

Baumann, Ingrid G.

Re-configuración de la matriz socio-política a partir de la planificación estratégica. EL  
CASO DE LA CIUDAD DE COMODORO RIVADAVIA, ARGENTINA  
Revista Bitácora Urbano Territorial, Vol. 14, Núm. 1, enero-junio, 2009, pp. 123-140  
Universidad Nacional de Colombia  
Colombia

Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=74811914008>

**Bitácora** urbano\territorial

*Revista Bitácora Urbano Territorial*  
ISSN (Versión impresa): 0124-7913  
[bitacora\\_farbog@unal.edu.co](mailto:bitacora_farbog@unal.edu.co)  
Universidad Nacional de Colombia  
Colombia

¿Cómo citar?

Número completo

Más información del artículo

Página de la revista

# Re-configuración de la matriz socio-política a partir de la planificación estratégica

## EL CASO DE LA CIUDAD DE COMODORO RIVADAVIA, ARGENTINA

### RE-CONFIGURATION OF SOCIO-POLITICAL MATRIX FROM STRATEGIC PLANNING EXPERIENCES Comodoro Rivadavia City Case, Argentina

Ingrid G. Baumann

Licenciada en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Maestranda en Administración Pública, Facultad de Ciencia Económicas, Universidad de Buenos Aires (tesis en preparación). Doctoranda en Ciencia Política, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de General San Martín, Argentina  
 ciap@econ.uba.ar

**Recibido:** 30 de enero de 2008  
**Aprobado:** 30 de agosto de 2008

#### Resumen

El proceso de privatización de las empresas del estado durante los años noventa en la Patagonia argentina y particularmente en la ciudad de Comodoro Rivadavia, ha impactado fuertemente en la conformación de la matriz socio-política de estas sociedades.

Desde finales del siglo XX, los sucesivos gobiernos comodorenses observaron la imperiosa necesidad de generar instrumentos de gestión que permitan al estado municipal y a su respectiva comunidad prever la orientación de las inversiones públicas y privadas. Es por eso que en tres oportunidades el municipio comodorense emprendió estrategias de ampliación de la participación ciudadana con el fin de encarar un proceso de planificación estratégica del desarrollo territorial local y regional. Estos espacios político-institucionales abren una gran oportunidad para observar cómo se enlazan en una determinada sociedad, el estado municipal, el régimen político, y la base socio-económica y cultural.

En este artículo, nuestro objetivo principal es dar cuenta de las transformaciones en la matriz socio-política de la ciudad de Comodoro Rivadavia en ese contexto y durante el periodo mencionado.

**Palabras clave:** Matriz socio-política, planificación estratégica, gobierno local, desarrollo territorial, Patagonia argentina.

#### Abstract

*In this article our principal objective is to deal with the transformations of the sociopolitical relational basis in Comodoro Rivadavia City towards the final years of the Twentieth century and the beginning of Twenty-first.*

*The privatization of state's companies during the '90s in the Argentine Patagonia, and particularly, in Comodoro Rivadavia City, had a profound impact on the conformation of the sociopolitical relational basis in these societies. Since then, the successive local governments, realized about the imperious need of generating management procedure instruments that allow the local state and its respective community to foresee the orientation of public and private inversion. That is why, in three opportunities, the local government of Comodoro City undertook citizenship participation strategies with the objective of approaching to a strategic planification process of regional and local territorial development. These kind of politic-institutional spaces open a great opportunity to observe how, in a given society, the local state, the political regime and the socioeconomic and cultural basis link each other.*

**Key Words:** Sociopolitical relational basis, Strategic planification, Local Government, Territorial Development, Argentine Patagonia.

## Introducción

El proceso de la privatización de las empresas del Estado durante los años noventa en la Patagonia argentina, y particularmente en la ciudad Comodoro Rivadavia, ha impactado fuertemente en la conformación de la *matriz socio-política* de estas sociedades: en los modelos locales de desarrollo, en la relación entre ciudadanos y Estado, y en los sistemas de representación. Estas circunstancias han obligado a generar transformaciones para superar las circunstancias, y han impulsado a los gobiernos locales a poner fuerte énfasis en asumir y llevar adelante el nuevo rol de promotor del desarrollo económico y social en su territorio (Catenazzi y Reese, 1998).

El caso que tomaremos para el análisis de las transformaciones ocurridas en la matriz socio-política a nivel local, el del municipio de Comodoro Rivadavia es considerado el más importante tanto de la provincia de Chubut como de la región en virtud de: el número de habitantes (137.000 hab) que representa casi un 33% del total provincial; la fundamental participación en la economía chubutense por los ingresos fiscales aportados principalmente por las regalías mineras y de hidrocarburos; el mayor desarrollo en materia de municipalización de funciones; y el nuevo rol del Estado municipal como promotor del desarrollo local, fomentando espacios de planificación estratégica participativa.

Estas circunstancias son las que han instalado en los sucesivos gobiernos comodorenses, la necesidad insoslayable de generar instrumentos de gestión que permitan al Estado municipal y a su respectiva comunidad prever la orientación de las inversiones públicas y privadas (MOT y PDS, 1999). Por esta razón, se ha podido observar en los últimos años de la década de los años noventa y en los primeros del siglo XXI, que en tres oportunidades el municipio comodorense emprendió estrategias de ampliación de la participación ciudadana con el fin de encarar un *proceso de planificación estratégica del desarrollo territorial local y regional*.

Desarrollamos el análisis en tres apartados: el primero estuvo dedicado a la reformulación teórica del concepto de matriz socio-política a partir de la introducción de la dimensión territorial, con el fin de observar su capacidad explicativa de fenómenos a nivel local. En segundo lugar realizamos un breve recuento histórico de lo acontecido en la ciudad y en la región en el último siglo, para luego focalizarnos en la descripción del contexto socio-político en el que se produjeron las transformaciones sociales estudiadas, haciendo hincapié en la relación global-local, y en las consecuencias de los procesos de ajuste neoliberales. En tercer lugar abordamos el caso de Comodoro Rivadavia a finales de la década de los noventa a partir del proceso de planificación estratégica y del rol del gobierno local.

### **1. La matriz socio-política a nivel local: repensando el concepto a partir de la dimensión territorial**

Para el análisis del caso que presentamos es menester reformular los conceptos que permiten sostener que “en los últimos años se ha estado en presencia de una transformación de la matriz socio-política constituyente de los actores-sujetos, desde un tipo

societal nacional-popular hacia un tipo post-industrial globalizado, cuyas consecuencias son factibles de observar en los cambios producidos en la acción colectiva y en la formas organizativas” (Garretón, 2000a y 2001).

El objetivo de este replanteo es dar cuenta de la factibilidad de esta hipótesis, ya no a nivel nacional, sino en la dimensión local. Así como se plantea que no existe una determinación universal entre las dimensiones analíticas y conceptuales, sino que por el contrario habría relaciones históricas que variarían para cada caso, es posible advertir un nuevo recorte desde donde apreciar la singularidad de cada momento y espacio histórico. Los procesos de mundialización o globalización, directa o indirectamente, al estar siempre presentes, también actúan diferenciadamente en cada contexto, ya sea nacional o local (Garretón, 2001). Para el análisis societal a nivel local, este recorte implica un esfuerzo analítico cuya viabilidad merece la pena ser evaluada.

Podemos definir la *acción colectiva* (Garretón, 2001) como manifestaciones colectivas constituidas analíticamente por dimensiones (dimensión de comportamientos individuales y relaciones interpersonales; dimensión organizacional e institucional; dimensión histórica estructural) y *esferas* (economía, política y cultura) cuyo desenvolvimiento, según cada contexto local permite establecer las coordenadas para definir la *doble matriz de actores* de una determinada sociedad. Por un lado, tenemos a la **matriz configurativa** que hace referencia a la posición que ocupan los actores-sujetos tanto en las dimensiones como en las esferas de la acción colectiva.

Por otro lado, la **matriz constitutiva** o **socio-política** puede ser definida como las relaciones (mediadas por el **régimen político**) entre cuatro elementos:

- El **Estado municipal** como momento de unidad y dirección de la sociedad civil local.
- El **sistema de representación local** como momento de agregación de demandas sociales locales.
- La **base socio-económica y cultural local** como momento de participación de la sociedad civil local.
- La **relación con la doble matriz social correspondientes al nivel regional y nacional respectivamente.**

En este último aspecto, la indagación acerca de cuáles son las relaciones de la matriz local con las respectivas matrices de los ámbitos socio-políticos tradicionales (Provincia y Nación) correspondientes al tipo societal na-

cional-popular que, como ya veremos más adelante, aparecerán yuxtapuestos como elementos del viejo tipo ideal reformulados en el nuevo tipo societal, es una tarea que no puede ser lograda sin la revisión de los **ejes o sistemas de acción** sobre los cuales se sostiene la acción colectiva local.

