

EURE (Santiago) - Estrategias del Estado neuquino en el escenario de la globalización: Propuestas para la reconversión económica de un espacio mediterráneo

EURE (Santiago)

Print ISSN 0250-7161

EURE (Santiago) vol.26 n.78 Santiago Sept. 2000

How to cite this article

Estrategias del Estado neuquino en el escenario de la globalización.
Propuestas para la reconversión económica de un espacio mediterráneo

(Recibido 15/07/1999 y aceptado 26/07/2000)

Orietta Favaro, Mario Arias Bucciarelli y Graciela Iuorno¹

Abstract

In the present paper we consider the State of Neuquén, a space at once peripheral and landlocked, and the strategies devised for its national and international inclusion as it faces the challenges of the new millennium. Until the late 1980s, Neuquén was an active participant in development; its particular developmental dynamic was based on the action of the state at the provincial level and marked by productive enclaves maintained by the state-run companies that exploited its resources. At the beginning of the 1990s this model suffered a crisis brought on fundamentally by the policy of privatization and by the local government's limited ability to respond to the demands emerging from a territory in crisis. In this context, our paper analyzes the attempts at modification of the region's productive profile, within the frame of the governing party's internal political divisions and the debate over the viability of the traditional model of development based on hydrocarbons.

Key Words: Globalization, State, Mediterranean Space, Economic Transformation.

Resumen

En el presente artículo se reflexiona sobre un espacio periférico y mediterráneo, el estado neuquino, y las estrategias diseñadas para su inserción nacional-internacional ante los desafíos del nuevo milenio. Hasta finales de los años 1980, Neuquén era partícipe de una dinámica de desarrollo particular, basada en la fuerte incidencia del estado provincial y con enclaves productivos sostenidos por las empresas públicas nacionales que explotaban sus recursos. Este modelo entra en crisis a comienzos de los años 1990, fundamentalmente con la política de la privatización y las limitaciones de la instancia local para dar respuestas a las demandas emergentes de un territorio afectado por la crisis. En este contexto, se analizan los intentos de modificación del perfil productivo

de la provincia, en el marco de la división política del partido en el gobierno y el debate en torno a la viabilidad del tradicional modelo hidrocarburífero.

Palabras clave: Globalización, Estado, Espacio Mediterráneo, Reconversión Económica.

1. Introducción

En su versión menos dogmática, los cambios mundiales se caracterizan por el evidente deterioro del Welfare State, que se traduce, entre otras cuestiones, en la pérdida de empleos y de la seguridad laboral, el surgimiento de la nueva pobreza, la reconfiguración de los territorios y la incertidumbre frente a la posibilidad de inserción de los espacios en el orden económico global. El Estado está presionado por arriba, por el impacto de la globalización, y por abajo, por los efectos que aquella provoca en la sociedad civil (Slater, 1998).

Aunque no es un fenómeno inédito, sino la continuación e intensificación de los intercambios transversales que hasta ahora habían sido considerados dentro de la categoría de internacionalización, la globalización impone nuevos dilemas en el diseño y ejecución de proyectos viables de desarrollo. La dinámica de reestructuración a escala planetaria contiene un núcleo duro, que es a la vez tecnológico, ideológico y económico, y zonas periféricas, donde se yuxtaponen la integración selectiva y la fragmentación social. La nueva racionalidad productiva del planeta, la mundialización de la economía, fragmenta y reordena los continentes con la lógica de la mayor rentabilidad y la eficiencia, atravesando países y diluyendo fronteras, en un proceso que tiene una celeridad y variabilidad muy alta. No sólo ha cambiado en el esquema socioproductivo la relación tiempo-distancia-tamaño, sino también en el mismo esquema espacial se

ha

modificado el valor de la relación tamaño-territorio.

Las tendencias y contradicciones se manifiestan en una jerarquización espacial que integra y a la vez regionaliza, encontrándose las economías latinoamericanas "subsumidas y rearticuladas en un sistema de procesos y transacciones internacionales" (Borón, 1999:148) en una situación de mayor dependencia y pérdida de capacidad de reacción. Liderados bajo los supuestos ideológicos neoliberales por las fracciones hegemónicas del capital, los países de la región se debaten en políticas adaptativas que conllevan profundas consecuencias sociales. En este sentido se explican los avatares en la construcción del Mercosur, como espacio de coordinación macroeconómica supranacional que otorgue a sus miembros una inserción competitiva en el comercio mundial.

