

LA PATAGONIA EN EL CONTEXTO DE LAS TRANSFORMACIONES REGIONALES

Beatriz *Saint Lary*
María Rosa *Colantuono*

La reestructuración económica internacional en curso, producto de la crisis de expansión del capitalismo, es un eje indispensable para la comprensión de los fenómenos regionales, y puede caracterizarse sintéticamente con las palabras de E. Laurelli y J. Lindenoim: "...se asienta en un proceso de continua centralización del capital, de aceleración de la utilización de los avances científico-técnicos, de mayor participación de los Estados en asociaciones supranacionales; de fortalecimiento de grandes grupos económicos locales; de intensificación de los lazos dependientes de nuestros países con los países capitalistas centrales -dentro de los cuales se destacan los efectos del endeudamiento externo-; la difusión de políticas de ajuste, básicamente asentadas en orientaciones neoliberales."

En este marco, el rol del Estado ha cambiado fundamentalmente su perfil en América Latina, a partir de la "imposición de una imagen antiestatista y la aplicación de medidas que achican, degradan y desmembran el aparato estatal en tamaño y atribuciones" (ibidem), a diferencia del papel regulador y de control social que mantiene en los países centrales, especialmente de Europa occidental, y la tendencia a un mayor intervencionismo que se está dando en Estados Unidos.

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

Con estas políticas se han logrado dos efectos contrapuestos; por un lado, la estabilidad económica mediante el control de la inflación, y por otro, el fortalecimiento de grandes grupos económicos y una mayor concentración del ingreso, procesos que profundizan mecanismos de exclusión y pobreza. Los conflictos derivados de esta si-

tuación se expresan en las manifestaciones que movilizan a extensos grupos en todo el espacio nacional, tales como las movilizaciones masivas en defensa de la educación pública, las de jubilados y las relacionadas con la desaparición de fuentes de trabajo.

Estas políticas, a su vez, tienen un impacto diferencial en el territorio nacional, y nos preocupa poder visualizar, aún con el grado de provisoriedad que implica el análisis de una crisis en curso, los efectos en la Patagonia.

Para ello es necesario considerar los patrones preexistentes del desarrollo regional:

-El territorio, que está integrado hoy por las provincias de Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, con una extensión de 786.112 km², 28,3 % de la superficie de Argentina continental, tuvo como actividades económicas básicas, desde fines del siglo pasado, la ganadería extensiva -esencialmente ovina- y ya entrado este siglo, la conformación de oasis de riego con fruticultura, horticultura y ganadería más intensivas en el Alto Valle de Río Negro y Neuquén, en el Valle Medio e Inferior del Río Negro y en el Valle del río Chubut

Estas actividades, en manos de capitales privados, fueron sin embargo fomentadas por el estado nacional a través del reparto de tierras, obras de infraestructura y políticas crediticias, entre otros.

-Simultáneamente, se descubren los primeros yacimientos de petróleo (Comodoro Rivadavia 1907 - Plaza Huincul 1918) que anticipan una actividad energética que jugará un papel fundamental en las economías regionales, sobre todo a partir de los años '60, promovida por el desarrollismo.

La explotación de hidrocarburos, así como la construcción de grandes represas hidroeléctricas, dio lugar a una ocupación puntual del territorio con la creación de una serie de centros urbanos aislados.

Estas actividades, a cargo de empresas del estado -YPF, Gas del Estado, Hidronor, YCF, Hipasam- estuvieron acompañadas por ac-

ciones de carácter social que cubrían las demandas de las nuevas poblaciones. Estas acciones de fomento y asistencia fueron ejercidas por el estado nacional y/o los estados provinciales.

-La existencia de determinados recursos naturales, permitió también el desarrollo de centros turísticos más o menos dinámicos, que complementan el perfil económico de la región.

El espacio producto de estos patrones de asentamiento y también de una fuerte gravitación de los elementos naturales, se caracteriza por ser discontinuo, con áreas de densa ocupación y dinamismo como las islas agrícolas, asentamientos puntuales producto de la actividad minera o zonas turísticas, en medio de extensas áreas despobladas.

En este contexto, el estado impulsó políticas de integración a través de la instalación de ferrocarriles, rutas, líneas aéreas y otros medios de comunicación.