Como ya se mencionó, la acción colectiva es un conjunto de manifestaciones de los actores-sujetos organizado en torno a ejes o sistemas de acción cuyo origen, orientación y destino se define en función de enfrentamientos y disputas por la imposición de determinados principios e instrumentos (Garretón, 2001). Estos son: la democratización política, la democratización social, el modelo de desarrollo y el modelo de modernidad, a los que es necesario sumarle el eje político-territorial o geopolítico.

Para la definición del **eje político-territorial**, partimos de una diferenciación básica entre los conceptos de *espacio* y *territorio*: el primero es entendido como el componente multidimensional de la sociedad en tanto reflejo o soporte, físico o material, de las relaciones que se dan en ella. Según cada realidad espacial, pueden configurarse distintos tipos de espacios: lugares, áreas, territorios y redes. Así se llega al concepto de **territorio** definido como un espacio controlado-limitado correspondiente a la lógica estatal, con exhaustividad interna y fronteras externas. Es un espacio capaz de informar a un individuo o a un colectivo social sobre su propia identidad, porque aporta coordenadas para la auto-referencia y la apropiación (Catenazzi y Reese, 1998).

De esta manera, el territorio puede ser pensado desde una mirada político-institucional (territorio institucional), desde una mirada urbano-estructural (territorio funcional) y desde una perspectiva sobre el territorio como objeto de praxis (territorio de representación).

El eje político-territorial de la acción social se corresponde con la organización territorial del Estado (Catenazzi y Reese, 1998). Un abordaje desde estas tres miradas nos permite identificar tres niveles de análisis transversales en toda matriz socio-política local:

- Territorios institucionales delimitados según la organización interjurisdiccional (federal o unitaria) en municipal, provincial o nacional.
- Territorios funcionales delimitados por los mecanismos de reproducción social del espacio (calificación, valoración y diferenciación urbana).

- Territorios de representación definidos por prácticas territoriales en torno a las cuales se organizan las relaciones sociales de distancia<sup>1</sup> que suponen no sólo la constatación de la distancia entre objetos de la sociedad bajo sus formas materiales o ideales sino el análisis del juego de intereses sobre ella.

Al incorporar estas clasificaciones, necesariamente hay que volver a ver también, desde el punto de vista teórico, cómo se plantean los restantes ejes de la acción colectiva.

En primer lugar, la **democratización política** es la construcción de democracias políticas luego de regímenes autoritarios. La particular forma de democratización que cada sociedad asuma tiene diferentes implicancias para las formas de acción colectiva y privilegia a determinados actores sociales. Es decir, al no haber un actor social central ni una búsqueda de cambios radicales, la configuración del movimiento social democrático y de los movimientos sociales estará orientada hacia tres lógicas políticas (Garretón, 2000a y 2001):

- El establecimiento de una democracia consolidada.
- La búsqueda de beneficios concretos particulares de cada actor a través de demandas en la democratización social.
- La insuficiencia de los cambios institucionales para generar transformaciones sociales profundas y extensivas.

Asimismo, es importantes esclarecer localmente cómo se desarrollan los mecanismos de negociación y concertación entre la elites de la comunidad, cuál es el grado de movilización y presión social de los actores, y cuál es el rol que asumen el gobierno local y los partidos políticos en el distrito correspondiente. Estos interrogantes deberán ser respondidos desde una mirada del territorio institucional por dos razones: una es la necesidad de introducir el binomio descentralización-centralización; consecuentemente, la segunda tiene que ver con que, de esta

<sup>1</sup> El concepto de *diferenciación socio-espacial* es entendido como la expresión de diferentes canales de articulación entre mercados laborales, segmentos sociales y representación política, que *conducen no solamente a localizaciones y formas urbanas específicas, sino también a mecanismos concretos de prestación y gestión de servicios urbanos* como vivienda, educación, salud, bienestar social y empleo (Castells, 1991, citado en Catenazzi y Reese, 1998).

manera, es posible acceder a la observación del grado de incidencia que el sistema de acción orientado a la democratización política de jurisdicciones superiores, tiene en el nivel local.

En segundo lugar, la **democratización social** es un proceso que incluye tres fenómenos diferentes:

- El problema de la integración social redefinido por el fenómeno de la exclusión, cuyas consecuencias son medidas en función de los principios de identidad nacional y estaticidad de la sociedad.
- El tema de la expansión y estrechamiento de la ciudadanía hacia nuevos campos que se suman a los tradicionales (derecho civiles, sociales, derechos políticos, etc.) como son las reivindicaciones en materia ambiental, mediática, de género y vinculadas con la preeminencia que adquieren los sistemas locales y transnacionales.
- El fenómeno de la participación que remite a las cuestiones de democracia local, definida según el grado de movilización, y el nivel de representación de los actores, y según el acceso y la calidad del acceso a un derecho (de primera, segunda o tercera generación).

En este sentido, el proceso de democratización social a nivel local, se vincula con la noción de territorio como estructura urbana y como espacio de representación, cuyos dos pilares son la problematización de cuestiones sociales para el ingreso en la agenda de política pública y los niveles de *gobernanza de proximidad* (Comá y Blanco, 2002).

Con respecto al **modelo de desarrollo local**, este es definido en función de las dimensiones del territorio tanto funcional como de representación por tres tensiones latentes:

- La primera, entre la integración a la economía internacional y la exclusión social (Catenazzi y Reese, 1998).
- La segunda, por la disputa de por el rol hegemónico como agente de desarrollo entre el Estado y el mercado (Garretón, 2000a y 2001).
- La tercera, entre economía de enclave y desarrollo endógeno, tensión definida por la articulación entre macroeconomía, mesoeconomía y microeconomía del modelo (Zárate, 2007).

Finalmente, en relación con la reformulación del **modelo de modernidad**, éste se estructura en torno al debate sobre la capacidad de los sujetos de constituirse históricamente. Para dar cuenta de este fenómeno que tiene que ver con la construcción identitaria de los sujetos, se abre un espectro que va desde posiciones racionalistas, pasando por el modelo mediático de la cultura de masas y el regreso a la identidad originaria o comunitaria, hasta posturas que exaltan una identidad esencialista y meta-social (Garretón, 2000a). Tanto la idea de proximidad como la de comunidad e identidad comunitaria o local se enlazan fuertemente con la dimensión territorial definida por las prácticas territoriales que configuran las relaciones de distancia materiales y simbólicas en las que se desenvuelven los actores-sujetos.

## 2. Breve historia de la ciudad y de la región<sup>2</sup>

A pesar de su escasa población (menos de 400.000 hab), Chubut tiene una configuración espacial que permite distinguir tres zonas heterogéneas (cordillera, nordeste y sudeste) con perfiles que ofrecen sectores productivos y tradición cultural específicos que fueron consolidándose desde antes de su constitución como provincia ocurrida en 1958.

A partir del poblamiento de la región sureste del Chubut, quedaron prácticamente definidas las tres regiones que configuran la actual estructura provincial. El oeste cordillerano con actividades primarias y de servicios, el nordeste con predominio de actividades agro-pastoriles, y el sudeste con producción petrolera y servicios conexos con ella.

Esto originó que a lo largo del tiempo, la relación entre el Estado provincial y los gobiernos locales fuera incorporando características que reproducen la relación Estado federal-provincias patagónicas, donde la lejanía del centro de decisión y el aislamiento constituyen sus atributos más elocuentes. De este modo, el espíritu autónomo de las ciudades chubutenses fue un antecedente de notable relevancia que ha sido asumido al momento de formalizar institucionalmente el particular régimen de municipalización preexistente (Salas, 2007).

La ciudad de Comodoro Rivadavia fue fundada en febrero de 1901, mediante un decreto de Poder Ejecutivo Nacional que declaraba a la Dirección de Tierras y Colonias la potestad de hacerse cargo del poblado existente desde 1897 en el golfo San Jorge. En ese momento esta región era uno de los Territorios Nacionales y dependía del Ministerio de Marina.

Junto con la crueldad del viento, uno de los grandes problemas que tuvo que enfrentar la ciudadela desde sus orígenes, fue la falta de agua producto de la aridez de sus suelos. En 1907, luego de años de esfuerzo, los operarios encontraron casualmente, no agua sino uno de los recursos no renovables estratégicos para cualquier economía capitalista moderna: en diciembre de ese año se encontró *petróleo*.

