

# POLITICAS DEL ESTADO Y CONFIGURACION ESPACIAL. PRESENTACION DEL CASO NEUQUINO (REPUBLICA ARGENTINA)

Colantuono, M. Rosa

Pérez Gabriela A.

Universidad Nacional del Comahue, Fac. de Humanidades.

Depto. Geografía Neuquén- Rep. Argentina

En el caso neuquino abordar la temática de la configuración espacial requiere necesariamente la incorporación, en el análisis, el rol del Estado provincial.

Los fundamentos radican en las peculiaridades del contexto político neuquino y en el amplio protagonismo del Estado en el comportamiento de la estructura socio- económica de la provincia.

En este marco se pretende presentar una serie de notas preliminares que permitan visualizar la incidencia de las políticas oficiales en la dinámica del sistema regional, puntualizando en los efectos derivados de las mismas.

## 1. POLÍTICAS DEL ESTADO Y LA CONFIGURACION ESPACIAL

### 1.1. El contexto

La planificación surgida en América Latina como una instancia para promover el desarrollo estableció la necesidad de “que se ejecuten, de acuerdo con los principios democráticos, programas nacionales de desarrollo económico y social, amplios y bien concebidos, encaminados a lograr un crecimiento autosuficiente” (1).

Este reconocimiento hacia la conveniencia de visualizar conjuntamente desarrollo y planificación como una manera de abordar las desigualdades regionales, se constituyó en el puntapié inicial de un proceso que fue generando espacios de discusión y formación profesional respecto al papel de objetivos de la planificación en América Latina.

La provincia del Neuquén no permaneció impermeable a las tendencias del nuevo contexto. Además, los problemas inherentes a la falta de desarrollo, también se manifiestan en el espacio neuquino, reconociéndose en los ámbitos gubernamentales “...triste realidad de miseria, ignorancia, enfermedad y hambre...” (Sagap, 1963) (2) que aquejaba a la provincia, y ante la cual se proponía.

“... una sociedad sin privilegios donde se promueva el bienestar general y se aseguren los beneficios de la libertad de la democracia y de la desigualdad...” (... ) y que entiende “... dentro de los principios de federalismo (...) el bienestar

---

<sup>1</sup> Requerimientos básicos para el desarrollo citados en la Carta de Punta del Este, conferencia de Punta del Este, 1961.

<sup>2</sup> Felipe Sagap es uno de los fundadores del movimiento Popular Neuquino y fue gobernador en cuatro períodos (1962, 1963, 1973 y 1983).

social de los neuquinos como el centro del accionar del gobierno, bienestar social al cual confluyen la educación, la salud, la vivienda, la producción, la obra pública, la economía, la ciencia y la tecnología, al servicio y promoción del pueblo neuquino, garantizando su futuro.

Apoyamos el principio de subsidiaridad del Estado, además el rol rector que debe cumplir, le compete el de fomento e incentivación de las actividades básicas para el desarrollo provincial”.

(Declaración de principios Movimiento Popular Neuquino).

Autor esta situación el gobierno provincial promovió en 1964 la creación del Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADE), organismo que tendría como función central de la de “... elaborar la programación integral del desarrollo económico- social de la Provincia, coordinando convenientemente los factores locales, regionales y nacionales” (3).

Fue así que este organismo se erigió como el centro generador de las ideas concernientes a la planificación del desarrollo provincial.

El protagonismo que tuvo – y tiene como tal, se vio favorecido por el hecho de que la vida política neuquina por el hecho de que la vida política neuquina ha estado liderada casi treinta años (4) por un único partido político: el Movimiento Popular Neuquino.

Lo que a su vez permitió la consolidación de un cuadro técnico ideológicamente consustanciado y coherente con los propósitos gubernamentales. Es decir que aquí no se dio el casi típico divorcio entre los grupos políticos hegemónicos y teocráticos.

No obstante, aparentemente ello no garantizó el logro de los propósitos tendientes a la programación integral del desarrollo económico- social. En este sentido el COPADE no habría concretado ningún esfuerzo de planificación global, habiéndose abocado solamente a los estudios de factibilidad (Palermo, 1988).

