vio intensificada aumentando considerablemente la cantidad de pozos perforados. Esta circunstancia, sumada a la presencia creciente de trabajadores - algunos solos, otros con sus familias- señalarían los orígenes de Cutral Có. A partir de entonces, el ente estatal se constituirá en una herramienta decisiva para el desarrollo de la actividad, con fuerte gravitación en la vida económica y social de la que, paulatinamente, se transformaría en tradicional comarca petrolera neuquina.

La sucesión de descubrimientos hasta fines de la década de 1950 ocurrió en esta porción del ámbito provincial, pero a partir de 1960 se produce la expansión de las actividades extractivas hacia el norte, sobre la cuenca del río Colorado, permitiendo la

puesta en explotación de los campos más productivos del país. En este contexto, nace en 1971, la localidad de Rincón de los Sauces.

De este modo, la faja oriental de la provincia, identificada como el "Neuquén energético" por su estrecha vinculación a la explotación de los hidrocarburos y la hidroelectricidad, es en la actualidad asiento de poblaciones que han nacido y se desarrollan en función de los vaivenes del sector:

- Plaza Huincul y Cutral Có, emplazadas dentro de la faja semidesértica de la provincia, desde sus inicios asumieron un carácter netamente urbano¹ y, conforman hace varias décadas una sola aglomeración.

Pese a que en 1991² Cutral Có -con 33.960 habitantes- continuaba posicionada como el segundo centro provincial, y junto con Plaza Huincul sumaban 45.390 habitantes, el área viene perdiendo población: el desplazamiento de la frontera petrolera hacia el norte de la cuenca neuquina, la privatización de YPF y la falta de una matriz económica local sólida están provocando, desde hace varios años, la transferencia de población hacia Rincón de los Sauces, Neuquén capital y otros centros de la región.

- Por su parte Rincón de los Sauces, situada sobre la margen sur del río Colorado, se distingue por estar acompañando la expansión de la explotación hidrocarburífera que ocurre en el noroeste provincial. Prueba de ello es que los yacimientos del área aportan diariamente el 80 por ciento de la producción provincial de petróleo y el 26 por ciento de la nacional.

Con 3.982 habitantes en 1991, la localidad refleja la evolución de las ciudades petroleras en etapa de desarrollo:

¹ Si bien se constituyeron como municipios colindantes, desde el punto de vista funcional y espacial conforman hoy, una unidad al no existir discontinuidad alguna en el tejido urbano de las mismas.

² Las cifras de población del año 1991 corresponden al último Censo Nacional de Población y Vivienda realizado hasta el momento de esta publicación.

crecimiento explosivo de la población³; flujos migratorios sostenidos, elevadas tasas de masculinidad y dinámica urbana estructurada en función del recurso energético.

Desarrollo y gestiones locales en el nuevo contexto

Los cambios ocurridos en la presente década han afectado la relación de las formas socioorganizativas, dando un nuevo giro en la articulación de las expresiones "locales" y "globales" de la sociedad. La corrosión de la concepción centralista ha conducido al cuestionamiento del Estado-nación tradicional: uniformador, defensor del interés público frente al privado, recaudador, guardián de mecanismos de redistribución de ingreso e impulsor de una mayor justicia social, motor principal del proceso de desarrollo, responsable de políticas de promoción regional y sectorial. Un estado que se contraponía a instituciones locales débiles cuyo escaso poder de gestión abortaba toda pretensión de autonomía local y de incidencia en la vida de la comunidad.

La ruptura comentada plantea por el contrario el resurgimiento y la revalorización de la institución organizativa local, con un municipio que reformula sus roles tradicionales y expande sus funciones a campos ligados a la gestión de procesos productivos y el trabajo.

Se abre entonces una etapa de expectativas, iniciativas y aspiraciones. Ello es comprensible considerando que dicho nivel de gobierno "constituye el referente político-administrativo más territorializado y vinculado horizontalmente a las necesidades, demandas e intereses de la población, al mismo tiempo que es el órgano de representación y participación ciudadana que se supone hace de primera escuela de la democracia" (MASSOLO, A., 1998:18). Asimismo, las ideas de cambio estarán acompañadas de un crítico reconocimiento de los puntos débiles de la gestión municipal. Esencialmente, se verán cuestionados el perfil

³ Rincón de los Sauces triplicó su población entre 1970 y 1980, situación que vuelve a reiterarse durante el período 1980-1991.

organizativo institucional burocrático "sectorial-vertical"⁴ y el papel pasivo circunscripto básicamente a la prestación de servicios elementales y a la ejecución de obra pública.