De 1921 en adelante, con la creación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales –YPF–, el futuro institucional, laboral y social de Comodoro Rivadavia permanecerá ligado,

<sup>2</sup> Son dos las principales fuentes tomadas para la descripción del caso: (Salas, 2007 y Municipalidad de Comodoro Rivadavia. Programa Comodoro Digital, <http://www.comodoro.gov.ar/nodo.php?seccion=6>).

durante casi setenta años, a las decisiones que emanaron de la dirección de la empresa petrolera, cuyas preocupaciones centrales en ese entonces pasaron a ser la necesidad de “argentinizar el yacimiento” y disciplinar a los trabajadores.

Con el correr del tiempo, la población fue cada vez más estable, con mayor diversidad de empleos y participación en actividades comunales, y fundó o emprendió asociaciones culturales, cooperativas de servicios (eléctricos), clubes, centros médico asistenciales y aún de partidos políticos, entre los que se podía advertir la presencia de pobladores independientes, sin injerencia estatal (Sallas, 2007).

El desencadenamiento de la Segunda Guerra Mundial y el desabastecimiento de petróleo a escala mundial obligó al Estado Nacional a considerar estratégicamente a la Patagonia; ello, sumado al pensamiento nacionalista que impulsaba la nacionalización de la economía y la creación de la industria nacional llevaron, en 1944, a la creación de la Gobernación Militar de Comodoro Rivadavia. Este hecho, durante los 11 años que duró, le dio un importante impulso que la convirtió en un polo de desarrollo atractivo con creciente urbanización y construcción de obras de infraestructura social básica (camino, hospital regional, edificios públicos, etc.)

A mediados de la década de 1950, la inyección de fondos nacionales para la obra pública se vio fortalecido con el aporte adicional recibido por el cobro de regalías petrolíferas que la provincia comenzó a percibir, en especial durante el período 1958-1963 en el que se produce un boom petrolero sin precedentes. En 1957 se sanciona la Ley Nacional para la Provincialización de la Gobernación Militar de Comodoro Rivadavia, que dio inicio a la vida institucional de la Provincia del Chubut.

En 1956, con la sanción de la nueva Ley de Hidrocarburos y el inicio de lo que sería el “boom petrolero” mencionado, llegó un afluente de contingentes de población desde distintos puntos del país y se intensificaron los flujos migratorios desde el sur de Chile. A su vez, se multiplicaron las inversiones y alrededor de la actividad petrolera comenzaron a surgir una serie de contratistas y subcontratistas, muchos de ellos de capitales locales.

El incremento demográfico, asociado al aumento de la circulación de capitales, revolucionó las pautas sociales y económicas que caracterizaban hasta entonces a la comunidad de Comodoro Rivadavia. La posibilidad de

obtener mayores ingresos por la multiplicación de las ofertas laborales alteró las costumbres y los hábitos de consumo de la población, a la vez que el alza de los precios provocó el encarecimiento de la vida. La dinámica social se hizo más permeable y favoreció el ascenso social.

Mientras tanto, en ningún núcleo de decisión –ni siquiera en la propia población– se pensó en las problemáticas sociales que se estaban gestando, muchas de las cuales proyectarían sus efectos hasta nuestros días. Fue el caso del déficit habitacional, producto del vertiginoso crecimiento poblacional y la expansión de la ciudad hacia el oeste, situación que favoreció la conformación y reproducción de los “sectores marginales”, sin servicios básicos y con serios problemas de cobertura sanitaria.

La anulación de los contratos en 1963 puso fin al breve período de bienestar generalizado. La caída del movimiento económico, que estaba asociada a las empresas privadas, tuvo como consecuencia inmediata el éxodo de capitales y la extensión de la desocupación. Este sube y baja en función de los ciclos económicos de la industria extractiva del petróleo será un vector que direccionará la vida socio-económica comodorensis hasta nuestros días.

A partir de 1968, YPF inició un proceso de reubicación de la población. Algunos de los antiguos campamentos alejados se desmontaron en este período y se trasladaron hacia la zona central del yacimiento. Muchos barrios se edificaron con los materiales traídos desde esos asentamientos. Paralelamente a la acción desplegada por YPF desde su inicio, otras empresas privadas contribuyeron al desarrollo de la explotación y la industria petrolera. La famosa crisis petrolera de 1973 también significó grandes cimbronazos en la economía comodorensis, que durante la década de 1970 y 1980 también fue golpeada por otros sucesos políticos (régimen autoritario, transición a la democracia) y económicos (Rodrigazo, crisis de la deuda, hiperinflación, etc.) que delimitaron el escenario para la llegada del gran punto de inflexión en la región de la cuenca del golfo San Jorge, la privatización de la YPF en marco de la Reforma del Estado Neoliberal.

### **La matriz socio-política clásica de Comodoro Rivadavia**

La matriz socio-política clásica de Comodoro Rivadavia desde los primeros momentos de su conformación estuvo ampliamente ligada a la matriz socio-política clásica nacional durante casi cincuenta años. Especialmente

en cuanto a las relaciones entre sociedad comodorenses y el Estado, a través de YPF y, por ende, entre ambas bases económicas. Además hay que recordar que la ciudad se encontraría hasta mediados de siglo en jurisdicción nacional, dejando para funciones meramente administrativas al municipio.

Esta matriz local tan vinculada a la nacional se organizó también en torno a la fusión de procesos como desarrollo, modernización integración social y autonomía nacional.

Los procesos de desarrollo e integración social comenzaron regularmente a organizarse con la fundación de YPF. El Estado nacional, a través de la empresa, tuvo la necesidad de contar con mano de obra para llevar adelante la actividad petrolera, con lo cual, el mismo proceso de poblamiento de la ciudad fue fomentado por la nación. En esta época (1920 a 1940), las condiciones del medio natural dificultaban la comunicación con el pueblo, distante a tres kilómetros del área de explotación. Este hecho, junto con la tradición en la explotación petrolera de establecer a los obreros en las cercanías de los pozos petroleros, indujo a las autoridades de las autoridades nacionales a cargo de la operación de los yacimientos, a construir galpones y barracas para el asentamiento de los trabajadores.

La primera protesta masiva de los trabajadores del petróleo se dio en el último trimestre de 1917, y continuaron, sucesivamente, durante prácticamente los primeros treinta años de vida de YPF. Las demandas sociales eran básicamente de carácter laboral (reducción de la jornada laboral a ocho horas diarias, el aumento de sueldos y jornales, y el pago de horas extras).

Sin embargo, ante estas demandas, las acciones de integración social por parte del Estado se reducían a medidas como las mencionadas y eran minoritarias en relación con las acciones de represión llevada a cabo en contra de los incipientes movimientos de protesta social. No obstante, en las primeras épocas, cada vez que se paralizaban las tareas en el yacimiento, o en épocas de movilizaciones y mítines de parte de los obreros, las reivindicaciones lograban hallar cierto sustento en algunos sectores de la sociedad civil, a menudo comerciantes, y en la municipalidad. El peligro de la extensión del conflicto más allá del

yacimiento, generó que el gobierno nacional, con el objetivo de imponer el orden, enviara naves de guerra de la marina, con lo cual, las demandas tuvieron que empezar a elevarse al nivel nacional por medio de la conformación de comités de obreros que se movilizaban por tierra hasta la capital federal para exponer las demandas a las autoridades nacionales.

En la matriz clásica comodorenses, el Estado jugaba un rol referencial para todas las acciones colectivas, en principio ligadas a reclamos laborales para luego virar el eje hacia demandas de integración social a través de reivindicaciones de derechos sociales. En 1946, durante el gobierno peronista, surgió una nueva organización sindical: el Sindicato Unidos Petroleros del Estado –SUPE–, de alcance nacional. Desde sus orígenes esta organización se encargó de la causa del nacionalismo petrolero, y a lo largo de su historia serían el actor social protagonista de la acción colectiva a nivel local.

En este período, la fusión entre estos componentes de la matriz clásica local, Estado nacional (YPF y Gobierno Militar) y actores sociales (sindicato de petroleros y afines), rubricaba la débil autonomía entre ellos y de cada uno de ellos respecto de la base socio-económica fuertemente vinculada a los movimientos de la industria petrolera internacional.

El modelo de desarrollo e inclusión social en la región estuvo orientado hacia tres líneas específicas: la asistencia social, la integración cultural e identitaria y la modernización en la infraestructura urbana.

Desde mediados de la década de 1930, la empresa estableció como uno de sus objetivos centrales incentivar entre los empleados de YPF un sentimiento de identificación con la empresa. Bajo esta perspectiva desarrolló toda una política de asistencia social que apuntó a corregir muchas de las deficiencias que, en cuanto a las condiciones de alojamiento, salud y trabajo, habían debido sobrellevar los trabajadores de la empresa estatal. Buscaba así atraer población al yacimiento y radicar a las familias ya residentes, especialmente a través de la política de vivienda.

