

# **EL PROTAGONISMO LOCAL FRENTE A LAS CRISIS. EL CASO DE LOS CENTROS PETROLEROS NEUQUINOS**

**Beatriz Saint-Lary\***

## **El contexto provincial**

Para comprender la orientación y los alcances del trabajo que está desarrollando el equipo de investigación que integro en el Departamento de Geografía de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional del Comahue, es necesario ubicarlo en el contexto regional y nacional en que los fenómenos se producen.

La provincia del Neuquén, situada en el norte de la Patagonia, se caracteriza por un acelerado crecimiento poblacional, con una tasa de crecimiento anual medio de 44 por mil. Este incremento tiene un fuerte componente migratorio que permite explicar el aumento de la población provincial de 86.836 habitantes en 1947 a 388.833 en 1991. El 68% de esta población se asienta en el Departamento Confluencia, en el extremo oriental de la provincia, donde se localizan los centros urbanos mayores: Neuquén capital (167.078 habitantes en 1991, casi el 43% del total provincial) en la confluencia de los ríos Limay y Neuquén y Cutral Có - Plaza Huinul, dos de las localidades que nos ocupan, 100 kilómetros al oeste de la capital provincial, que si bien políticamente se constituyeron como dos municipios colindantes, desde el punto de vista funcional y espacial conforman una unidad. En conjunto sumaban 45.390 habitantes en 1991, de los cuales 33.960 correspondían a Cutral Có - por sí sola la segunda ciudad de la provincia - y 11.430 a Plaza Huinul.

La otra localidad petrolera, Rincón de los Sauces, está ubicada en el noroeste de la provincia - Departamento Pehuenches - a orillas del Río Colorado. Aparece por primera vez en el censo de 1970 con 427 habitantes, casi triplica su población entre 1970 y 1980, y la vuelve a triplicar en la última década al llegar a 3.464 habitantes en 1991.

La evolución del Departamento Confluencia está directamente relacionada con el crecimiento de la ciudad de Neuquén, que se benefició con los cambios registrados en la estructura económica provincial a partir de la década del sesenta. En esta década se produce una expansión de la explotación de los hidrocarburos, se inicia la construcción de los grandes emprendimientos hidroeléctricos, surge una actitud política favorable a la radicación de industrias y se registra un importante crecimiento de la actividad de la construcción.

El hecho de ser una provincia receptora de población se traduce en una estructura demográfica joven, diferente de la nacional en vías de envejecimiento. En 1991, el 37,1% era menor de 15 años.

Estas características poblacionales están asociadas a la actividad energética, que tuvo un papel fundamental en el desarrollo neuquino por la existencia de importantes reservas de petróleo y gas, a lo que se agregan los recursos hídricos que permitieron la instalación de grandes complejos hidroeléctricos. Es así como aparecieron las empresas del estado encargadas del manejo de estos recursos como actores sociales con gran

---

\* Profesora Titular, Departamento de Geografía, Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, Argentina.

protagonismo regional: Yacimientos Petrolíferos Fiscales, Gas del Estado e Hidronor. Estas empresas, a través de las cuales ejerció su accionar el Estado "benefactor", no sólo ejercieron estas actividades productivas que se incrementaron notablemente a partir de las políticas desarrollistas de comienzos de los años sesenta, sino que asumieron acciones de carácter social tendientes a cubrir las demandas de las poblaciones vinculadas con la actividad.

Así, hasta fines de los años ochenta la actividad petrolera continuó desarrollándose con fuerte predominio estatal. En 1985 YPF producía el 80,6% del crudo extraído en la provincia y las empresas privadas el 19,4% restante. Era entonces, y sigue siendo, el único productor de combustibles en la región - naftas y gasoil - en la destilería de Plaza Huincul, parte de los cuales se comercializaba en el ámbito provincial a través de 53 bocas de expendio y estaciones de servicio de su propiedad y 10 pertenecientes al sector privado. Asimismo, era el principal generador de empleo dentro de la actividad petrolera - unos 6000 agentes en 1987 distribuidos en todas las áreas operadas por la Administración Plaza Huincul - y de múltiples actividades conexas.