Introducimos en esta temática nos obligaría en principio, a indagar en torno a los siguientes interrogantes:

- ¿Cómo se ha entendido al proceso de planificación?
- ¿Cuál ha sido la concepción de desarrollo prevaleciente?
- ¿Cómo se visualizan las desigualdades hacia el interior provincial?
- ¿Hasta qué punto las políticas públicas implementadas derivan de un conocimiento profundo de la realidad socioeconómica provincial?

---

<sup>3</sup> COPADE, Antecedentes de la Secretaría de Estado del Copade, 1988.

<sup>4</sup> El Movimiento Popular Neuquino ganó las elecciones en los años 1962, 1963, 1983, 1987 y 1991.

Como se puede observar el tema es amplio y complejo, y a pesar que su análisis no es propósito de esta ponencia creemos que las notas siguientes pueden constituir una base que a posteriori conduzca a abrir el debate.

## **1. 2. Las propuestas gubernamentales “de desarrollo”**

Los lineamientos generales para el desarrollo del Neuquén surgieron a comienzos del 60' como un intento de revertir la situación de desarrollo que caracterizaba a la provincia (<sup>5</sup>).

Por aquellos daños la configuración espacial comenzaba a perfilar un carácter dualista entre:

- El vértice oriental (departamento Confluencia), área que iniciaba su expansión económica y demográfica a raíz del auge que empezaba a adquirir la actividad energética; y
- El interior, área en franco estado de estancamiento y marginalidad.

Esto último se manifestaba claramente en:

- 1) La carencia de infraestructura y cobertura sanitaria en las áreas rurales,
- 2) El alto porcentaje de viviendas en estado precario,
- 3) La deficiencia alimenticia, especialmente de la población rural,
- 4) La falta de fuentes de trabajo alternativas a la ganadería, principal actividad económica del área,
- 5) El alto porcentaje de analfabetismo y de deserción escolar,
- 6) El despoblamiento de las áreas rurales.

En pleno reconocimiento de tal situación, se consideraba indispensable alcanzar “la estabilidad en el asentamiento de la población y en sus fuentes de trabajo y activación del proceso económico con el propósito de incrementar el producto bruto” (<sup>6</sup>), indicándose como los medios más idóneos:

- La lucha contra la miseria, el alcoholismo y el analfabetismo,
- La tecnificación de las actividades productivas,
- La adecuación de las infraestructuras y de los servicios,
- La instalación de industrias.
- El perfeccionamiento o creación de los circuitos comerciales.

---

<sup>5</sup> NEU, el desarrollo provincial, s/f.

<sup>6</sup> NEU, Diagnóstico preliminar de la situación de la provincia del Neuquén, 1968.

Así, ante el ante le distorsionado desarrollo provincial y la precaria situación de la población y economías del interior, el Estado organizó su “estrategia para el desarrollo” considerando tres fases <sup>(7)</sup> dentro de las cuales se enmarcaron las políticas gubernamentales.

La primera, iniciada en 1983, se centró en el mejoramiento de las condiciones sociales de la población. De este modo, y “en el convencimiento de que para alcanzar los objetivos de un desarrollo integral, armónico y equilibrado, era necesario acentuar al esfuerzo en la satisfacción de las necesidades básicas de salud, educación y vivienda” <sup>(8)</sup>, se pusieron en marcha una serie de planes de corte netamente social.

También en esta fase se inician acciones tendientes a la promoción de las actividades productivas.

A tal fin, y con el propósito de revertir el carácter rudimentario de la actividad agropecuaria mediante la asistencia y asesoramiento a los productores rurales, fueron creadas las Asociaciones de Fomento Rural. Asimismo se probó en 1964 la Ley 378 de Promoción Industrial para estimular el desarrollo de las actividades de transformaciones en el interior provincial.

La segunda fase enfatiza la creación de infraestructura para el desarrollo. Esto implicó que fueran extendiendo por todo el ámbito provincial las redes de energía, los caminos, las telecomunicaciones y los aeropuertos.

Además, la determinación del Estado provincial de dar continuidad a la promoción de las actividades productivas se manifestó en:

- Su intervención directa en la actividad ganadera mediante la implementación, en 1975, del Programa Esquila y la Comercialización de Lanas de la Provincia del Neuquén.
- Su intención de industrializar los recursos hidrocarburíferos en origen.