La institucionalización de la Gobernación Militar permitió la integración cultural de los asentamientos poblacionales, cuya disposición espacial había definido históricamente identidades particulares. A la vez favoreció oficialmente, por medio de la Subsecretaría de Cultura, y por la Comisión Municipal de Cultura, el apoyo a distintas actividades intelectuales y artísticas que diversas entida-



des desarrollaban en la ciudad. El Instituto Superior de Estudios Patagónicos simbolizó la intención de las actividades militares de investigar científicamente las raíces culturales de la subregión.

En la región patagónica, la dimensión territorial es central a la hora de analizar la matriz socio-política local. El vínculo entre los actores-sujetos y la geografía circundante se basaba en un permanente intercambio de coordenadas que ordenaba física y simbólicamente el territorio a partir de la crueldad del árido y el viento, de las distancias y el aislamiento respecto de otros centros urbanos en crecimiento y, básicamente, porque *el suelo* mismo era fuente de supervivencia.

En este período cobró importancia la estratificación social interna al yacimiento, de acuerdo con la adjudicación de distintos rangos o categorías jerárquicas al personal, y al tipo de labor desempeñada. De esta forma se distinguía claramente un primer nivel ocupado por profesionales y técnicos, un segundo nivel correspondía a los empleados administrativos y un último escalafón agrupaba a los obreros en general que, obviamente, constituía el grupo más numeroso. Esta segmentación de la población en estratos de acuerdo con la jerarquización laboral, se veía también en la distribución urbanística y en la distribución del personal en los barrios.

Es decir, que con el correr del siglo, la ciudad fue organizando sus barrios e infraestructura siguiendo pistas que dejaban los pozos petroleros entre las curvas de los cerros y la silueta del mar, de ahí la extensión y la multipolaridad que la caracterizó y la caracteriza aún hoy en día.

Con respecto al momento de provincialización de Chubut, este sólo significó una reformulación de las relaciones con la región, especialmente con el norte de la provincia que se comenzaba a elegir como un centro de poder político mientras que Comodoro quedaba como el gran centro económico. Sin embargo, se puede decir que este hecho institucional sólo incentivó la virtual autonomía de la ciudad pero, a la vez, mantuvo intacta su dependencia y la del municipio respecto de YPF. Un dato importante, por ser innovador pero no por su real incidencia, es que la Constitución Provincial de 1957 estableció un régimen municipal pionero en lo que respecta a formulas legales de autonomía local.

Especialistas plantean que simplemente instituía una situación que por las características geográficas, económico-extractivas y socio-culturales ya se daba de hecho.

### 3. Análisis del caso de Comodoro Rivadavia a finales de la década de los años noventa

#### **El contexto globalización y la revalorización de la ciudad como espacio político**

Como ya se mencionó, a partir de los años noventa el mundo ha experimentado un proceso complejo que se caracteriza por la generación de dos fenómenos polares: por una parte, la integración creciente de determinados espacios geográficos y de ciertas relaciones económicas y sociales que establecen distintos actores, las que están permeadas y atravesadas por diversas instancias institucionales; y por otra, la disolución de un conjunto de matrices locales y regionales de reproducción socio-económica, que

da lugar al consiguiente vaciamiento y postergación de grandes espacios y de gruesos contingentes humanos, que requiere de una intervención de reorientación por parte de los actores-sujetos involucrados directamente.

En este sentido, el fenómeno de la globalización, es considerado por diversos autores (Sassen, 2007; Garetón, 2000b; Castells, 1999), como un proceso en el que se construyen redes extremadamente densas de relaciones, que se expanden y multiplican día por día, lo que constituye una suerte de grandes masas que producen distintos campos gravitatorios que absorben y homogeneizan todo lo que se introduce dentro de los mismos y, además, tiene condiciones propias para soportar las fuerzas que operan dentro de ellos, mientras pueden desarticular todo aquello que no tenga las condiciones mínimas para soportarlas.

En este contexto las ciudades comienzan a ser revalorizadas, no sólo por las ciencias sociales sino por los mismos ciudadanos y gobernantes, como espacios estratégicos desde donde entender las tendencias críticas que, hoy en día, están reconfigurando el orden social.

Tanto la ciudad como la región metropolitana constituyen lugares estratégicos en donde se materializan ciertas tendencias macrosociales importantes (Sassen, 2007) y, por lo tanto, desde el punto de vista teórico se pueden constituir en objeto de estudio, y desde el punto de vista político se pueden convertir en espacios para la reconstitución de los lazos sociales.

La revalorización de la dimensión territorial que proponen estos autores y la necesidad de observar los fenómenos locales en escenarios concretos, pone de manifiesto cómo la dinámica local-global afecta de múltiples maneras a los estados nacionales y, con ellos, a las diversas jurisdicciones que los conforman, lo que modifica las articulaciones entre Estado y sociedad en cada territorio específico, y genera cambios en la relación entre las matrices sociales correspondientes a cada nivel jurisdiccional (en el caso argentino: nacional, subnacional y local).

Desde mediados de los años setenta, la necesidad de reproducción del capital producto del agotamiento del capitalismo industrial como fuente de generación de plusvalía, fomentó, gradualmente, la urgencia de transnacionalizar las economías con el fin de liberar y producir la apertura de las tradicionales fronteras nacionales. Contemporáneamente, en nuestro país, bajo un régimen dictatorial (1976), se inició, siguiendo dichos fines, lo que

se denominó como el *proceso de valorización financiera* de la economía (Basualdo, 2001), cuyos resultados finalmente se pudieron concretar definitivamente dos décadas después.

A nivel local, en el transcurso de los últimos treinta años, la población vinculada a YPF comenzó a vivir con una sensación de abandono debido a la paulatina retirada de algunas formas de prestación de servicios que antes realizaba la empresa de forma casi cotidiana.

La imagen de autosuficiencia del Yacimiento Petrolífero Fiscal sería paulatinamente erosionada por el repliegue que la empresa estatal comenzó a operar, en relación con la asistencia de su personal.

Durante décadas la población de la zona norte de la ciudad (pertenecientes a YPF y empresas privadas), había crecido y se había desarrollado al margen de la tutela municipal, con un patrón de organización social gestado por cada una de las empresas asentadas en el área.

Vivieron al amparo de políticas que vedaban la participación en cuestiones ligadas a la toma de decisiones, pero que en contrapartida se aseguraba la casi totalidad de los requerimientos urbanos que esa población necesitaba. Con la destrucción de este modelo, la población se encontró desamparada y enfrentada a un orden de cosas totalmente nuevo.

Para el mismo período (1968), YPF promulgó un decreto que daba inicio a la venta de las viviendas de algunos campamentos al personal que las ocupaba.

La transferencia de las viviendas a los trabajadores formaba parte de una política que apuntaba a una gradual retirada de la empresa en cuanto a las inversiones efectivas en el bienestar social. Ese lugar social comenzó a ser ocupado cada vez más por el SUPE y por organizaciones cooperativas.

Al llegar a los primeros años de los noventa, los macroprocesos de reordenamiento social neoliberal consistieron, primeramente, en la instalación discursiva de una impostergable reforma del Estado nacional, cuya implementación se llevó a cabo luego a través de acérrimas políticas de ajuste fiscal, de la apertura y desregulación de los mercados nacionales, del desmantelamiento de la industria nacional, de la descentralización administrativa y funcional hacia niveles subnacionales y de la privatización de empresas estatales.

Dos de las transformaciones macroeconómicas mencionadas (descentralización y privatización) han sido los procesos que contribuyeron de manera decisiva en el deterioro de las economías locales, y de las instituciones nacionales que velaban hasta ese entonces por el desarrollo e integración social de los territorios a nivel local.

Las dimensiones de la ciudad de Comodoro Rivadavia no permiten afirmar que se trate de una de las grandes urbes globales sobre las que conceptualizan los sociólogos de la globalización (Sassen, 2007; Castells, 1999), sin embargo, en un esfuerzo analítico se puede observar, teniendo en cuenta las escalas, como el proceso de globalización y transnacionalización ha dejado claramente sus huellas.

Durante los años noventa, y como consecuencia de los procesos mencionados, los gobiernos locales abruptamente debieron hacerse cargo de nuevas funciones para las que no estaban preparados. Frente al desamparo por la retirada del Estado nacional, las demandas sociales de vastos sectores de la población comenzaron a ser canalizadas hacia los Estados municipales. La municipalización de la crisis (Barbeito y Lo Vuolo, 1992) en Comodoro Rivadavia, así como en otros municipios del país, no fue la excepción. Los sectores dirigentes de la sociedad, tanto político-partidarios como comunitarios y empresariales, llegaron a la conclusión que resultaba necesario imaginar nuevas posibilidades para el desarrollo local a través de propuestas políticas que pensaran el futuro de la región en función de esquemas de planificación estratégica participativa.