Cabe mencionar también las organizaciones gremiales que se formaron: Sindicato Único de Petroleros del Estado (SUPE) y Asociación del Personal Jerárquico de YPF, las que además de ejercer su función específica se constituyeron en importantes elementos de presión en defensa de la empresa estatal y de la soberanía sobre el recurso. De ella han surgido técnicos, políticos, legisladores, que a nivel regional han contribuido a fijar posiciones reivindicatorias sobre la propiedad y manejo de los recursos.

El modelo económico que surgió en Neuquén tiene como base la apropiación de una parte de la renta energética a través de las regalías. Esta renta se redistribuyó fundamentalmente a través de la obra pública y de las políticas sociales del gobierno provincial. Por las contrataciones que se efectúan con agentes privados esta obra pública se transformó en una actividad dinamizadora de la sociedad neuquina, lo que dio como resultado una provincia que tuvo la particularidad de crecer notoriamente en el contexto de un país con una economía en crisis. En efecto, durante el período 1970 - 1982 el producto bruto nacional per cápita creció a un ritmo del 0,75% promedio anual, mientras que en Neuquén creció a una tasa promedio del 5,7% en el mismo período.

### **Los cambios producidos por la reestructuración**

La reestructuración económica mundial en curso, producto de la crisis de expansión del capitalismo, es un eje indispensable para la comprensión de los fenómenos regionales.

El rol del Estado ha cambiado fundamentalmente su perfil en América Latina, a partir de la "imposición de una imagen antiestatista y la aplicación de medidas que achican, degradan y desmembran el aparato estatal en tamaño y atribuciones" (Laurelli y Lindenboim, 1990), con una orientación marcadamente neoliberal.

Argentina se ha insertado en el nuevo orden aplicando estrictamente las políticas de ajuste tendientes a incrementar la capacidad de pago de la deuda externa a través de medidas como privatizaciones, reducción de salarios, despidos, disminución de prestaciones sociales, descentralización, aumento de la presión tributaria.

Con estas políticas se han logrado dos efectos contrapuestos: por un lado, la estabilidad mediante el control de la inflación, y por otro, el fortalecimiento de grandes grupos económicos y una mayor concentración del ingreso, procesos que profundizan los mecanismos de exclusión y pobreza.

Los conflictos derivados de esta situación se expresan en las manifestaciones que movilizan a extensos grupos en todo el espacio nacional, tales como las que se realizan en defensa de la educación pública, las de jubilados y las relacionadas con la desaparición de fuentes de trabajo. Un indicador elocuente con respecto a este punto es el índice de desocupación del país, que llegó al 18,6% en mayo de 1995. Si se suma el porcentaje de subocupados, el 30% de la población económicamente activa se enfrentaba a problemas derivados de la pérdida de fuentes laborales.

También resultan especialmente ilustrativas las cifras de eliminación de puestos de trabajo - unos 530.000 empleos entre 1993 y 1995 - y la caída de los puestos plenos de trabajo - casi un millón de empleos entre octubre de 1991 y octubre de 1995 (Rofman, 1996).

En cuanto a la actividad hidrocarburífera, que tan directamente influye a nivel provincial, los cambios son acelerados y han culminado con la privatización de YPF, que se transformó en una sociedad anónima con participación minoritaria del Estado, y de los servicios de transporte y distribución de gas natural que estaban a cargo de Gas del Estado, ambas en 1992.