En el presente artículo reflexionamos sobre un espacio periférico y mediterráneo, el estado neuquino y las estrategias diseñadas para su inserción nacional-internacional ante los desafíos del nuevo milenio. Apuntamos a analizar los intentos de modificación del perfil productivo de la provincia, en el contexto de la división política del partido en el gobierno² y el debate en torno a la viabilidad del tradicional modelo hidrocarburífero.

2. El Estado y la sociedad neuquina hasta los 90. Lo local y lo global en

la desagregación territorial

La incorporación de Neuquén al Estado nacional reconoce diferentes modalidades tanto en el ingreso al sistema federal como en la valorización de sus recursos naturales, situación que en su conjunto otorga características peculiares respecto de otras regiones del país en general y la Patagonia en particular. Su transformación en estado autónomo, avanzada la década de 1950, refleja la tardía ocupación y articulación espacial y la fuerte dependencia de las acciones llevadas a cabo por el poder central en la configuración como provincia.

Debe tenerse en cuenta que la delimitación del territorio neuquino se da en el ciclo de incorporación de la Argentina al mercado mundial como fuerte proveedora de materias primas agropecuarias provenientes de la región pampeana. Durante la vigencia del modelo agroexportador,

Neuquén

asiste al auge, deterioro y crisis de este régimen de acumulación ya que sus actividades no tienen inserción en el área dominante. De este modo, se origina un espacio diferenciado, expresión clara del proceso de desarrollo desigual y del alcance contradictorio que tiene la acumulación del capital en el territorio (Capraro y Estes, 1987:64). La precariedad de las actividades productivas, la marcada desarticulación, la subordinación política y su marginación respecto del área dinámica de la economía nacional conforman una modalidad de funcionamiento que —por el elevado número de funcionarios y empleados públicos y el desarrollo de un sector mercantil que crece para satisfacer esa demanda— prefigura un "proceso acumulativo" asentado en la expansión de los servicios.

En las primeras décadas, la ganadería extensiva en el área cordillerana, la agricultura bajo riego y el inicio de la explotación de petróleo en el vértice oriental de la provincia no permiten detectar un patrón de desarrollo integrado. El mismo comienza a delimitarse a partir de texto constitucional (1957) que determina el dominio exclusivo de la provincia sobre los yacimientos mineros, las fuentes de energía hidrocarburíficas e hidráulicas y los recursos forestales y otorga al Estado el papel de agente de desarrollo. En él se proyectan instituciones destinadas a promover la planificación global de la economía, asegurar la provisión de bienes públicos e intervenir en la reproducción y garantía de los derechos sociales, trazando un modelo que adquiere características claramente interventoras.

Es en el transcurso de la década del sesenta cuando el espacio alcanza la autonomía institucional e inicia la construcción de su aparato burocrático, que comienzan a materializarse estas aspiraciones. Sin embargo, la existencia de tres Parques Nacionales en la jurisdicción provincial y la federalización de los hidrocarburos —establecida en 1958— condiciona fuertemente la capacidad de decisión de la nueva provincia. Por otra parte, las propuestas de diversificación productiva esbozadas desde el COPADE3 se frustran por diversas razones.

Los proyectos de radicación industrial elaborados durante las décadas del 60 y del 70 no logran concretarse. En estos años el Estado nacional, que era la instancia que financiaría los proyectos, privilegia la realización

de grandes obras en otras localizaciones. A la vez, los actores privados —al evaluar riesgos de inversión y costos de la fuerza de trabajo— optan por el área pampeana y/u otras regiones de la Patagonia. A ello se agrega la ausencia de un empresariado local "con vocación industrial" y las prioridades políticas y de legitimación de los gobiernos emepenistas. La provincialización de Neuquén (1955/58) coincide a nivel nacional con el comienzo de los cambios en el modo de desarrollo, consecuencia de la crisis de 1952; se trata de un período que se extiende —con etapas y subetapas— hasta 1989 y en el que se suceden sin continuidad políticas económicas de contenido diverso (Neffa, 1998). La política desarrollista en nuestro país redefine la orientación económica y se centra, en sus inicios, en el cambio en la cuestión petrolera. Sin embargo en lo inmediato, si bien Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) amplía su radio de acción, no es Neuquén un área prioritaria; aunque se continúa con la exploración que permite avanzar hacia el centro y noroeste de la cuenca neuquina⁴ localizándose yacimientos gasíferos.