### **El proceso de planificación estratégica: las tres experiencias en Comodoro Rivadavia**

Según Borja y Castells (1997) el planeamiento estratégico es una forma de conducción del cambio basada en un análisis participativo de situación y de su posible evolución, y en la definición de una estrategia de inversión de los recursos disponibles en puntos críticos. Es considerado, también, como una herramienta de gestión efectiva para operar transformaciones en un sentido positivo, tan-

to en el medio socio-económico como en el medio físico en el marco de un contexto mundial globalizado.

Este método de planificación supone un proceso comprendido no por un sector ni por un grupo, ni por una parte de la geografía involucrada, ni por un área temática, sino que involucra a todo el territorio, desde su geografía hasta sus actores institucionales (Borja y Castells, 1997; Catenazzi y Reese, 1998; Nardacchione, 2001).

El Modelo de Ocupación Territorial y Plan de Desarrollo Sustentable "Comodoro Rivadavia 2007-2027" –MOT y PDS– (Municipalidad de Comodoro Rivadavia, 2007) desarrollado entre noviembre de 2006 y junio de 2007, ha tenido, desde finales de la década de 1990, tres grandes antecedentes institucionales: el Instituto Municipal para el Empleo y la Producción –IMEP–, el Plan de Desarrollo Estratégico Sustentable de Comodoro Rivadavia –Pecor– y el Plan de Desarrollo Estratégico "Impulsando nuevos vientos" –PDE–.

El IMEP se creó, por iniciativa del gobierno municipal, con el ingreso a la agenda pública municipal comodorenses del problema del desempleo y de la necesidad de reconstituir, de manera planificada, el tejido socio-económico desgarrado luego de la privatización de la empresa petrolera estatal YPF en 1992 .

En la realidad de los hechos el IMEP se había convertido en un "administrador del desempleo", que básicamente se encargaba de administrar en la jurisdicción, los planes y programas provenientes de ministerios nacionales. Sin embargo, muchos de quienes ocuparon cargos técnicos –jóvenes profesionales y jóvenes militantes político-partidarios– lograron que esa función meramente administrativa virara hacia un eje propositivo. Durante los últimos años de existencia (1999) el IMEP se vinculó directamente como soporte del equipo técnico de lo que sería el Pecor (Cabral Marques, 2007: 90).

Al retomar algunas de las iniciativas planteadas discursivamente hasta ese entonces por los técnicos del IMEP, en 1997 la gestión municipal justicialista asumida dos años antes, decide implementar como herramienta de acción local, una estrategia de planificación participativa cuyo horizonte se estructuró en torno a la idea de lograr que Comodoro Rivadavia se constituyera "[...] como ciudad líder de la Patagonia Central, socialmente solidaria, económicamente competitiva, territorialmente planificada y ambientalmente sustentable" (Pecor, 1999: 29). A su vez, se previó la constitución de una junta consultora cuya

función sería la de ser mediadora entre el equipo técnico municipal y las instituciones participantes. También se estableció la conformación de un observatorio económico y social *ad-hoc*, sin embargo, ni este último ni la junta lograron materializarse regularmente (Zárate, 2007: 124).

En este proceso planificador se contrataron servicios de consultoría, inicialmente de la Fundación para el Desarrollo Sustentable de la Patagonia –Fdhs–, y luego de la Universidad de Grenoble en convenio con el Ministerio del Interior de la Nación. En noviembre de 1999, luego de las elecciones municipales en las que venció el candidato del partido opositor Unión Cívica Radical –UCR–, se presentó públicamente un primer y único documento producido en dicha experiencia.

Otro antecedente se desarrolló a partir del año 2000. El nuevo gobierno radical continuó trabajando en esta línea de gestión, al reformular y actualizar el objetivo principal y los ejes del Pecor en un nuevo plan: el Plan de Desarrollo Estratégico “Impulsando nuevos vientos” –PDE– (2002: 6). De esta manera, se conformó (otra vez) un equipo técnico municipal cuya composición era diferente de la anterior, se contó con la asesoría externa de la Agencia de Desarrollo Local (ONG local conformada para tal efecto), y se realizaron talleres de debate participativo durante el segundo semestre de 2001. El documento síntesis del PDE fue presentado en mayo de 2002.

A finales de 2007, las elecciones municipales dieron como resultado la continuación del Partido Justicialista –PJ– que conducía el municipio desde 2004 con un nuevo equipo en el poder ejecutivo municipal. La última experiencia de planeamiento estratégico en Comodoro Rivadavia aún vigente se desarrolló en ese contexto.

El MOT y PDS se desarrolló durante aproximadamente nueve meses, desde finales de 2006 hasta junio de 2007, momento en que se lo presentó oficialmente. El documento de divulgación se estructuró en ocho apartados en donde se desarrollan los distintos elementos teóricos, empíricos, metodológicos, políticos y de gestión<sup>3</sup>.

Se contrató, con financiamiento del Consejo Federal de Inversiones –CFI–, a una ONG internacional llamada

Foro Latinoamericano de Ciencias Ambientales –Flacam– cuyos miembros constituyeron el equipo técnico, que, a diferencia de los casos anteriores, no contó con la presencia de miembros del poder ejecutivo municipal. La modalidad de trabajo participativo se organizó en torno de un *Grupo de Trabajo Ampliado* –GTA– de aproximadamente 50 representantes locales provenientes de la Secretaría de Planeamiento, de otras áreas municipales, de líderes de entidades sociales y comunitarias.

Se realizaron cinco talleres, el primero destinado para la preparación y los restantes para el trabajo participativo propiamente dicho, en los que se identificaron y debatieron conflictos y potencialidades de la ciudad; ideas fuerza, programas y proyectos; prioridades de inversión tanto local, provincial, nacional, internacional como privada (apartado F); formas preferidas de gestión (plazos, tiempos y modos); y un modelo de actuación integral, que sufrió ajustes por parte del equipo técnico, como es habitual en estos esquemas. Al finalizar cada etapa se redactaron *Actas de conclusión* para rubricar cada acuerdo (apartado C).

En el caso de 2007, los mecanismos de concertación entre estos sectores se basaron en la discusión y la votación en los talleres, de manera tal de establecer prioridades sin descartar opciones. No suprimimos la posibilidad de que haya habido tensiones entre los distintos intereses y proyectos, ya que en algunos casos la viabilidad de algunos proyectos no era compatible con la posibilidad de realización de otros: por ejemplo, si bien la diversificación de las actividades económicas es una de las premisas sin discusión, la fortaleza de esta iniciativa no es equivalente a otras propuestas vinculadas al beneficio de la actividad petrolera (reordenamiento portuario, del tránsito pesado, etc.)

Se deben señalar algunas cuestiones que se destacan de las experiencias predecesoras: en el primer apartado (A) ya no se habla de visión, ejes, objetivos o metas, sino que introduce la idea de *Políticas de Aplicación Normativa y de Inversión*. También se plantea y desarrolla explícitamente la necesidad de introducir el problema de las escalas (apartado E) y de realizar estudios de factibilidad antes del inicio de cada proyecto de envergadura. Las acciones de divulgación también son ubicadas en el marco de uno de los programas correspondientes a la estrategia general del plan.

En el capítulo B hay, también, una amplia explicación teórica de los *principios de sustentabilidad urbana* y del modelo de ocupación territorial propuesto por el

3 El documento de divulgación está organizado en apartados que se extienden de A hasta H en el siguiente orden: A) El espíritu del proyecto; B) El enfoque del proyecto; C) La importancia del trabajo participativo; D) Del diagnóstico a las ideas fuerza, políticas y estrategias; E) El modelo espacial propuesto; F) Plan de inversiones; G) Modos de gestión; H) Una ventana al futuro

enfoque por la consultora y algunos otros conceptos vinculados con agenda, gestión y política pública. A su vez, el diagnóstico perceptivo preliminar realizado por el equipo técnico, se expone gráficamente en un *mapa cognitivo* organizado en ocho figuras, presentado luego en los GTA para su discusión y ajustes del equipo técnico.

A través de este mapeo se definieron las interfaces constituyentes de la eco-forma y la socio-forma que confluyó en el diseño de un *Modelo de Actuación Integral* (apartado D) del que se desprenden cinco *ideas fuerza*, discutidas y ponderadas en los talleres<sup>4</sup>.

Además se planteó, al igual que en el PDE de 2002, la necesidad de “[...] rescatar los principales ejes acordados en el proceso del Plan Estratégico Municipal (1997-2002) que se encuentran contenidos en proyectar a Comodoro como una ciudad con vocación de desarrollo y liderazgo regional” (Municipalidad de Comodoro Rivadavia, 2007: 29).