Localmente, esto produjo efectos particularmente importantes: hubo una notable reducción de personal previa al traspaso de las empresas, que afectó fundamentalmente a los centros petroleros tradicionales de Plaza Huincul y Cutral Có. Además, como consecuencia del redimensionamiento de YPF con fines eficientistas y dejando de lado la función social que cumplió a lo largo de su historia, la empresa se desprendió de dependencias y actividades que no hacen directamente a la producción de petróleo, pero que habían incidido en la vida social y económica, y por ende en el desarrollo de las localidades petroleras: proveedurías, talleres, servicios, centros sanitarios, educativos y recreativos, etc. Las empresas privadas concesionarias de las áreas petroleras han puesto todos sus esfuerzos en la explotación, impulsadas por la necesidad de asegurar el retorno de las inversiones. Esto ha llevado a un notable incremento de la producción, con el consiguiente aumento de las regalías que percibe la provincia. Muchas de las actividades que hacía YPF ahora las hacen las empresas privadas de servicios, pero con poco o ningún empleo de mano de obra local. Se han acentuado las radicaciones de tipo "enclave", con mucha rotación de mano de obra, sin generación de asentamientos poblacionales importantes y con escasas posibilidades de redistribuir ingresos en la zona.

A esto se suma que el perfil energético del país se está definiendo como exclusivo productor de materias primas sin transformar. Tanto en petróleo como en gas los esfuerzos están concentrados en la exportación y no en la industrialización, lo que aleja las posibilidades de generar valor agregado y empleos productivos en el lugar de extracción.

A escala provincial, el gobierno que asumió en 1991 cuestionó seriamente el modelo que se había caracterizado por una fuerte intervención estatal. Una evaluación crítica del proyecto anterior llevó al gobierno provincial a identificarse con los planteos del gobierno nacional, abandonando la función asistencialista y empresaria. Sin embargo, no se esbozó un proyecto alternativo de desarrollo que tendiera a diversificar la base económica provincial, a afianzarla y darle perdurabilidad.

A fines de 1995, el regreso de Felipe Sapag a la gobernación de la provincia ha cambiado ese discurso de total adhesión a la política económica del gobierno central, retomando las banderas tradicionales de la defensa de los derechos y los recursos

provinciales, pero la diversificación de la base económica provincial con nuevos emprendimientos productivos es hasta ahora sólo un desafío.

### **Los centros urbanos en estudio**

En este contexto interesa trabajar la escala local, tomando los centros representativos del Neuquén "energético" que se definió desde la década de 1960 y, más específicamente, aquellos surgidos en función de la explotación petrolífera: Cutral Có - Plaza Huincul y Rincón de los Sauces.

Estas localidades son receptoras hoy del impacto producido por la reforma del Estado, además de sufrir la evolución propia de los centros que basan su desarrollo en la explotación de recursos no renovables.

Así, mientras en Plaza Huincul y Cutral Có el ritmo de crecimiento se viene atenuando desde fines de los años setenta, cuando decrece la producción en el área, Rincón de los Sauces sufre los efectos de una expansión acelerada, producto del avance de la frontera petrolera hacia el norte de la cuenca.

Se trata de dos casos de desarrollo local que responden a momentos distintos y estrategias de desarrollo diferentes.

Los municipios de Cutral Có y Plaza Huincul que hoy conforman una sola aglomeración, se distinguen por particularidades que tienen que ver con su origen y desarrollo histórico. Plaza Huincul creció bajo la jurisdicción de YPF, dentro del área de reserva que se estableció en torno al primer pozo descubierto en 1918 y desde el inicio contó con todos los servicios bajo la protección de la empresa que se constituyó, de hecho, en un gobierno local. Recién en 1967, cuando YPF cede parte de las tierras, Plaza Huincul adquiere categoría de municipio. En tanto Cutral Có surgió como un asentamiento espontáneo de quienes, atraídos por la actividad petrolera, no conseguían permiso para radicarse en el área de reserva. En consecuencia se ubicaron en el borde, conformando un poblado carente de servicios y con viviendas muy precarias. En condiciones naturales hostiles - temperaturas extremas, aridez, falta de agua superficial, médanos y fuertes vientos - esta marginalidad espacial y social tardó años en superarse. Se fundó oficialmente como pueblo en 1933 y en 1936 tuvo su primera Comisión de Fomento. A pesar de las condiciones adversas, fue aquí donde la actividad petrolera tuvo su mayor impacto. Libre de la tutela y limitaciones impuestas por YPF, Cutral Có aumentó su población a un ritmo muy superior al de su vecina localidad, de modo tal que en 1950 ya la había superado holgadamente, en 1970 la cuadruplicaba y en 1991 era tres veces mayor.