Frente a esta realidad cabe la formulación de dos interrogantes básicos: ¿cuáles son los impactos de la actual reestructuración económica en nuestras sociedades y en la producción del espacio? y ¿qué población quedará involucrada por estos procesos y cómo?.

En un primer intento de respuesta, cabe referirnos a aquellas políticas que se están instrumentando y que afectan directamente a la Patagonia.

a) Con respecto a los servicios que hasta ahora eran prestados por el estado nacional, éste trata de desprenderse de los mismos mediante distintas alternativas, sea por privatización, transferencia a las provincias o simple eliminación.

Dadas las características regionales ya descriptas, los medios de transporte y comunicación juegan un papel fundamental en la integración del ámbito patagónico. En ese sentido, las medidas del gobierno central afectarían este rol, por cuanto:

-Basándose en la ineficiencia y el voluminoso déficit de los FC, el estado nacional ha convocado a concurso de inversores que

deseen adquirir los distintos ramales. Para el caso de aquellos que no despierten el interés comercial, prevé su cierre a partir del 1/8/1992, si las provincias no aceptan compartir con Nación los gastos que su mantenimiento implica.

En este marco y hasta el momento se dan distintas situaciones:

El FC General Roca, que une Buenos Aires con Zapala en la provincia de Neuquén y que atraviesa el Norte patagónico, ha pasado a manos de una empresa privada, que sólo piensa mantener el servicio de carga. El gobierno de la provincia de Neuquén ha manifestado interés en hacerse cargo del servicio de pasajeros y ha iniciado gestiones al respecto.

Si bien esta línea sirve a áreas muy dinámicas como el Alto Valle de Río Negro y Neuquén, que han superado la dependencia con respecto al F.C., hay otros sectores en los cuales el levantamiento del servicio implicaría profundizar las condiciones de marginalidad y aislamiento debido a la dependencia de distintas poblaciones con respecto al F.C. como fuente de trabajo y como medio de transporte. Es el caso de la Línea Sur de Río Negro, que atraviesa un extenso sector de ganadería ovina extensiva caracterizado por el estancamiento, con graves problemas socioeconómicos, baja calidad de vida y expulsor de población.

-Basándose también en criterios meramente economicistas, el gobierno nacional ha reestructurado la empresa LADE -Líneas Aéreas del Estado-, dependiente de la Fuerza Aérea Argentina, que se inició con vuelos que cubrían solamente servicios de carga y correspondencia en la Patagonia, y luego agregó el transporte de pasajeros. Cumplió funciones promocionales y de integración con tarifas de fomento y uniendo localidades que no resultan de interés para las líneas aéreas comerciales, en un espacio caracterizado, como ya se ha dicho, por las grandes distancias y la fragmentación territorial. En 1991 y en función de una reestructuración tendiente a disminuir los gastos, se ha operado una reducción aproximada del 50 % en la frecuencia de los vuelos, acompañada de un porcentaje similar en cuanto a reducción de personal.

Esto implica, desde el punto de vista espacial, una nueva magnitud de las distancias y mayores costos en la movilidad de personas y mercaderías.

b) Como se ha dicho, la actividad energética tuvo un papel fundamental en el desarrollo de la región por la existencia de importantes reservas de petróleo y gas y en buena medida hierro y carbón. Además de recursos hídricos que permitieron la instalación de grandes complejos hidroeléctricos.

Es así como aparecen las empresas del Estado encargadas del manejo de estos recursos como actores sociales con gran protagonismo regional.

En consecuencia, la política de privatizaciones que las involucra tendrá efectos particularmente importantes para la región.

Ya se está produciendo, en virtud del achicamiento de YPF y Gas del Estado previo a los concursos de privatización, una notable reducción de personal, que en el caso de Gas del Estado alcanza a un 25 % de los empleados en las provincias de Río Negro y Neuquén.

En Catriel, ciudad que basó su crecimiento en la actividad petrolera y que según el censo de 1991 tenía 16.000 habitantes, se está registrando un éxodo de población que alcanzaría a un 40 % en poco más de un año, ya que no hay fuentes de trabajo alternativas. Esta grave situación ha sido reconocida por el gobierno nacional, que ha declarado en "emergencia ocupacional" a varias localidades rionegrinas, entre ellas Catriel.