Esta política se intensifica durante la década de los años 60 y se amplía con el aprovechamiento de los recursos hidroenergéticos. La instalación de Hidroeléctrica Norpatagónica (Hidronor), el inicio de las obras del complejo Chocón-Cerros-Colorados y los estudios de factibilidad de otras obras hidroeléctricas operan como polo de radicación de la población y crecimiento de empresas, que se expanden a través de las compras en forma

directa y los contratos con organismos públicos. El impacto de estas inversiones contribuye al desarrollo de la industria de la construcción y a la ampliación de los servicios, sobre todo en el área de la capital neuquina.

En la década de 1970, pero con efectos visibles en los 80, es cuando se asiste a la definición de las estrategias de desarrollo en la provincia de Neuquén. En el transcurso de estos años comienzan a observarse cambios cuantitativos respecto del petróleo y el gas, tanto en lo que hace al descubrimiento de yacimientos, los volúmenes de producción, el incremento

en las regalías y la consecuente inserción de la provincia en el mercado nacional como fuerte proveedora de recursos energéticos (Favaro y Arias Bucciarelli, 1999).

De este modo se configura una modalidad de crecimiento basada esencialmente en los beneficios derivados de la explotación nacional de sus recursos naturales y la expansión concomitante de actividades locales —construcción y servicios en general— vinculadas a ello. Una descripción global de las principales actividades económicas demuestra la clara dependencia de la economía provincial de decisiones tomadas por las grandes empresas nacionales y la alta incidencia de los mercados extrarregionales en el impulso al proceso productivo. Durante la década de los 80 —cuando funcionan a pleno las centrales hidroeléctricas se intensifica la producción de petróleo y se asiste a un incremento sostenido en la producción gasífera— el gobierno provincial plantea mayores presiones sobre el poder central reivindicando la propiedad

neuquina del subsuelo y la necesidad de diversificar su economía a partir del desarrollo industrial.

En estos años, el estado provincial utiliza como principal mecanismo el "reciclaje" de las regalías que adquirieron un papel fundamental tanto en la acumulación territorial como en la asignación de los recursos a la sociedad. La otra fuente de ingresos lo constituye la coparticipación federal, que en más de una oportunidad fue significativa en el marco de las alianzas políticas y presiones estructuradas a nivel del Poder Ejecutivo y Legislativo nacional. No obstante en los 90, la coparticipación comienza a sufrir una serie de vaivenes al modificarse los valores con la nueva legislación; a su vez, en el caso de los ingresos por regalías —que llegaron a significar más del 50% de los recursos presupuestarios— se observan bruscas oscilaciones derivadas de un

mercado

con alta volatilidad en los precios.

Esta situación estalla en el contexto de la aplicación del modelo neoliberal en la Argentina y básicamente se manifiesta con el inicio de la conflictividad social (Favaro, Arias Bucciarelli & Luorno, 1997). Cuando se lanza la política de privatizaciones, diputados y senadores del MPN apoyan la venta de YPF, Gas del Estado e Hidronor, empresas estatales encargadas de la explotación de los principales recursos. La desregulación de la actividad y la estrategia que prioriza la "salida exportadora" en la dinámica de explotación y comercialización vigentes, aunque triplica la producción de petróleo y duplica la de gas, no redundan en mayores beneficios para la provincia, dado que —entre otras cuestiones— se deja de lado la nunca bien concretada industrialización en origen de los recursos naturales.

El polo petroquímico, proyecto que se venía elaborando desde los años 70

y

que desde el advenimiento de la democracia parecía concretarse por los compromisos asumidos por el poder central, decae con los cambios

operados

a nivel nacional. La definición del nuevo régimen de acumulación —en el que la privatización de las empresas estatales tuvo un lugar central— otorga al mercado la regulación de las principales áreas de la economía y de la sociedad. A este cambio de escenario nacional se suma la lucha facciosa en el partido provincial y el triunfo de una de las líneas que anula, al inicio de 1996, el convenio con una empresa canadiense implicada en la construcción de la planta de fertilizantes en el área petrolera.

Las modificaciones operadas en los distintos niveles hacen que el negocio de los hidrocarburos comience a ser replanteado. El otorgamiento por espacio de 25 años de las áreas petroleras y gasíferas que hoy se explotan o exploran al capital privado, quita toda capacidad de presión al gobierno provincial. En este sentido, la plena vigencia del perfil energético-exportador⁵ no significa el incremento de los ingresos fiscales dado que la liquidación de regalías está asociada a la variación del precio internacional del crudo, sin que exista ningún tipo de mecanismo compensatorio.