Las cinco ideas fuerza permitieron estructurar el plan en tres grandes **políticas**: 1. General de Desarrollo Sustentable; 2. Específica de Planeamiento Urbano; 3. Especial de Desarrollo Económico.

Cada una de ellas prevé respectivamente una **estrategia**, y a su vez, cada una de las estrategias se organizó en torno a **programas** (6) y **proyectos** (63): 16 para la política específica y 47 para la especial:

1. **Gobernabilidad del sistema de desarrollo:** 1.1. Conformación de un ente para el desarrollo sustentable de Comodoro Rivadavia.
2. **Organización territorial:** 2.1. Organización del suelo, vialidad y servicios e infraestructura urbana.
3. **Inversión:** conformación de agencias de desarrollo sobre: 3.1 Ciudad del conocimiento; 3.2 Nuevo sistema portuario; 3.3 Desarrollo urbano apropiado; 3.4 Nueva estructura de movilidad.

Finalmente, una posible hipótesis que se podría plantear es que el proceso de planificación estratégica participativa desarrollado en Comodoro, sería un largo

proceso que ha durado diez años con tres momentos claramente delimitados (1997-1999: fijación de la cuestión en la agenda; 2001-2002: refuerzo de la cuestión; 2006-2007: diseño del modelo de implementación) aún sin un momento final de implementación y evaluación.

La notable diferencia observada entre el último documento de divulgación y los primeros, en cuanto a la riqueza conceptual, descriptiva, técnica y normativa, y el alza en el nivel de complejidad y definición del plan, podría considerarse producto de años de aprendizaje colectivo. Comodoro Rivadavia pasó los últimos diez años reflexionando sobre sí misma y planificándose como el gran líder de la región patagónica al identificar sus potencialidades y conflictos, pero fundamentalmente se observa que aún no ha podido “sensibilizar” a su clase dirigente (estatal y no estatal) de manera que pueda lograr un compromiso más activo.

### Las transformaciones en la matriz socio-política comodorense a finales de los noventa

Nuestro objetivo en este apartado es centrarnos de lleno en la observación de los sucesos del proceso de planificación estratégica en Comodoro, para lograr evaluar cómo se desarrollaba la reconfiguración de los componentes de la matriz socio-política, que subyacía a este momento de confluencia institucionalizada de actores sociales organizados detrás del nuevo rol de liderazgo que el municipio estaba asumiendo, producto de las circunstancias socio-económicas antes mencionadas.

Desde el punto de vista del territorio funcional el modelo de desarrollo urbano local tiene necesariamente un correlato espacial. Esto implica una determinada forma de distribución de las actividades en el espacio, una específica forma de circulación de los flujos de materia, energía e información, tanto en la ciudad y en la región como inter-urbanamente. Los patrones espaciales establecidos en el plan estratégico se constituyeron por los conjuntos más relevantes de cuestiones espaciales por intervenir, que se han mencionado al describir las estrategias (Municipalidad de Comodoro Rivadavia, 2007: 52). La extensión y la multiplicación de barrios a lo largo de la costa, el cordón de tránsito comercial que bordeaba la ciudad compuesto por la Ruta Nacional 3, el puerto y la privatizada YPF son indicadores de una nueva configuración espacial.

En cuanto al primer componente de la matriz local –el estado municipal–, como ya se dijo, el municipio, a lo largo del siglo, había tenido un claro rol secundario

4 Las ideas fuerzas que sostienen el Modelo de Actuación Integral son: ciudad de la regeneración ambiental, ciudad de flujos cíclicos, ciudad del árido, el viento y el mar, ciudad del conocimiento, ciudad multipolar.

en lo que respecta al desarrollo social y en tanto centro de demandas desde la sociedad civil. Desde mediados de la década de 1990, este papel cambió por necesidad y desamparo y se dirigió hacia un rol mucho más activo. La municipalidad, a lo largo de todo el proceso planificador, logró mantener liderazgo e impulsar la idea de tener un plan, incluso atravesando los cambios de color partidario en el gobierno. Sin embargo, como claramente plantearon algunas fuentes, lo que perduró en el tiempo fue *la idea de un plan*, y no el plan en sí mismo. Esto se refleja claramente en que la sucesión de los tres planes que se corresponde con los cambios partidarios.

Para reforzar lo dicho, se puede agregar que una percepción común en los comentarios revelados es que en realidad, el primer plan (1997-1999) no consistió estrictamente en una *planificación estratégica participativa* sino en una *reflexión estratégica colectiva* producto del agudo momento de crisis vivido en la región, cuyo mayor aporte fue problematizar la cuestión del desarrollo local y darle un horizonte a Comodoro como *líder de la región*. En cuanto al segundo plan (2001-2002), queda claro que fue una continuación del primero, en el sentido de actualización que el gobierno radical le imprimió a su desarrollo, su principal función fue la de mantener y reforzar la necesidad de un planeamiento y de mirar al futuro en la agenda pública local. La planificación estratégica no logró establecerse como política de Estado, pero logró permanecer en el tiempo como una necesidad para la gestión.

Por otra parte, el poder legislativo local no había tenido desde el regreso a la democracia un rol protagónico, hecho que se reprodujo en la planificación estratégica en sus tres momentos. Esto generó que no se evidencien rasgos de competencia deliberativa (Nardacchione, 2001) entre el Concejo Deliberante Municipal y el proceso deliberativo llevado a cabo en los talleres y asambleas. Tampoco hubo sensación de pérdida de espacios ni intención de competencia que hubiera podido suponer una potencial superposición, por lo menos según lo manifestado por las fuentes consultadas. Por el contrario, no hubo de parte del legislativo local o de las fuerzas políticas representadas en el Concejo una gran participación, sólo algunos parlamentarios se acercaron a los talleres a título individual más que partidario o institucional. No obstante el Concejo Deliberante Municipal acompañó y apoyó permanentemente el proceso, no lo obstaculizó pero tampoco lo potenció.

Con respecto a las relaciones con los poderes estatales de otras matrices socio-políticas, el gobierno comodorense, independientemente del partido político del

poder ejecutivo, había sido históricamente un gobierno débil, pero con su llegada a nivel nacional debido a sus vínculos con YPF, mientras que a nivel provincial (por razones geo-políticas y geo-económicas) mantuvo cierto nivel de autonomía aunque con momentos de confrontación. La relación con el ejecutivo provincial siempre fue débil, debido a esta fuerte vinculación con el gobierno nacional.

En los orígenes del proceso de planificación, en la conducción municipal hubo una fuerte demanda de programas nacionales que colaboraran con el financiamiento del nuevo proyecto económico, tendencia que en los años de coincidencia radical en la provincia y el municipio se revirtió levemente, pero que desde 2003 es la regla no sólo en la incipiente gestión de MOT y PDS, sino en la gestión municipal en general. Esto se observa claramente en las proyecciones de inversión en el corto y el mediano plazo de las estrategias del presente plan: en los próximos cinco años, la nación aportaría más del 50% de las inversiones totales del plan (por medio de Instituto Provincial de la Vivienda y Desarrollo Urbano –IPV y DU– con fondos Fonavi), mientras que la provincia participaría con menos del 6% de las inversiones (para el sistema portuario, la estructura de movilidad y el desarrollo del turismo) (Municipalidad de Comodoro Rivadavia, 2007: 83).

En cuanto al eje de democratización social, el contexto mostraba que, hasta ese entonces, YPF había sido la entidad estatal organizadora y reguladora de la vida social y económica de la región en general y de Comodoro Rivadavia en particular, incluso por encima del Estado municipal. Los aumentos y descensos del precio del crudo en el mercado internacional, entre otros indicadores económicos, sociales y tecnológicos vinculados con la producción y exportación de petróleo, marcan aún, luego de casi un siglo, los ritmos y vaivenes de la estructura social comodorense.

En este sentido, si nos remontamos a los inicios del proceso de planificación en los años noventa, encontramos que la cuestión del desarrollo local y la necesidad de planificarlo estratégicamente ingresa en la agenda municipal por medio de la labor de los técnicos del Instituto Municipal para el Empleo y la Producción –IMEP– (que se venía realizando desde 1995) Sin embargo, recién comienza a problematizarse con mayor impulso en la sociedad comodorensis, luego de la caída del precio del crudo en 1998.

Cabe destacar que durante el período 1991-1995, ni bien se privatizó YPF, se desarrolló un contexto de bonanza económica para las empresas petroleras y de servicios petroleros debido a la favorable coyuntura internacional, no obstante, este aumento de la rentabilidad no se reflejó en una mejora de los niveles de empleo ni en los indicadores socio-económicos generales de la población de Comodoro, sino que, por el contrario, se profundizaron las consecuencias negativas del proceso privatizador de principios de década (Ciccari, 1999: 212).