Tales propósitos motivaron numerosas gestiones entre los gobiernos provincial y nacional a fin de concretar alguno de los proyectos pertinentes (Polo Petroquímico y Electroquímico, Planta de Fertilizantes Nitrogenados-FERTINEU-, etc.), cuyos primeros esbozos se remontan a los años 60. Sin embargo las mismos no arrojaron resultados positivos.

No obstante, interesa señalar a los fines de este trabajo, que desde el punto de vista espacial la concreción de alguno de los proyectos citados significaría una mayor polarización del espacio neuquino, a raíz de estar contemplado que estos emprendimientos se localicen en el departamento Confluencia.

---

<sup>7</sup> En esta ponencia no se incluye el análisis de la tercera fase correspondiente al Desarrollo Científico y Tecnológico por encontrarse en sus inicios, existiendo en consecuencia, escasos elementos para considerarla.

<sup>8</sup>NEU, el desarrollo provincial, s/f.

- Su participación en la creación de empresas estatales o mixtas. Tal es caso de:
  - a) La Corporación Forestal Neuquina (CORFONE) y la Corporación Minera Neuquina (CORMITE), ambas creadas en 1974.
  - b) Yacimientos Petrolíferos Neuquinos (primera empresa provincial de Hidrocarburos del Neuquén) creadas en 1988 y 1989 respectivamente.
- La promoción de diversos planes turísticos con la finalidad de impulsar la actividad y atraer capitales privados.

### **1.3. Las dos caras del modelo de desarrollo: asistencialismo y exclusión**

Tal cual lo expresado en los planes de desarrollo, se pretendió a partir, de los mismos una estructuración más armónica del espacio provincial, promoviendo el ordenamiento territorial en torno a los ejes de desarrollo E- O (Neuquén-Cutral C6- Zapala) y N- S (Chos Malal- San Mart6n de los Andes).

Los objetivos b6sicos eran desarrollar el interior provincial y fortalecer las 6reas m6s din6micas para que asuman el rol de difusoras zonales del desarrollo.

Sin embargo, en el transcurrir de los a6os la configuraci6n espacial, perfilada hacia fines de los a6os 60 y comienzo de los 70, lejos de modificarse se fue consolidando. Ello en estrecha relaci6n con la nueva estrategia en materia energ6tica que implement6 el estado nacional a partir de 1955 en el marco de la pol6tica desarrollista. En este contexto, la provincia del Neuqu6n asumi6 el nuevo papel de "productora de energ6a" y desarrollo un modelo econ6mico que privilegio la explotaci6n de los hidrocarburos y sus recursos h6dricos.

Tal situaci6n origin6, por una parte, una recomposici6n del presupuesto provincial a ra6z de los ingresos que se generaron en concepto de regal6as (en 1989 m6s de 50% del presupuesto correspond6a a las regal6as energ6ticas).

Por otra parte, el Estado apoy6ndose en la renta energ6tica lleg6 a todo el 6mbito provincial a trav6s de la obra p6blica. La gran expansi6n que sufri6 6sta se manifest6 en:

- A) Una intensa inversi6n en infraestructura,
- B) La incorporaci6n al mercado laboral de significativos contingentes poblacionales, provenientes en su mayor6a de otras provincias de Chile.

Sin embargo, hay que recalcar la precariedad laboral de estos grupos al ser absorbidos esencialmente por el sector terciario y la construcci6n. Adem6s, hacia 1980 la relaci6n entre las expectativas laborales y la oferta real de desempleo arrojaba un saldo negativo. Ambas situaciones generaron considerables niveles de subempleo, especialmente en la poblaci6n residente en la periferia de la ciudad de Neuqu6n.

Desde el punto de vista espacial, el modelo significó la profundización de las desigualdades socio- económicas entre:

- El vértice oriental, centro geográfico de la actividad energética en razón de localizarse allí los principales yacimientos de petróleo y gas, las primeras obras hidroeléctricas y los centros urbanos vinculados directa o indirectamente a la actividad (tal es el caso del Neuquén capital y las localidades de Cutral Có y Plaza Huincul).
- El interior provincial, área esencialmente dependiente de la ganadería.