A la vez, la explotación de hidrocarburos es una actividad que tiene un bajo índice de ocupación de mano de obra (10% de la PEA) con relación a los altos niveles de inversión y producción; situación que se verifica claramente a partir de la privatización de las empresas estatales, cuyas áreas de servicios, apoyo y sectores administrativos son reducidos drásticamente. El retiro del Estado altera significativamente el patrón de localización y las demandas y usos del territorio; las fuertes migraciones desde diferentes localidades de la provincia hacia la capital neuquina acentúan la tendencia a la macrocefalia, con la consiguiente ampliación y consolidación de vastos grupos marginales.⁷

Otro de los aspectos controvertidos y discutidos de la producción petrolera, que cobra cada vez más relevancia y se manifiesta desde distintos sectores, es el impacto ambiental que la actividad provoca. Si durante la década del 70 la preocupación eran las reservas y el horizonte de disponibilidad del recurso, a partir de los 80 el dilema se traslada al riesgo que puede generar en las zonas pobladas o de cultivos la explotación hidrocarburífera. A los alarmantes datos con respecto a la concentración de dióxido de carbono en la atmósfera, que origina el efecto invernadero y el calentamiento global, se suman las consecuencias negativas en el plano local. La cuestión de las piletas con restos de hidrocarburos a cielo abierto; el agua de producción desechada, el venteo y quema de gases; la utilización de metodologías invasoras como los explosivos, el trazado de ductos sin contemplar zonas urbanas o tierras de producción, los derrames y yacimientos próximos a ríos o canales aluvionales, revelan que la explotación se lleva a cabo sin medidas de protección adecuadas y sin evaluar las transformaciones en el espacio provincial y los límites a la posibilidad de proyectar un modelo productivo sustentable.

3. Pintar a Neuquén de verde: ¿Petróleo por agua?

Dadas las características del sistema político neuquino —hegemonizado desde hace cuatro décadas por un partido provincial— no es la oposición quien presente un proyecto alternativo al cuestionado modelo energético; es justamente la fracción sapagista del MPN, que asume en diciembre de 1995, quien instala el debate sobre el nuevo modelo de provincia. La gestión discute la necesidad de cambiar el perfil básicamente exportador de energía, por una matriz económica sustentada en la explotación agro-forestal y en la producción de alimentos de baja contaminación, complementada con turismo, energía y minería.

El escenario territorial definido por los autores del Programa Neuquén 2020, técnicos del COPADE, se apoya en la sustentabilidad⁸ y se centra en la relación hombre-naturaleza, atendiendo a la distribución de la población, el manejo de los recursos naturales y el aprovechamiento de las potencialidades propias de cada lugar. El proyecto reordena el espacio, tanto desde el punto de vista administrativo como productivo y social, considerando la escala microrregional como el ámbito potencial-estratégico del Neuquén en el siglo XXI. Esto es analizado como la posibilidad para superar las disputas localistas generadas por los municipios y fomentar un esquema productivo integrado.

Históricamente desde el ámbito público provincial los centros de atención

y preocupación habían sido las ciudades y los pueblos en forma proporcional a la cantidad de habitantes. De este modo, las zonas circundantes fueron perdiendo entidad social y económica hasta convertirse en expulsora de población hacia el área de la confluencia de los ríos Neuquén y Limay. Frente a esta situación se priorizan algunas microrregiones en las que se piensan operar acciones de corto y mediano plazo para disparar el desarrollo productivo del conjunto provincial. En el nuevo horizonte delineado se percibe, por un lado, que las cuencas hídricas que se originan en la cordillera y fluyen hacia la confluencia, son un recurso fundamental para la articulación microrregional. Esto apunta a reconstruir el tejido histórico de los pequeños valles cordilleranos y potenciar las relaciones comerciales directas de las microrregiones entre sí y con Chile. Por otro lado, el corredor bioceánico y los diez pasos cordilleranos que tiene la provincia hacia Chile y el Pacífico serían el elemento articulador de un sistema sustentado en el desarrollo de las cuencas. Asimismo, la concreción del Trasandino del Sur —proyecto centenario— constituiría el más potente eje este-oeste y recogería los flujos comerciales de las cuencas derivadas al Pacífico. Esta mirada y esta relación comercial con el país trasandino tienen un anclaje que se remonta al momento en que ocupaban estos espacios los pueblos indígenas, en ambos lados de la cordillera, y se continúa en las primeras décadas del siglo XX; es una articulación que se plantea con perspectiva histórica. En este sentido, el COPADE piensa al Alto Valle (Neuquén posee entre el 15 al 18% de las 60.000 hectáreas de tierras en cultivo, el resto corresponde a la provincia de Río Negro) como un espacio unificado que supere los límites administrativos existentes, para constituirlo en la principal área económica, social, tecnológica y cultural de la Patagonia.