Hasta ese momento, la privatización de YPF sólo había afectado seriamente a los empleados despedidos, la tasa de desocupación en la región conformada por Comodoro Rivadavia y Rada Tilly pasó de un 6,3% en 1988, hiperinflación de por medio, a un 13,7% en 1991, luego de la privatización, cuando se duplicó en menos de tres años y mantuvo los dígitos hasta mediados de 2004.

Entre 1998 y 1999, luego de casi tres años de crecimientos significativos en la producción petrolera, se comenzaron a observar signos de estancamiento en la actividad, cuyo pico descendente tuvo lugar en diciembre de 1998 con el precio del barril de crudo casi en 15 dólares (Cabral Marques, 2007: 91). En esas circunstancias y en adelante ingresará en escena un nuevo sector social perjudicado, una “nueva pequeña burguesía local” organizada en torno de las pequeñas y medianas empresas –PyMES– de servicios petroleros, cuya rentabilidad se vio seriamente comprometida con dicha baja.

En 2002 una nueva alza en el precio del crudo generó un rebrote de la actividad económica petrolera, que inmediatamente repercutió tanto en los mercados de trabajo, como en los niveles de consumo de la población y, fundamentalmente, en la capacidad recaudadora de los poderes públicos provinciales y municipales que aún hoy se mantiene (Cabral Marques, 2007: 95).

Históricamente, en Comodoro no había habido experiencias de pobreza estructural, pero sí había habido

grandes experiencias de asociatividad vinculadas al gremialismo petrolero –SUPE–; este factor ha sido, en los momentos de crisis, fundamental para algunos grupos sociales para el nucleamiento en comedores barriales, grupos piqueteros<sup>5</sup>, grupos de desempleados. La habitual presencia de algún ex empleado de YPF participando y liderando las organizaciones, generó que estos conjuntos no carecieran de capacidad de presión, por lo menos en las primeras etapas de urgencia social. Con las mejoras en el contexto petrolero y en consecuencia en el mercado laboral, desde 2002 en adelante estos sectores han reducido su influencia de manera notable debido, obviamente, a la resolución de la cuestión estructural del desempleo.

Como plantean Gomá y Blanco (2002: 18), la planificación estratégica, en comparación con otros tipos de prácticas de planificación participativa local, es un proceso en el cual la *profundización participativa* es baja.

El caso de Comodoro no es la excepción ya que en la dinámica deliberativa participaron activamente *líderes comunitarios, sociales y empresariales* básicamente ligados a lo que habitualmente se denomina *sociedad civil organizada*. En la última experiencia participativa de 2007, casi no existieron mecanismos de convocatoria a los talleres sino que se reservó la participación para este sector (Municipalidad de Comodoro Rivadavia, 2007: 26). Asimismo, las escasas publicaciones en medios masivos de los avances y etapas que atravesaba el proceso, no generaron altos impactos ni tampoco provocaron un aumento de la permeabilidad (Gomá y Blanco, 2002: 17) de las relaciones entre la sociedad civil no organizada y los participantes nucleados en torno a las actividades de planificación.

El *impulso a generar redes de capital social* también es de debilidad. Los altos niveles de asociación y organización manifestados por las organizaciones comunitarias y barriales tienen que ver con otros factores históricos propios de la dinámica socio-cultural comodorensis y no con el impulso participativo del plan. Tanto las asociaciones vecinalistas como las sociedades de colectividades extranjeras, tuvieron un amplio protagonismo en los grupos de trabajo ampliado –GTA–, pero su capacidad para impo-

5 Piqueteros: son un grupo de protesta social surgido en los pueblos del interior argentino más afectados por la privatización de las empresas públicas durante la década de 1990. Su principal instrumento de protesta era el “piquete”, modalidad consistente en el corte de rutas nacionales que evitaba el tránsito de gran porte, realizada con el objetivo de hacer visibles sus problemáticas en las grandes capitales.

ner cuestiones se sostuvo en la antigüedad de cada una de ellas, en la ubicación del barrio al que representaban, entre otras. También participaron centros de jubilados, clubes deportivos, etc.

A pesar del *nivel avanzado de transversalidad* (Gomá y Blanco, 2002: 18) con el que contaron los talleres en los tres momentos, y del alto grado de heterogeneidad de los participantes del GTA (junto a los ya mencionados aparecen la Cámara de Comercio, Turismo y Producción, la Sociedad Rural, organizaciones sociales, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria –INTA–, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial –INTI–, etc.) el grupo de empresas de servicios petroleros fue el gran protagonista en torno al cual se reorganizó la matriz social comodorense, debido a que su capacidad económica incidió de manera determinante en la construcción de la agenda de temas no sólo dentro del plan estratégico sino también a nivel de la sociedad civil en general (Catenazzi y Reese, 1998).

De esta manera, se observa claramente cómo aparece manifestada entre los actores participantes la habitual “tensión entre la atención a los intereses de los sectores productivos más dinámicos (de inserción en la economía global) y la atención a las necesidades y demandas básicas de los sectores populares” (Catenazzi y Reese, 1998). No obstante podemos caracterizarlo como un proceso con *capacidades asimétricas* en cuanto a las relaciones internas entre actores, pero con *posiciones iniciales de acuerdo* en cada uno de los tres momentos y con *estrategias internas de negociación* en lo atinente a la preeminencia de intereses sectoriales (Gomá y Blanco, 2002: 17).

En cuanto a las empresas petroleras internacionales, éstas no participaron del proceso de planificación, sólo mandaron segundas líneas para informarse sobre el proceso. Sin embargo, en torno a ellas se conformó una especie de *elite gerencial-empresarial* constituida por los cuadros gerenciales de las nuevas empresas petroleras, cuya formación tanto académica como gerencial se habría desarrollado en centros de estudios en el exterior especialmente requeridos y financiados por la industria petrolera con el objetivo de satisfacer las necesidades de cuadros profesionales altamente calificados en materia de innovación tecnológica.

Por esto, como se expresa en el documento de divulgación, en el caso del modelo de desarrollo pensado por la dirigencia de Comodoro, se expresan en forma simultánea, contradictoria y en el mismo orden de prio-

ridad, tanto medidas de corte compensatorio que atienden las urgencias sociales existentes como una serie de políticas de promoción del desarrollo de mediano y largo plazo que se enmarcan en las “aspiraciones” de insertar a la ciudad y la región en el contexto de la economía globalizada moderna. Esto muestra dos cuestiones que ya mencionamos, pero es interesante destacar. Por un lado, el carácter fuertemente dualizado de la sociedad comodorense, que al igual que el resto de las sociedades urbanas argentinas de los últimos años, se polarizó en dos sectores dejando a la clase media prácticamente sin existencia.

Por el otro, derivado de lo anterior, la tensión que se produce en la gestión de los gobiernos municipales entre la atención de los intereses de los sectores productivos más dinámicos de la economía y la atención de las necesidades y demandas básicas de los desempleados y de los sectores populares.

Por último, el modelo de modernidad pensado en Comodoro Rivadavia está fuertemente centrado en las representaciones territoriales de su comunidad. Luego la desintegración de la matriz clásica local, en donde el eje rector de construcción de subjetividad pasaba por las bondades de una industria petrolera que se ofrecían a quienes arribaban a tierras patagónicas pero paradójicamente vinculadas a las amplias distancias respecto de otras urbes y a la ferocidad del clima ventoso y árido sin paisajes atractivos; surge en la sociedad comodorense, al impulso de otros factores contemporáneos (como el declive de la identidad nacional, el acortamiento de las distancias por el desarrollo mediático y cibernético, etc.), una nueva postura respecto de la relación entre comunidad y territorio.

Esta transformación se refleja en algunas de las conclusiones a las que se llegaron luego de la planificación estratégica, como por ejemplo, la comprensión del paisaje de Comodoro dentro de un ecosistema de relevante impronta territorial por su mar, su particular topografía y condiciones climáticas, que permitiera convertir la agresividad y la imprevisibilidad del viento, no sólo en una oportunidad para potenciar una identidad local y una identidad patagónica, sino como una llave para la diversificación productiva y la innovación en materia de energías alternativas. Por lo menos ésta es la intención del municipio, fomentada claramente en su discurso desarrollista. Sin embargo, la fuerte dependencia de la actividad extractiva y portuario-comercial, es una barrera que se debe vencer económica y culturalmente.