Como consecuencia del redimensionamiento de YPF, con fines eficientistas y dejando de lado la función social que cumplió a lo largo de su historia, además de la reducción de personal ya mencionada la empresa se ha desprendido de dependencias y actividades que no hacen directamente a la producción de petróleo, pero que han incidido en la vida social y económica y por ende en el desarrollo de distintas localidades petroleras: proveedurías, talleres, servicios eléctricos, centros sanitarios y educativos, etc.

En algunos casos, frente al cierre de fuentes de trabajo y la recesión económica, ex agentes de la empresa se organizan en cooperativas para la prestación de servicios, vinculados con la explotación o de otro carácter (Plaza Huinul-Cutral Co)

La privatización de las empresas que hasta el momento han tenido en sus manos la actividad energética -petróleo, gas, hidroelectricidad- significará un cambio sustancial en cuanto a los actores sociales intervinientes, ya que se pasará de una empresa hegemónica estatal en cada actividad a múltiples agentes económicos. Esta atomización conducirá a la complejización de los mecanismos de negociación, en especial con respecto a la fijación de precios y liquidación de regalías a los estados provinciales.

Los mecanismos explicitados, y que tienen como objetivo prioritario lograr mayores ingresos al tesoro nacional para el pago de la deuda externa, no aparecen articulados por una política energética global, que debiera contemplar básicamente la explotación racional de los recursos, no sólo con criterio económico sino también ambiental, mantener un adecuado nivel de reservas, garantizar un equilibrio de precios y el pago de regalías.

A la fecha no se percibe con claridad si el Estado va a ejercer algún control sobre la explotación de los recursos involucrados que garantice algo más que la mera extracción sistemática para satisfacción de mercados extrarregionales, sin proceso de transformación alguna, lo que podría dinamizar la vida económica regional.

Dicho de otra manera, no aparece el Estado ejerciendo la función que le compete de establecer las condiciones que garanticen el beneficio del interés público, ya que la lógica de maximizar la ganancia, implícita en todo negocio, hace que los beneficios sociales se diluyan y pasen a un segundo plano.

c) Otra de las facetas del ajuste es la transferencia de servicios relacionadas con la asistencia social y especialmente con la educación, a las provincias. Esto implica para las mismas una mayor carga presupuestaria. A su vez, se insinúan intentos por parte de los estados provinciales de aplicar similares medidas de descentralización hacia los municipios.

Esto podría llevar, por una parte, a la atomización de problemas y soluciones; por otra, podría constituirse en una posibilidad para transformar la democracia hacia una mayor participación.

d) Finalmente, habrá que considerar la incidencia que tendrán en la región las políticas diferenciales recientemente adoptadas con respecto a la Patagonia Sur (Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego y parcialmente Río Negro), que consisten en créditos de fomento, eliminación de algunos impuestos, aumento de asignaciones familiares, entre otras medidas de promoción.

Paralelamente a las acciones impulsadas por el estado, y dentro del proceso de mundialización de la economía y del avance científico-técnico, cabe mencionar otras transformaciones, como las que se están dando en el campo de la fruticultura, con experiencias totalmente distintas a la que surgió en el Alto Valle, con predominio de pequeños y medianos productores (20 has promedio) resultado del empuje de los inmigrantes y la regulación estatal a partir de la década del 30. En el Valle Medio del Río Negro, entre Chelforó y Choele Choel, se inició la compra de grandes extensiones, a partir de una legislación de desgravación impositiva en los años '70, para quienes invirtieran en tierras áridas. Hoy, se desarrolla una fruticultura a cargo de grandes empresas regionales y nacionales que recogen el aporte directo de capitales extranjeros para concentrar inversiones. Seis líderes frutícolas son los iniciadores de un nuevo concepto en la actividad: alta tecnología en grandes superficies, que permitirá entrar en el siglo XXI en otra escala productiva. Cerca de 6000 has. puestas en valor por seis empresas en el Valle Medio entregarán una producción cercana a las 300.000 toneladas, en tanto las 100.000 has. del Alto Valle a cargo de 5.000 establecimientos producen por temporada un millón trescientos mil toneladas, es decir, apenas cuatro veces más que la perspectiva anterior.

En cifras, media docena de empresas multinacionales y criollas le habrán inyectado 15 millones de dólares a las tierras para que en el año 2000 se cosechen unos 60 millones de dólares por temporada. Y los planes de expansión continúan.