En otras palabras, el gobierno neuquino asume que su modelo de crecimiento

conformó una etapa en su historia, enmarcado en la fuerte presencia del Estado. Un modelo que se asemejaba a una mesa de una sola pata que sostenía la sociedad, perdiendo vigencia con los cambios mundiales; por ello, plantea: tierra+agua+energía = el triángulo de riquezas del 2020. Ahora, la mesa debería ser de cuatro patas; además del Estado, define y precisa el papel de las instituciones del conocimiento, la sociedad civil y las empresas para la estrategia de desarrollo. Sobre el financiamiento del cambio productivo, si bien no descarta la inversión pública, señala respecto de la privada «...debería ser la protagonista principal en la concreción y gerenciamiento de los proyectos" (COPADE, 1998: 3–17). En la propuesta, se atiende al corto, mediano y largo plazo, articulando el cambio productivo, el turismo y el desarrollo sustentable. Este último está basado en lo agroforestal y la transformación de los recursos primarios —a través de un proceso tecnológico— en una industria agroalimentaria de baja contaminación. El programa para el desarrollo agroindustrial plantea priorizar algunos productos potenciando los que ya existen como los jugos y otros más artesanales (dulces, queso de cabra, hongos y truchas) a los que agregarían los enlatados de verdura con

tecnología moderna y la industria vitivinícola.

Las modificaciones se acompañan con una estrategia de comercialización orientada por el corredor bioceánico, a Chile y al Mercosur, atendiendo a las estrategias diseñadas en el ámbito nacional. En efecto, Neuquén pretende superar su condición mediterránea al intentar articular la infraestructura ferroviaria con las redes nacionales e internacionales. A través del corredor bioceánico podría conectarse con los puertos del Atlántico sur (Bahía Blanca y San Antonio Oeste) y con los del Pacífico (sistema Talcahuano-San Vicente) y a través del sistema hidrovial, con el Mercosur. En este caso se trata de un enlace que, por vías acuáticas argentinas, permite ubicar materias primas y manufacturas de más de treinta mil industrias localizadas en San Pablo en los mercados del Pacífico, ya que reduce los costos de embarque y fletes.

El Programa 2020 se asume como una hipótesis de desarrollo estratégico que

proyecta no sólo un cambio productivo, sino también una modificación en la

concepción del papel del Estado y la redefinición de las relaciones con la sociedad. La reconversión productiva debería acompañar el crecimiento demográfico de la provincia; recomponer la relación empleo público-privado⁹; resolver la problemática de la desocupación y los desequilibrios en la distribución de la población.

Sin embargo, la propuesta ofrece una importante complejidad. Por una parte, el modelo de reconversión —irrigar trescientas mil hectáreas— exigiría transformar sustancialmente el espacio caracterizado por una amplia meseta desértica con escasos niveles de precipitación en una zona apta para el cultivo. La excepción es el área cordillerana —básicamente dedicada a una ganadería extensiva— que cuenta con valles naturales y el sector oriental de la provincia con un reducido oasis artificial, producto de las obras de riego. Por otra parte, debe contemplar los posibles conflictos derivados del particular régimen de tenencia de la tierra existente en la provincia; la demanda de la comunidad mapuche, la presencia de parques nacionales, la propiedad privada y las tierras fiscales con y sin mensura (tierra fiscal sin vender pero ocupada: 49,9%; propiedad privada: 41,1%; superficie en jurisdicción de parques nacionales: 8,2%; tierras sin mensura: 5,8%). A su vez, la privatización de las centrales hidroeléctricas restringe el uso del recurso hídrico e implica negociaciones con actores extrarregionales no necesariamente involucrados en este proyecto.

El financiamiento del Neuquén agroforestal demandaría a la instancia provincial valorizar el capital a partir de concretar la infraestructura necesaria para que las microregiones puedan producir en condiciones competitivas. Si bien la inversión privada es considerada protagonista principal en la concreción y gerenciamiento de los proyectos —como propietarios individuales, empresas regionales o corporaciones— es el Estado quien debe generar las condiciones jurídicas y promocionales para el éxito de la propuesta. A la vez debe, en el corto plazo, resolver los problemas sociales derivados de la transformación en el mercado de

trabajo, la adecuación e innovación institucional y el abandono de la tradicional modalidad de intervención.