Hoy, la situación en esos centros es de profunda crisis y desocupación. Ya en 1994 la Dirección Provincial de Estadística y Censos estimaba en un 20% el índice de desocupación de esas localidades, cuando en el país el porcentaje era de 12,2. La explosión del problema de la desocupación a todos los niveles que se refleja en los índices correspondientes a abril-mayo de 1995, surgidos de la Encuesta Permanente de Hogares, 18,6% para el país y 16,7% en la provincia, sin contar la subocupación, tiene en Cutral Có y Plaza Huincul características extremas.

Como ya se explicitó, a la declinación de la producción del área se suma la privatización de YPF, un actor social con gran protagonismo regional que ha cambiado

fundamentalmente su rol. Además, no han logrado concretarse actividades productivas que dinamicen y diversifiquen la base económica local, tales como la planta de fertilizantes nitrogenados o la conformación de un polo petroquímico que aproveche el gas natural, intentos de industrializar los hidrocarburos en origen hasta ahora fracasados.

Fue precisamente el corte de negociaciones entre el gobierno provincial y la empresa canadiense Agrium sobre la planta de fertilizantes, lo que sirvió como detonante para que los vecinos decidieran manifestarse cortando las rutas a fines de junio de 1996, originando así un movimiento que alcanzó trascendencia nacional: la "pueblada" de Cutral Có y Plaza Huinul. Protesta contundente y masiva que, más allá de los que en un principio pudieran fomentarla con fines políticos, adquirió espontaneidad y fuerza propia enarbolando el reclamo urgente de crear fuentes de trabajo y buscar soluciones a la desprotección que enfrentan los sectores más carentes de ambas comunidades. La organización en "piquetes" que dirigieran la movilización hizo surgir el grupo de los "piqueteros" como actor en las negociaciones, que perdura y aún tiene vigencia porque la crisis continúa.

En contraposición, Rincón de los Sauces tiene los conflictos propios de un crecimiento explosivo como centro de servicios del área de explotación de hidrocarburos más dinámica del país. De este sector norte de la cuenca neuquina se extrajo en 1995 más del 29% de lo producido en Argentina.

Surgido oficialmente como pueblo en 1971, el censo de 1991 registró 3.464 habitantes y en 1994 ya contaba con 6.806 pobladores con una razón de masculinidad de 166,7.

Esta población, que vive en función del petróleo, sufre los problemas sociales, de infraestructura, de servicios, que surgen no sólo de una expansión acelerada, sino de estrategias de desarrollo que se dan en un contexto global diferente del que orientó el proceso en Cutral Có y Plaza Huinul. Los actores sociales, el sistema de decisiones y las políticas son distintos.

Entre los conflictos, el más evidente es el que enfrenta a las empresas líderes que desarrollan intensa actividad en el área - Y.P.F S.A., Pérez Companc y Petrolera San Jorge - con el gobierno municipal y el provincial a raíz de los problemas de contaminación de suelos, agua y vegetación por derrames de petróleo. Los poderes locales aparecen débiles frente a los intereses de las empresas.

Los aspectos coyunturales no deben ocultar, sin embargo, que 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.

### **Cómo está orientado el trabajo en marcha**

Inserto en un marco conceptual que parte de considerar el espacio como un producto social, es decir, como una realidad relacional "en la que participan por un lado, cierto conjunto de objetos geográficos - naturales y sociales - y por otro, la vida que los produce y los anima, o sea, la sociedad en movimiento" (Santos, Milton, 1990), el trabajo se propone lograr una aproximación explicativa al conocimiento integral de las localidades .

La propuesta es realizar estudios de desarrollo local mediante la evaluación del impacto diferenciado desde el punto de vista socioeconómico, ambiental y territorial de las políticas estatales y privadas en las ciudades seleccionadas. El producto será, por un lado un diagnóstico cualitativo que permitirá identificar las especificidades de lo local y

cómo inciden las regularidades estructurales, y por otro, una herramienta que contribuya a superar situaciones conflictivas.