Este nuevo sistema de relaciones que se está generando afecta con especial intensidad a la provincia de Neuquén. En estudios realizados sobre su situación socioeconómica, declamamos: "En el caso de la provincia del Neuquén se está ante un ámbito territorial cuya actividad dominante es la energética, base de riqueza del estado provincial y concentrada esencialmente en el departamento Confluencia, que coexiste con el sector ganadero -fronterizo- menos dinámico, que se vincula con el sector energético vía la distribución de las regalías. Este perfil se define a partir de la década del '60, la que marca un cambio en las actividades económicas dominantes.

Este cambio se relaciona fundamentalmente con la política implementada por el gobierno central que prioriza la utilización de las fuentes de energía -sobre todo los hidrocarburos líquidos- en el modelo de desarrollo nacional.

Coincidentemente, a fines de la década del cincuenta (1957), se da un cambio esencial en lo político institucional con la provincialización del territorio nacional del Neuquén. Poco después de este cambio jurídico se produce el surgimiento de una fuerza política cuyo comportamiento puede ser evaluado hoy como atípico en el contexto nacional. El Movimiento Popular Neuquino, que en su origen fue un desprendimiento del peronismo, logró hegemonizar la política provincial en los últimos veinticinco años, sea con el ejercicio directo o no del poder según las circunstancias políticas nacionales.

El modelo económico que surge de la relación entre esta nueva provincia, rica en recursos energéticos, y la importancia que adquieren estos para la política desarrollista, tiene como fundamento la apropiación de una parte de la renta energética a través de las regalías. Esta renta se redistribuye fundamentalmente a través de la obra pública y las políticas sociales del estado provincial. Por las contrataciones que se efectúan con los agentes privados esta obra pública se transforma en una actividad dinamizadora de la sociedad neuquina. Este fenómeno que por un lado contribuye a integrar el ámbito territorial, acentúa ciertas diferencias en el crecimiento: un Neuquén capitalista, vinculado a actividades muy dinámicas, circunscripto básicamente al departamento Confluencia, contrasta con un Neuquén ganadero que comparativamente puede caracterizarse como menos desarrollado, carácter que sólo se altera en lugares puntuales en los que

otras actividades productivas -turismo y/o actividad forestal- logran imprimir un relativo dinamismo.

El modelo de desarrollo implementado en la provincia ha dado como resultado una sociedad que tiene la particularidad de crecer notoriamente en el contexto de un país con una economía en crisis. En efecto, durante el período 1970-82 el producto bruto nacional per cápita creció a un ritmo del 0,75 % promedio anual mientras que en Neuquén creció a una tasa promedio del 5,7 % en el mismo período.

Esta situación obedece, precisamente, al peso que la actividad energética va adquiriendo en la economía provincial a partir de la década del '60."

Este modelo, caracterizado por una fuerte intervención estatal, está hoy seriamente cuestionado: "Este modelo económico, concebido sólo y exclusivamente a partir de la función del Estado, está agotado". (Mensaje del Gobernador de la provincia a la Legislatura provincial. 1 de Mayo de 1992).

Para abonar esta afirmación, nos remitimos al informe "El reordenamiento de las actividades del estado provincial" producido por la Subsecretaría de Programación y Coordinación Técnica. Junio 1992:

..."El anterior proyecto centró su esfuerzo en el factor dinamizador de un Estado con superávit permanente y en el efecto multiplicador de corto plazo de los trabajos públicos. La persistencia durante años de esta situación es lo que explica la magnitud de la obra pública realizada y la disponibilidad de servicios, no siempre prioritarios, en cada región provincial.

La macrocefalia de la ciudad capital, la incrementación demográfica y de servicios en la zona de la Confluencia, el lento pero constante vaciamiento del resto del territorio provincial y un estado que creció hasta límites impensados por la racionalidad técnica, administrativa y financiera, son los frutos de una política con visión de planeamiento limitada y que -además- no vislumbró las perspectivas de cambio que la dinámica interna del propio proyecto le exigiría a mediano plazo"...