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 abandonar 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 son superávit permanente y en el efecto multiplicador de corto plazo de los trabajos públicos. La persistencia durante los 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 como visión del planteamiento 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 lo personal (63.4%) de los gastos corrientes y 45% del gasto total.

d) La significación de las “Transferencias”, reflejo de un estado “asistencialista” (21.8% 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); más 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 estos 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 social); más aún si se considera que dentro del concepto presupuestario de “Desarrollo de la Economía” se incluyen gastos en personal, bienes y servicios y trabajos públicos.

Una lata dependencia financiera de los recursos de origen nacional, ya que el 51.1% 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 si la definición de abandonar la función asistencialista y empresaria que se dio hasta hoy.

De hecho hoy, la obra pública se encuentra paralizada y esta en estudio el destino de las empresas estatales neuquinas y de los entes encargados de actividades sectoriales.

La provincia esta recibiendo al impacto de esta situación y de las políticas nacionales de ajuste, que se traducen en una crisis caracterizada por los problemas de desocupación, el éxodo de población que afecta a los centros urbanos vinculados con la actividad petrolera, el deterioro en cuanto a prestación de servicios, especialmente salud y educación y las protestas sociales consiguientes”. (Saint Lary y Colantuono).

A modo de conclusión se puede sostener que el Estado desempeñó, desde los comienzos de la década del sesenta hasta el inicio de los noventa, un rol asistencialista y paternalista. Rol que le permitió simultáneamente satisfacer las demandas de la sociedad y ganarse y el consenso de amplios sectores de la misma.

Asimismo se visualiza un Estado que, Plenamente consustanciados en una etapa con el modelo energético, consolidó la polarización del espacio neuquino, contrariamente a lo que se sostenía en el discurso política.

- acelerando el proceso de concentración económica en el vértice oriental, producto de la localización en el área de los principales agentes económicos vinculados a las actividades más dinámicas y de los efectos multiplicadores por las mismas;

- reforzando el patrón de asentamiento vigente a través de la afluencia de importantes corrientes migratorias, las que se localizaron esencialmente en el departamento Confluencia

Tal modelo de “desarrollo” revela un carácter excluyente que expresa a nuestro entender en dos niveles. Uno, el territorial, al dejar sin protagonismo a todo el interior provincial. El otro, el social, que se manifiesta en la existencia de amplios sectores de la población en condiciones de marginalidad, interdependiente del cual sea su localización.

Finalmente hoy, a pesar de los mensajes políticos dirigidos a cuestionar el modelo económico provincial vigente durante treinta años, no se visualizan acciones que impliquen posibilidades de cambios estructurales, por el contrario las tendencias apuntan a una profundización de las situaciones de marginalidad socio- económica y espacial.

## **BIBLIOGRAFIA**

COLANTUONO, María Rosa. Desarrollo e identidad regional neuquina. Documento inédito, Neuquén 1991.

COLANTUONO, María Rosa y otros. Dinámica socioeconómica del interior neuquino. Documento de trabajo. Departamento de Geografía. Facultad de Humanidades. Universidad Nacional del Comahue. Neuquén, 1992.

COPADE. Antecedentes de la Secretaría del Estado del Copade. Neuquén, 1988.

COPADE-NEU. El desarrollo provincial. Neuquén. S/f.

COPADE-NEU. Diagnóstico preliminar de la situación de provincia del Neuquén. Neuquén ., 1968.

COPADE- NEU. Lineamientos Generales para el Plan de Desarrollo Provincial, Neuquén. , 1984.

PALERMO, Vicente. Neuquén: la creación de una sociedad. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires. 1988.

PEREZ, Gabriela y COLANTUONO, M. Rosa. Los grandes proyectos de inversión y las transformaciones regionales recientes en la provincia del Neuquén. Documento Inédito. Neuquén. 1990.

SAINT LARY, Beatriz y COLANTUONO. M. Rosa. La Patagonia en el contexto de las transformaciones regionales. Ponencia presentada en el Simposio Internacional “el nuevo mapa del mundo”. Departamento de Geografía. Universidad de San Pablo. Septiembre 1992.