La estrategia metodológica planteada para lograr un diagnóstico prospectivo comprende dos grandes ejes:

A) Lograr un diagnóstico a nivel local que incluya:

1) un relevamiento de las actividades productivas y de los recursos, considerando en este caso la dotación, el manejo y los cambios. De este modo se tendrá un panorama de las posibilidades y restricciones para el desarrollo.

2) las características poblacionales, con especial énfasis en la estructura ocupacional, el nivel de capacitación y la calidad de vida, aspectos en los que se manifiesta la crisis.

B) Analizar los cambios en cuanto a las políticas y al sistema de decisiones. Los procesos de descentralización y privatización traen dos consecuencias relevantes:

- la presencia de nuevos actores sociales con comportamientos muy diferentes a los del período anterior. Es necesario identificarlos, localizarlos, conocer sus proyectos y propuestas.

- nuevo rol del municipio, que se ve enfrentado a conflictos, demandas y presiones de la comunidad local, producto de procesos económicos que no controla. La incapacidad o capacidad muy limitada para asumir las nuevas funciones y responsabilidades es un espacio de trabajo interesante que permite aportar elementos para reforzar la eficacia municipal.

Entre el diagnóstico socioeconómico y el sistema de decisiones se produce un cruce explicativo que permitirá detectar los nudos conflictivos, los grandes problemas del sistema.

A partir de ahí se prevé elaborar hipótesis sobre las tendencias del contexto global y del sistema local, para llegar finalmente a encontrar mecanismos, procedimientos y actores que habría que convocar para atacar los conflictos y mejorar las situaciones.

Fundamentalmente, se trabajará con los municipios para reforzar su capacidad de gestión. Pero también se prevé establecer relaciones con los grupos locales que ya actúan o son proclives a nuevas y más activas formas de participación de la comunidad, con la idea de trabajar conjuntamente.

## **BIBLIOGRAFIA.**

AROCENA, José, **El desarrollo local. Un desafío contemporáneo**, Nueva Sociedad, Caracas, 1995.

BOISIER, Sergio, **Modernidad y Territorio**, ILPES, Santiago de Chile, 1995.

BRESSER PEREIRA, L. C. y otros, "Reformas económicas en las nuevas democracias. Un enfoque social democrata", en **El cielo por asalto**, año III N° 5, Buenos Aires, 1995.

BRUNSTEIN, LAURELLI, ROFMAN y VIDAL (comp.), **Grandes inversiones públicas y espacio regional. Experiencias en América Latina**, Ed. CEUR, Buenos Aires, 1989.

CARRIÓN, F., VELARDE, P. y otros, **Municipio y democracia. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina**, Ed. Sur, Santiago de Chile, 1991.

COLANTUONO, María Rosa.(Coord.), "**Neuquén, una Geografía Abierta**", Ed. Grupo Hache, Buenos Aires, 1995.

CORAGGIO, José Luis, **Territorios en transición. Crítica a la planificación regional en América Latina**, Universidad Autónoma del Estado de México, México, 1994.

Cuadernos del CLAEH, Revista Uruguay de Ciencias Sociales, Montevideo,

CURBELLO, José Luis, **Desarrollo y políticas en América Latina en el cambio de siglo**, en Comercio Exterior, México, 1992.

De MATTOS, Carlos, **La descentralización ¿ una nueva panacea para impulsar el desarrollo local ?**, ILPES, Santiago de Chile, 1989.

Dirección de políticas y planificación regionales, ILPES-CEPAL. Diversos documentos, Santiago de Chile.

EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile, diversos números, Santiago de Chile.

ESCOBAR, S. y SOLARI, R., "**El Municipio y la democracia moderna**", en Nueva Sociedad N° 142, Caracas, 1996.

De MATTOS, Carlos, **Capital, población y territorio**, ponencia en el Seminario «Distribución y Movilidad Territorial de la Población y Desarrollo Humano», San Carlos de Bariloche, 1994.

Dirección Provincial de Estadística, Censos y Documentación. Provincia del Neuquén: **"Información Municipal Básica 1994"**.