En el mismo informe aparece claramente caracterizado el "estado administrativo y distribucionista" que se refleja en:

...a) La alta participación de administración general del Estado en el total del gasto anual (23,4 %)

b) El sobredimensionamiento del gasto corriente (70,9 %) sobre la inversión de capital (24,3 %)

c) La alta incidencia de los gastos en personal (63,4 % de los gastos corrientes y 45 % del gasto total).

d) La significación de las "transferencias", reflejo de un estado "asistencialista" (21 % de los gastos corrientes y 15 % del total de gastos anuales).

e) La altísima participación de los trabajos públicos (93,7 % de los gastos de capital y 22,8 % del total del gasto); mas aún si se considera:

f) La escasa inversión administrativa y en bienes de capital en sectores prioritarios como educación, salud y seguridad (en ninguno de esos casos, más del 0,5 % del gasto total de los respectivos organismos)."...

Además, se destaca:

..."Una baja incidencia del estado como promotor de actividades productivas (14,0 % del gasto total); más aún si se considera que dentro del concepto presupuestario de "Desarrollo de la Economía" se incluyen gastos en personal, bienes, servicios y trabajos públicos

Una alta dependencia financiera de los recursos de origen nacional, ya que el 57,1 % del total de los recursos provinciales son de ese origen. Los ingresos por regalías y por coparticipación federal de impuestos representan, en conjunto, el 49,3 % del total de recursos provinciales."...

Frente a esta evaluación crítica que lleva al gobierno provincial a identificarse con los planteos del gobierno nacional, no se visualiza un programa alternativo de desarrollo, pero sí la definición de abandonar la función asistencialista y empresaria que se dio hasta hoy.

De hecho, la obra pública se encuentra paralizada y está en estudio el destino de las empresas estatales neuquinas y de los entes encargados de actividades sectoriales, a fin de reformular su accionar mediante su continuidad, supresión, privatización o transferencia a Municipios. A modo de ejemplo, ya se ha decidido la transformación del Banco Provincia del Neuquén y de Transportes Aéreos Neuquén en sociedades anónimas y la privatización del Instituto Provincial Autárquico del Seguro.

La provincia está recibiendo el impacto de esta situación y de las políticas nacionales ya enunciadas, que se traducen en una crisis caracterizada por los problemas de desocupación que ya hemos mencionado, el éxodo de población que afecta a centros urbanos vinculados con la actividad petrolera, el deterioro en cuanto a prestación de servicios, especialmente salud y educación y las protestas sociales consiguientes.

En este contexto, aparecen los Municipios asumiendo actitudes tendientes a buscar soluciones en el ámbito local, perfilándose en un rol que hasta ahora era ejercido esencialmente por el gobierno provincial.

A modo de conclusión

Remitiéndonos a las preguntas que nos formuláramos acerca de los impactos de la reestructuración en la sociedad y en la producción de espacio, y qué población quedará involucrada en estos procesos y de qué manera, podemos plantear algunas hipótesis en relación con tendencias que se observan:

-Se agrava el problema de la desocupación por achicamiento del estado y ausencia de alternativas económicas, lo que sumado a

procesos de concentración constituyen fenómenos que profundizan mecanismos de exclusión y pobreza.

-Desde lo espacial, se profundizarían situaciones de marginalidad y aislamiento en algunas áreas -como la Línea Sur de la provincia de Río Negro que ya mencionáramos- y perderían dinamismo otras antes privilegiadas por el accionar estatal tales como centros surgidos en torno a la explotación de recursos energéticos y mineros. Simultáneamente se incorporan tierras antes improductivas a una agricultura intensiva en tecnología y capital en manos de grandes empresas que participan en circuitos internacionales de acumulación y que actúan como enclaves, como el valle medio del río Negro.

Estos antecedentes permiten anticipar cambios en la intensidad y dirección de los flujos migratorios, lo que en algunos casos como el de la ciudad de Neuquén, conduciría a revertir o atemperar procesos de metropolización a nivel regional.

-Se observa un creciente peso provincial -de mediación- frente a la pérdida de protagonismo de la Nación en la dinamización de las economías regionales, y ante la necesidad de transferir, mediante la descentralización, las políticas de ajuste a todo el ámbito nacional.

-Frente a los problemas concretos que genera el nuevo "modelo", se perfila una valorización del nivel local, sea mediante nuevos roles que asumen los municipios, como se mencionara, o bien con nuevas y más activas formas de participación de la comunidad en busca de determinadas reivindicaciones.