Al respecto, un límite importante está fundado en la necesidad de cambiar la cultura productiva y la dinámica de funcionamiento de la sociedad neuquina, mayoritariamente urbana (según el Censo de 1991, más del 80%).

Esta situación implica un desafío significativo para los gestores del proyecto ya que se pretende modificar la mentalidad de la sociedad civil y transformar la cultura de los ciudadanos demandantes del Estado en ciudadanos oferentes en una estrategia productiva microrregional. Por último, el mecanismo de comercialización está condicionado por las políticas de integración que genera el poder central y su política exterior que no siempre contempla los intereses provinciales, privilegiando la inserción de las tradicionales áreas de litoral argentino. En el caso del Mercosur, la vinculación con Chile continúa efectuando el intercambio comercial a través de los pasos fronterizos de Mendoza.

No obstante, el Proyecto 2020 encuentra el mayor obstáculo en el cambio de gobierno en Neuquén. En efecto, la fracción del MPN que asume en diciembre

de 1999, proyecta la estrategia de desarrollo en la afirmación del perfil energético. En consonancia con la política nacional, establece la renegociación de los contratos con empresas petroleras para activar la vigencia del modelo hidrocarburífero. Se propone que la nación otorgue la prórroga de 10 años a los contratos con Repsol-YPF en los dos yacimientos gasíferos más importantes del país (Sierra Barrosa y Loma de La Lata) y se buscan acuerdos con otras compañías.

A partir de estas acciones, por primera vez el gobierno provincial adopta el mismo discurso de la nación y las empresas ya que los acuerdos implican el renunciamiento al poder concedente que le otorgan la Constitución nacional y las leyes provinciales en la materia. El abandono de los principios que fueron bandera del MPN durante décadas restringe la posibilidad de conformar un bloque de provincias petroleras, debilitando su capacidad para lograr una negociación más ventajosa. A la vez, el compromiso de inversión de las empresas, que se concretaría en innovación

tecnológica, no resuelve el problema de la desocupación provincial.¹⁰ Asimismo, y en conjunto con la nación, el gobierno intenta busca inversiones ofreciendo nuevos y viejos proyectos. En Brasil y en países europeos promociona una zona franca, la privatización de la red aeroportuaria, la concreción del ferrocarril trasandino y la venta de la Corporación Minera Neuquina (CORFONE). Los grandes proyectos de inversión,

que no constituyen una propuesta articulada, plantean una clara tendencia a considerar la competitividad de este espacio a partir de la explotación privada de sus recursos naturales y la operación de un sistema de transportes ofreciendo servicios de infraestructura y convirtiendo a

Neuquén en un lugar de paso de mercaderías y personas.

En este orden, más allá del resultado de las gestiones, el retorno al perfil hidrocarburífero vuelve a colocar como base del presupuesto provincial la dependencia de ingresos inestables: las regalías. Centrada en el corto plazo, la estrategia evidencia el abandono de la reconversión productiva que en el largo plazo permitiría redefinir las modalidades de la intervención estatal y recrear mecanismos tendientes a contener, en un marco de equidad, las facetas materiales y culturales de la sociedad

local.

4. La lógica de Neuquén: ¿Reconversión productiva o adecuación a la política global?

La eclosión del régimen de acumulación nacional —en el que Neuquén tardíamente se incorpora como proveedor de recursos energéticos—

aparece

por el Estado y desnuda con toda crudeza la viabilidad de la inserción tal como se venía dando. Los efectos de la privatización aceleran una crisis que afectando una actividad, la petrolera, acciona sobre muchas más y deriva en una conflictividad recurrente. Por ello debe considerarse que no es superficial o pasajera, es en realidad profunda y durable, implica al tiempo y descansa sobre una comparación entre presente (sin trabajo) y pasado (con trabajo).

Las conversiones globales determinan una coyuntura económica pero

también

política, que modifica la tradicional ubicación emepenista en la estructura de poder nacional. La nueva relación Estado Nacional-provincia quita toda posibilidad de operar como en la "etapa del auge del federalismo" y recrea un ámbito en donde la unidireccionalidad aparece cuestionada.

En este contexto, la estrategia del "2020" pretende constituir un espacio que no sólo oriente su producción hacia el Atlántico, sino que reconvierta su estructura y dinámica de funcionamiento, al generar y colocar productos agroforestales y agroindustriales propios en nuevos mercados. En última instancia, apunta a que esta unidad espacial concreta se redimensione y diversifique adoptando la bidireccionalidad en la estrategia de inserción. Sin embargo, más allá de los condicionamientos financieros, ecológicos, jurisdiccionales, culturales y sociales, existe un problema político que complejiza el programa de reconversión. La fracción emepenista que hoy gobierna la provincia, aunque retoma algunas iniciativas, no acuerda con la propuesta del Neuquén 2020 que ha desaparecido del discurso. Antes bien, formula como estrategia de desarrollo un aggiornamento del anterior perfil energético, complementado con una concepción del espacio como

lugar

de tránsito para diversos flujos comerciales.