Dirección Provincial de Estadística, Censos y Documentación. Provincia del Neuquén: **"Anuario Estadístico 1995"**.

GODARD, G., CERON, J.P., VINAVER, K. Y PASSARIS, S., **Desarrollo endógeno y diferenciación de espacios de desarrollo: un esquema de análisis para el desarrollo local**, documento suministrado por el Programa de Capacitación del ILPES.

HERZER, Hilda y PIREZ, Pedro (comp.), **Gobierno de la ciudad y crisis en la Argentina**, I.I.E.D., Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988.

HIRSCH, J., BONEFELD, W. y otros, **Los estudios sobre el Estado y la reestructuración capitalista**, Ed. Tierra del Fuego, Buenos Aires, 1992.

Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine, **Pouvoirs locaux, Régionalismes, Décentralisation**, Table ronde internationale du Centre National de la Recherche Scientifique, Paris, 1987.

KEINERT, T. y CASTRO SILVA, C.: **"Globalización, estado nacional e instancias locales de poder en América Latina"** en Nueva Sociedad N° 142, Caracas, 1996.

LAURELLI, E. y LINDEMBOIM (comp.), **Reestructuración económica global**, Ed. CEUR, 1990 Buenos Aires.

LICHTENSZTEJN, Samuel, **Hacia un nuevo rol del mercado desde una perspectiva latinoamericana**, ponencia en la reunión "¿ Existe una alternativa al neoliberalismo ?", Montevideo, 1993.

MANDEL, Ernest, "Globalización, interdependencia y bloques económicos regionales", en **El cielo por asalto**, año III N°5, Buenos Aires, 1993.

MARTINEZ GUARINO, Ramón, **Reforma del estado y microplaneamiento**, Ed. Humanitas, Buenos Aires, 1991.

MASSOLO, Alejandra, "Descentralización y municipio", en **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, N° 128, 1987.

MATUS, Carlos, "¿ Que es la planificación de situaciones?", en **Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación**, N°147-147, Venezuela, 1991.

MINUJIN, Alberto (coord.) **Cuesta abajo, los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina**, UNICEF-Losada, Buenos Aires, 1992.

MINSBURG, N., SCHILLING, P.R. y otros, **El Mercosur, un problema complejo**, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1993.



ROFMAN, Alejandro, **Evaluación socioeconómica y ambiental de la ciudad de San Nicolás** I.I.E.D., Buenos Aires, 1993.

ROFMAN, Alejandro: "**Plan de convertibilidad y mercados de trabajo urbanos. La situación en la Argentina entre 1991 y 1995**" CEUR - UBA, Buenos Aires (mimeo), 1996.

SANTOS, Milton, **Metamorfóses do espaço habitado**, Ed. Hucitec, Sao Paulo, 1988.

SANTOS, Milton, "**A natureza do espaço. Técnica e tempo. Razao e Emoção**". Ed. Hucitec, Sao Paulo, 1996.

TARCUS, Horacio, "La crisis del estado populista. Argentina 1976-1990", en **Realidad Económica** N° 107, Buenos Aires, 1992.

TAYLOR, Peter J., **Geografía política**, Trama Editorial, Madrid, 1994.

Trabajos presentados en el Seminario Taller «Estrategias de lucha contra la pobreza y el desempleo estructural», CEUR, Buenos Aires, 26-28 de octubre de 1994.

- Lo VUOLO, Rubén, Crisis del Estado de Bienestar: de la seguridad en el trabajo a la seguridad en el ingreso.
- CORAGGIO, José Luis, Las nuevas políticas sociales. El papel de las agencias multilaterales.
- BARRIGA AYALA, Luis, El desarrollo social en la escena internacional.
- Dos SANTOS, Mario, Análisis comparado de las políticas de integración social.

ZICCARDI, Alicia (coord.), **Ciudades y gobiernos locales en la América Latina de los noventa**, Miguel Ángel Porrúa Ed., México, 1991.

ZICCARDI, Alicia (coord.), **La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas**, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Miguel Ángel Porrúa Ed., México, 1995.