Si bien en el marco de los cambios emergentes a escala global, la provincia del Neuquén emprende, a inicios de los años 90, acciones destinadas a redefinir el perfil y papel del Estado tanto en el orden provincial como local, fue la situación de emergencia socio-económica desatada en Plaza Huincul y Cutral Có con motivo de la privatización de YPF⁵, la que señaló la urgencia de una visión renovada de la gestión municipal.

Desde ambas comunas se coincidirá en la necesidad de revalorizar y fortalecer la gestión local. De este modo, los municipios ampliaron sus ámbitos de acción tradicional incorporando bajo su competencia nuevos temas y problemas de interés público.

Debido al desmembramiento de la estructura productiva local y sus derivaciones en el tejido social -como ya se indicara, producto de la privatización de YPF- la gestión municipal canalizó acciones en torno a las políticas de fomento económico local. Al respecto cabe destacar las siguientes iniciativas:

- El Instituto Municipal de Promoción y Desarrollo Económico de Cutral Có (IMPRODE). Por medio de este instrumento se busca fomentar emprendimientos productivos que lleven a la reconversión de la economía local. En esta dirección le fueron conferidas las atribuciones de:

- Fijar la estrategia y planes destinados a promover el desarrollo de actividades productivas y de servicios.

⁴ José Arocena (1995) sostiene que se está frente a un perfil de gestión "sectorial-vertical" cuando el sistema político-administrativo se estructura sobre la base de sectores especializados en distintas áreas, y existe una fuerte tendencia a generar redes deslocalizadas o simplificadoras de la realidad.

⁵ A comienzos de los años 90, la privatización de YPF produjo un considerable impacto en la organización socio-económica de dichas localidades a partir de la drástica reducción de los niveles de personal ligados a la empresa. Se estima que el mayor punto de inflexión ocurrió en el período 1992-1993, cuando la planta de 4200 empleados que operaban en Plaza Huincul, se vio reducida a 600 hacia fines de 1992.

- Propiciar mecanismos de promoción y apoyo a las pequeñas y medianas empresas.

- Elaborar proyectos de inversión, ofreciéndolos para su concreción, a particulares.

- Evaluar proyectos o ideas -proyectos que presenten particulares-

- Prestar asistencia técnica, asesoramiento e información a potenciales inversores.

- Promover la creación, fortalecimiento y desarrollo del sector cooperativo.

- Promover cursos de capacitación tanto a nivel empresarial como de oficios.

- Propiciar nuevas formas pedagógicas que interrelacionen el trabajo y la producción con el estudio, análisis e investigación.

No obstante la amplitud de atribuciones que le competen, su labor se ha visto circunscripta a apoyar pequeños emprendimientos emanados desde la comunidad y orientados a satisfacer demandas locales y regionales.

- El Fondo para la Reconversión Productiva de Cutral Có y Plaza Huincul (FOREPRO). Al igual que el anterior, está abocado al asesoramiento, evaluación y financiamiento de pequeños y medianos proyectos productivos.

La existencia de un equipo de evaluación permite el asesoramiento y la corrección de las propuestas, en su mayoría aportadas por particulares. El mismo se encuentra integrado por representantes de ministerios de la Nación, de los municipios de Cutral Có y Plaza Huincul y de las comisiones vecinales.

La producción de los emprendimientos en funcionamiento abarca distintos rubros -alimenticio, vestimenta, servicios- de demanda local y regional.

- El Consejo Asesor de Planificación y Desarrollo de Cutral Có (CAPLADE). Es el organismo asesor del Ejecutivo y del Deliberante en temáticas vinculadas al desarrollo con atribuciones para proponer estrategias, planes y programas de corto, mediano y largo plazo. Su reciente creación impide realizar

una evaluación, pero sí algunas reflexiones. Esta nueva instancia coloca al municipio de Cutral C6 en situaci6n de ventaja respecto a sus pares neuquinos, en virtud de que por un lado representa un avance concreto hacia la consagraci6n de la autonomía local, al haberse dado cumplimiento a preceptos estipulados en la Carta Orgánica de la ciudad.