En síntesis, la quiebra de la estrategia

interventora-planificadora-distribucionista y el gerenciamiento de la crisis que en Neuquén deriva en la ruptura al interior del partido gobernante, pone en discusión las bases materiales y sociales sobre las que se asentaba la reproducción del estado provincial. Una fracción del

partido apunta a una transformación sustantiva del espacio y de la cultura productiva en el largo plazo; la otra fracción opera en la búsqueda de capitales para reactivar el negocio petrolero y abrir la economía provincial a fuertes inversiones internacionales. Ambas estrategias, con sus límites y potencialidades, reflejan una mayor iniciativa por parte de la provincia que modifica la histórica vinculación entre las instancias federal y local. Esta situación inédita es una consecuencia reveladora de las transformaciones estructurales por las que están atravesando la economía y la política argentinas.

En la actualidad pareciera presentarse la reconversión como la adaptación al nuevo estadio del sistema mundial con su correspondiente división del trabajo. En el capitalismo periférico sólo pueden modificarse parcialmente estas cuestiones, afrontando las sociedades latinoamericanas conflictos para poner en marcha un "nuevo orden", que se limita a profundizar la especialización con la que el país se insertó en el mercado. Argentina tiene una matriz agropecuaria, que pretende ser reprimarizada, aprovechando las ventajas comparativas naturales (agro, petróleo, pesca, bosques, etc.) con cierto grado de industrialización; la desindustrialización relativa pasa por el máximo aprovechamiento de la renta agropecuaria y energética (Abalos, 1991).

El escenario del tercer milenio configura conflictivas relaciones internacionales y otorga un nuevo dinamismo a las regiones, convertidas en unidades de conexión al espacio dentro del cual se resuelve la acumulación capitalista. El Neuquén 2020 y la afirmación del modelo energético debatidos en el ámbito provincial introducen en sus consideraciones estos supuestos. Sin embargo, la construcción de un bloque regional, más allá de las apelaciones discursivas, no aparece clara en las discusiones y menos aún en las acciones llevadas a cabo tanto en la mirada hacia el Alto Valle de Río Negro como hacia Chile.

Las marchas y contramarchas en la definición del Mercosur, que en ningún caso incluyen a Neuquén en el bloque, y los intentos de reconversión productiva o redefinición del perfil energético están anclados en los límites provinciales sin especificar un real proceso de integración subregional. La bifrontalidad se proyecta y contempla con criterios más económicos que políticos y en la mayor parte de las veces con rasgos marcadamente comercialistas.

No es fácil advertir en esta instancia objetivos políticos globales a nivel del espacio provincial y menos aún en un marco regional ampliado. En este sentido, la viabilidad de las estrategias proyectadas queda totalmente librada a los heterogéneos y contrapuestos intereses de los actores privados, sin que se asuma la necesidad de generar mecanismos conjuntos en la toma de decisiones, ni articular acuerdos que institucionalicen acciones compartidas. La experiencia internacional demuestra que los mayores logros en la reconversión productiva e inserción en los circuitos comerciales se basan en la coordinación de procedimientos tanto macro como microeconómicos y están fundados en la necesidad de construir espacios socioculturales y políticos expandidos, que no pueden dejarse librados a las fuerzas espontáneas del mercado.

Ahora bien, la profunda transformación por la que atraviesan las sociedades permite reconceptualizar el sentido de la política en general y la naturaleza de los mecanismos de formulación y ejecución de políticas públicas en particular. Diez años de aplicación de un modelo neoliberal en Argentina demuestran que las políticas globales de empleo, distribución de ingreso, sustentabilidad ambiental, bienestar e infraestructura no pueden discutirse y ejecutarse en el ámbito del mercado, ni ser el resultado de la acción natural de las fuerzas sociales que operan en la sociedad civil. El análisis realizado en torno a la crisis y las propuestas de reconversión económica en el espacio neuquino pareciera dar razón a la sugerente afirmación de Lechner respecto de las potencialidades del Estado y del mercado en la fase actual del capitalismo: El Estado no es la única solución, pero tampoco solamente problema. Lentamente se impone la conclusión de que el Estado es parte del problema y de la solución (Calderón y Lechner, 1998:17).