## Conclusiones

Para finalizar, nuestras conclusiones sobre la viabilidad del modelo a nivel local. Ésta es posibilitada necesariamente con la introducción de la dimensión territorial en el análisis. Como hemos visto el eje político-territorial es una línea transversal a todos los sistemas de acción en la conformación de acción colectiva. En el caso analizado no es posible evidenciar todos los vértices en donde ambos se cruzarían, pero el territorio, en tanto concepto, sí ha permitido organizar el análisis de la dinámica de los elementos de la matriz local en relación con la matriz nacional.

En cuanto a la posibilidad de construir tipos societales que representen a las sociedades desde el nivel local, creemos que no es la mejor herramienta en esta escala, ya que el nivel de especificidad de cada municipio amplía el abanico de diversidades de situaciones. Tal vez, en algún otro ejercicio analítico sea posible construir tipos societales a nivel regional, con el objetivo de comparar regiones de diferentes países o contextos locales similares en función de ciertas variables (geografía, grado de diversificación económica, etc.)

Las conclusiones con respecto al proceso planificador tienen que ver con el grado de concreción del mismo en este momento. Los organismos diseñados por los equipos técnicos, bajo las dos premisas de máximas planteadas en el documento final (la jerarquización del área de aplicación del plan, y la voluntad de descentralizar las políticas y estrategias de inversión) aún no han sido implementados aunque están hoy dentro de los plazos establecidos específicamente por el plan. La política general de desarrollo sustentable requiere, según el diseño, de la creación de un ente administrador, controlador y técnico de las etapas de implementación del plan. Sólo se han conformado cuatro agencias descentralizadas de composición mixta (estatal, privada, social), dos de las cuales están vinculadas estrictamente con aspectos relevantes del plan: la *Agencia Comodoro Turismo*, y la *Agencia Comodoro Conocimiento* junto al *Centro de Energías Alternativas*. Recién en febrero de este año (2009), el plan ha sido presentado masivamente; todavía es temprano para sacar conclusiones.

En cuanto al modelo de desarrollo local se puede decir que la capacidad de la red social comodorense, prácticamente fracturada a mediados de los años noventa se ha ampliado en términos de entender la necesidad de un plan integral y las enormes posibilidades positivas que ello significa.

La planificación estratégica surgió por una necesidad social material pero también de expresión, y no por convicción. Fue participativa por el clima que se vivía en sus orígenes y la *alta densidad de la red* que se estaba tejiendo y que en la actualidad se mantiene latente bajo el espejismo de la renta petrolera, de la cual aún son dependientes.

Los consensos creados en torno a la necesidad de un plan, generaron, tal como plantea Nardacchione (2001) un aumento del *standard de publicidad* de las cuestiones socialmente relevantes. Esto impide que el poder ejecutivo actúe con discrecionalidad,

y habla de una relativa apertura del proceso decisional, aunque no la podamos llegar a concebir como una deliberación pública sin restricciones. Lo que repercutió claramente el rol que el Estado municipal comenzó a asumir.

De 1999 en adelante se dio una nueva dinámica de la sociedad civil, marcada claramente por tres elementos:

- *Un nuevo liderazgo del municipio*, cuya principal herramienta de sustento era la permanente negociación con estas grandes operadoras transnacionales. A diferencia de otras mega-empresas públicas privatizadas en esos años (Aerolíneas Argentinas, Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires –Segba– (luz eléctrica), Gas del Estado, etc.), la privatización del petróleo implicó que el estado municipal (también el provincial) no pudieran concertar sus intereses entre niveles estatales, ni establecer cuáles serían los modos de regular el territorio. A pesar de ser protagonista en el modelo de desarrollo de la ciudad, el municipio NO regula sobre su propio territorio, es decir, no puede tomar decisiones sobre el suelo, sino que debe necesariamente convivir con las empresas privadas quienes desde su llegada mantuvieron el vínculo con el estado nacional.
- *La aparición de un nuevo actor social*: PyMES de servicios petroleros muy ligadas con el comercio exterior, conviviendo durante más de una década con altos niveles de desempleo y de deterioro del tejido social, que a pesar del extenso período de planificación local, sólo se pudieron mejorar con el alza del precio del crudo.
- *La autonomía local* por el vínculo con el Estado nacional, pero la interminable dependencia de los vaivenes de la industria extractiva petrolera.

## Bibliografía

- BARBEITO, A. y LO VUOLO, R. (1992). La modernización excluyente. Buenos Aires: Editorial Unicef/Ciepp-Losada.
- BASUALDO, D. (2001). Modelo de acumulación y sistema político en la Argentina. Notas sobre el transformismo argentino durante la valorización financiera. Buenos Aires: Flacso-UNQ/IDEP.
- BORJA, J. y CASTELLS, M. (1997). Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información. Madrid: Taurus.
- CABRAL MARQUES, D. (2007). "Estados municipales, planeamiento estratégico y procesos de desarrollo local en la cuenca del golfo San Jorge". En ZÁRATE, R. y ARTESI, L. (coord.) Ciudadanía, territorio y desarrollo endógeno. Resistencia y mediaciones de las políticas locales en las encrucijadas del neoliberalismo. Buenos Aires: Editorial Biblos, pp. 85-110.
- CASTELLS, M. (1999). Globalización, identidad y estado en América Latina. Santiago de Chile: PNUD.
- CATENAZZI, A. y REESE, E. (1998). La construcción de estrategias de desarrollo local en las ciudades argentinas. Buenos Aires: Mimeo.
- CICCARI, M. (1999). Caracterización de la dinámica económica de la cuenca del golfo San Jorge en los años '90. En: SALVIA, A. (ed.) La Patagonia privatizada. Crisis, cambios estructurales en el Sistema Regional Patagónico y sus impactos en los mercados de trabajo. Buenos Aires: PAITE, CEA-CBC, UBA, UNPA, pp. 195-220.
- GARRETÓN, M. (2000a). Política y sociedad entre dos épocas. América Latina en el cambio de siglo. Rosario: Ediciones Homo Sapiens.
- GARRETÓN, M. (2000b). La sociedad en que vivi(re)mos. Introducción sociológica al cambio de siglo. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- GARRETÓN, M. (2001). Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina. Serie políticas sociales (56). Santiago de Chile: División de Desarrollo Social, CEPAL.
- GOMÁ, R. y BLANCO, I. (2002). Gobiernos locales y redes participativas: Retos e Innovaciones, VII Congreso Internacional del CLAD. Lisboa.
- MUNICIPALIDAD DE COMODORO RIVADAVIA (2007). Modelo de ocupación territorial y plan de desarrollo sustentable. Comodoro Rivadavia: 2007-2027. Documento de divulgación. Consultado en agosto de 2008. En: <http://www.comodoro.gov.ar/pdf>.
- MUNICIPALIDAD DE COMODORO RIVADAVIA. Programa Comodoro Digital. Consultado en agosto de 2008. En: <http://www.comodoro.gov.ar/nodo.php?seccion=6>.
- NARDACCHIONE, G. (2001). Deliberación pública y planificación estratégica: Reflexión política a partir de un estudio comparado de las experiencias en Rosario, Rafaela y Sunchales. Consultado en agosto de 2008. En: <http://www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/clad/clad%20vi/>
- PLAN DE DESARROLLO ESTRATÉGICO "IMPULSANDO NUEVOS VIENTOS", PDE (2002). Plan de Desarrollo Estratégico. Documento síntesis de programas y proyectos estratégicos de desarrollo local en Comodoro Rivadavia. Consultado en agosto de 2008. En: [http://www.comodoro.gov.ar/archivos/pdf/informe\\_plan.pdf](http://www.comodoro.gov.ar/archivos/pdf/informe_plan.pdf).
- PLAN DE DESARROLLO ESTRATÉGICO SUSTENTABLE DE COMODORO RIVADAVIA, PECOR (1999). Plan de desarrollo estratégico. Desarrollo local en Patagonia Central como un camino hacia el futuro. Primer Documento. Consultado en agosto de 2008. En: [http://www.comodoro.gov.ar/archivos/pdf/informe\\_plan.pdf](http://www.comodoro.gov.ar/archivos/pdf/informe_plan.pdf)
- SALAS, L. (2007). La construcción del Estado chubutense. Documento de Trabajo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de la Patagonia, Trelew.
- SASSEN, S. (2007). Una sociología de la globalización. Buenos Aires: Editorial Katz.
- ZÁRATE, R. (2007). "Conocimiento y viabilidad en el desarrollo local: el caso del Plan Estratégico de Comodoro Rivadavia". En ZÁRATE, R. y ARTESI, L. (coord.) Ciudadanía, territorio y desarrollo endógeno. Resistencia y mediaciones de las políticas locales en las encrucijadas del neoliberalismo. Buenos Aires: Editorial Biblos, pp. 111-141.