Por otro lado, el funcionamiento del CAPLADE sobre la base de representantes sindicales, de la c6mara empresarial, de colegios profesionales y de juntas vecinales, podría impulsar la conformaci6n de "redes" -grupos de individuos- articuladas en torno a determinados temas de la sociedad local, uno de los pilares de la l6gica territorial-horizontal, pero aú n d6bilmente desarrollado.

Tambi6n entendemos que el CAPLADE abre la posibilidad de conformar una agenda sobre el desarrollo local, donde podrán articularse por un lado los distintos niveles de la gesti6n p6blica, y por el otro la gesti6n p6blica-privada.

En lo que respecta a Rinc6n de los Sauces, ya la luz de las experiencias de ciudades mineras que han enfrentado la culminaci6n de sus ciclos productivos -casos como los de Cutral C6 y Plaza Huincul-, la comunidad local toma conciencia de la necesidad de encarar la reconversi6n productiva antes del agotamiento de los yacimientos petrolíferos del lugar. Así, la administraci6n municipal define nuevas responsabilidades orientadas al á rea de las polític as de desarrollo econ6mico-productivo. A modo de ejemplo podemos citar:

- La Unidad Ejecutora Municipal (UEM). Con el fin de jerarquizar la gesti6n local del desarrollo, estimula iniciativas privadas que tienden al despliegue de campos econ6micos alternativos al petrolífero, como la agricultura, la ganadería y agroindustrias derivadas; brinda apoyo t6cnico y capacitaci6n y, procura la reconversi6n de la pequeña empresa expulsada del circuito petrolero.

A la fecha, su iniciativa m6s destacable ha sido la contrataci6n de una consultora nacional que determinará las

potencialidades productivas de la microregi6n del Colorado, en la que se inscribe Rinc6n de los Sauces.

- La Secretarí a Pymes es otra extensi6n del "aparato de gesti6n" municipal. Se constituye como ente receptor de proyectos e inquietudes de personas que desean incorporarse a las nuevas actividades productivas.

A ese fin: asesora en la formulaci6n de ante proyectos, habilita cr6ditos, brinda entrenamiento a trav6s de capacitadores y organiza la evaluaci6n de los resultados finales. Contando con el respaldo de la UEM en aspectos cientí fico-t6cnicos, busca facilitar la adaptaci6n y buen desempeño de los emprendedores.

Solo existen dos antecedentes de este tipo en la provincia - Neuqu6n capital y San Martín de los Andes-. La Secretarí a Pymes se encuentra adem6s enlazada a nivel nacional con el Programa MICRO, que dispone de líneas específicas de cr6dito para pequeños emprendimientos

Con la concreci6n de estos entes, los municipios parecen estar dando alguno de los pasos que Arocena (op.cit) considera conducentes al desarrollo local en cuanto es posible reconocer:

- *La ampliación de las funciones municipales hacia el á rea de las polític as de desarrollo econ6mico-productivo.* Caben aquí todas las acciones tendientes a la reactivaci6n y reconversi6n econ6mica por medio del fomento de la pequeña y mediana empresa.
- *La creaci6n y articulaci6n de instancias de negociaci6n y concertaci6n interinstitucional e intersectorial.* En este sentido se han logrado algunos avances, tanto en la gesti6n p6blico-privada como en la p6blica en sus distintos niveles (local, provincial y nacional).

La intromisión de los municipios en la gestión de los procesos de desarrollo local. esfera hasta hace poco reservada a los niveles de decisión provincial y nacional.

En síntesis, los elementos citados indican que los municipios se encaminan hacia la asunción de un rol de mayor protagonismo en los procesos que definen el desarrollo local, bajo el imperio de una lógica de gestión *territorial-horizontal* (AROCENA, op.cit.).

No obstante, esta etapa de cambios no está exenta de dificultades. Existe una serie de obstáculos que han conducido a que gran parte de las iniciativas locales mencionadas reconozcan fallas y altibajos en el logro de sus objetivos. Uno de ellos, es la escasa capacitación y experiencia de los distintos niveles de gestión para ejercer un nuevo papel ante los desafíos del desarrollo. Pues frecuentemente y pese a que en el seno de los municipios suelen generarse ideas superadoras, éstos no encuentran la manera de librarse de la reproducción de hábitos y tareas tradicionales.