1 Docentes e investigadores de la Universidad Nacional de Comahue, Neuquén

(Patagonia Argentina), y del Centro de Estudios Históricos de Estado, Política y Cultura (CEHEPyC) - CLACSO.

2 A partir de 1991 el Movimiento Popular Neuquino (MPN) se divide en dos líneas, identificadas con las figuras de Sapag y Sosbich. Cabe recordar que este entramado partidario mantiene el control de la provincia desde 1963 a la actualidad. (Ver Favaro y Arias Bucciarelli, 1995).

3 El Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo es un organismo vinculado al Consejo Federal de Inversiones y en el que se mantienen — más

allá de los regímenes constitucionales o de facto— los principales cuadros políticos del partido provincial

4 La cuenca neuquina comprende el sudeste de La Pampa, sur de Mendoza,

noroeste de Río Negro y prácticamente toda la superficie de la provincia de Neuquén.

5 Neuquén intentó tomar como modelo el caso de la provincia de Alberta, Canadá. Si bien existen diferencias institucionales, geográficas y poblacionales, tienen como denominador común un modelo económico basado en

los recursos energéticos; la diferencia está en la propiedad del recurso.

6 Neuquén sigue siendo proveedora de energía y tiene las mayores reservas

del país: 45% de gas, 29% de petróleo (produce el 37% nacional), con una potencia instalada en hidroelectricidad del 52% del MW del país. Cuenta con una moderna refinería y es cabe-cera de cuatro oleoductos troncales (tres al interior del país y uno a Concepción-Chile) y tres gasoductos (dos al interior del país y uno a Chile).

7 Según proyecciones oficiales la ciudad de Neuquén registra un crecimiento explosivo, pasando de 187.275 habitantes en 1993 a 223.315 en

1997; en la actualidad supera los 260.000 habitantes.

8 La propuesta reconoce influencia en el replanteo de la planificación que hace la CEPAL frente a los efectos negativos de la reestructuración neoliberal en América Latina.

9 Neuquén ocupa el tercer lugar a nivel nacional: 65 de cada 1.000 habitantes son empleados públicos (87 en La Rioja y 88 en Santa Cruz). La proporción duplica los datos de la media nacional (36 por cada 1.000 habitantes).

10 En el Departamento Confluencia, donde se concentra el 70% de la población, los problemas del desempleo alcanzan al 14,5%. En los departamentos del norte, las estimaciones superan el 35 y 44%. El número

de obreros que podría absorber Repsol YPF S.A. varía, según las fuentes, entre 250 a 1.500 trabajadores.

Referencias

Abalos, Carlos, (1991). "La Argentina que viene". Realidad Económica, 98.

Borón, Atilio, (1999). "Pensamiento único y resignación política. Los límites de una falsa coartada". Nueva Sociedad, 163.

Calderón, Fernando & Lechner, Norbert, (1998). Más allá del Estado, más allá del mercado: la democracia. La Paz: Plural.

COPADE, (1998). Neuquén 2020. Una propuesta para todos. Neuquén. Secretaría de Estado del COPADE-Provincia del Neuquén.

Capraro, Héctor & Estesio, Roberto, (1987). Estado, región y descentralización, Buenos Aires: Ilpas.

Favaro, Orietta & Arias Bucciarelli, Mario, (1995). "El nuevo escenario político. Elecciones y crisis en un espacio provincial. El Movimiento Popular Neuquino: ¿ruptura o continuidad de una forma de hacer política?". Realidad Económica, 135.

_____ (1999). "La conformación de una provincia exportadora de energía.

Neuquén, 1950-1980". En Favaro, O. (ed.) Neuquén. La construcción de un orden estatal (pp. 193-225). Neuquén: Cehepyc.

Favaro, Orietta; Arias Bucciarelli, & Mario, Ivorno, Graciela (1997). "La conflictividad social en Neuquén. El movimiento cutralquense y los nuevos sujetos sociales". Realidad Económica, 148.

Neffa, Julio, (1998). Modos de regulación, regímenes de acumulación y sus crisis en Argentina, 1880-1996. Buenos Aires: Eudeba.

Slater, David, (1998). "Los rasgos espaciales de la democratización en tiempos globales". Nueva Sociedad, 156.

Casilla 16002, Correo 9
Santiago, Chile
Código Postal Campus Lo Contador 6640064
Fono: (56-2) 6865511, Fax: (56-2) 2328805.

eure@puc.cl