Otro obstáculo es el cuadro de desfinanciamiento que por lo general caracteriza a la mayoría de las administraciones locales. Este hecho genera una fuerte dependencia de los municipios respecto de las transferencias de los otros niveles gubernamentales, condicionando así el desempeño de los mismos.

En tanto dentro de las dificultades propias de la dinámica de cada comunidad podemos citar:

En Cutral Có-Plaza Huincul:

- La vulnerabilidad de la Gestión Municipal Cutralquense ante los continuos y a veces violentos reclamos de los desocupados vinculados a la red de empleo transitorio y subsidios al desempleo. Este obstáculo, surgido con la primera "pueblada", se ha mantenido ante la persistencia de los niveles de desocupación y ha llevado, en momentos críticos, a situaciones

de ingobernabilidad. En consecuencia, la Gestión Municipal ha estado concentrada en forma casi exclusiva a tratar de contener la protesta social.

El desafío para el municipio sería trascender la crisis coyuntural proyectando acciones que apunten a soluciones integrales.

- La falta de un sistema integrado de actores a nivel de las gestiones municipales. Esta circunstancia ha influido en el predominio de lógicas de acción dispersas en torno a los esfuerzos emprendidos por el IMPRODE y el FOREPRO, generando a su vez, superposición de esfuerzos y desaprovechamiento de recursos financieros y humanos.

En Rincón de los Sauces:

- La fragilidad legal-normativa, pues a pesar que desde fines de 1995 el municipio es declarado de Primera Categoría, aún no se ha dado sanción a la Carta Orgánica local. Así, las diversas estructuras incorporadas al aparato de gestión no cuentan con la definición legal de sus incumbencias.

- La ausencia de una diversidad de grupos sociales, "red global compleja y localizada" según Arocena. Este aspecto limita la participación de la comunidad en el aporte de puntos de vista y acciones para la resolución de problemas locales.

Lo expuesto nos lleva a reflexionar sobre la complejidad de los procesos de fortalecimiento municipal. Procesos que deben trascender la mera creación de organismos, e incentivar la democratización de las instituciones y la participación social. Para ello, la gestión municipal debe construirse sobre la base de un arreglo institucional adecuado a las competencias y atribuciones de los municipios en estos tiempos, y a la creciente diversidad de intereses y demandas de las sociedades locales (MASSOLO, op. cit.). Sólo así se alcanzará el paso "de administración municipal a gobierno local" (CEPAL, 1993)

Para concluir, hemos hecho referencia a los esfuerzos de los municipios en torno a la reactivación económica. Sin embargo y

pese a los difíciles momentos económicos que atraviesan algunas de las realidades analizadas, toda gestión municipal que pretenda consolidarse dentro de la lógica *territorial-horizontal*, debe tener presente que los procesos de desarrollo local "no son simplemente procesos de crecimiento económico, plantean siempre la articulación de la eficiencia productiva con la equidad social" (AROCENA, op.cit.: 111).

Bibliografía

- AROCENA, José (1995). *El desarrollo local. Un desafío contemporáneo*, Caracas, Ed. Nueva Sociedad.
- CEPAL (1993). *Ciudades medianas y gestión urbana en América latina*, Santiago de Chile, Documento LC/L.747.
- COLANTUONO, María R. y otros (1995). *Neuquén, una geografía abierta*. Grupo Hache Editores, Buenos Aires.
- COPADE (1996). *Pautas para el desarrollo de la microregión Cutral Có-Plaza Huincul*, Neuquén.
- LATINOCONSULT S.A. y Provincia del Neuquén, Subsecretaría de Estado de Obras y Servicios Públicos, Dirección Provincial de Agua y Energía Eléctrica (1973). *Red de riego y desagües en Rincón de los Sauces, Estudios básicos*, Neuquén.
- MASSOLO, Alejandra (1998). "Introducción", en *Municipio y desarrollo local en la región del Comahue*, Alejandra Massolo (compiladora), Neuquén, Ed. EDUCO.
- PEREZ, Gabriela A. "Desarrollo local ¿una alternativa para revertir la exclusión socio-territorial?", en *Actas Latinoamericanas de Varsovia*, Tomo 21, Facultad de Geografía y Estudios Regionales, Universidad de Varsovia, Varsovia.
- PÍREZ, Pedro y GAMALLO, Gustavo (1994). *Basura privada, servicio público*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.