



Proyectos para la inserción nacional/ internacional de una provincia en crisis. El Neuquén 2020 en el contexto de la fractura política del MPN durante la década de 1990¹

**Orietta Favaro
Mario Arias Bucciarelli**

Hacia finales del segundo milenio, 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 civil².

Aunque no es un fenómeno inédito, sino la continuación e intensificación de los intercambios transversales que habían sido considerados dentro de la categoría de internacionalización; la globalización impuso 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 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 tuvo una celeridad y variabilidad muy alta. No sólo ha cambiado en el

¹Una versión preliminar del presente artículo, está publicada en Orietta Favaro, Mario Arias Bucciarelli y Graciela Iuorno, "Estrategias del Estado neuquino en el escenario de la globalización. Propuestas para la reconversión económica de un espacio mediterráneo", en *Revista EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, Santiago de Chile, Vol. XXVI, setiembre 2000, 78.

² David Slater, "Los rasgos espaciales de la democratización en tiempos globales"; en *Nueva Sociedad*, Caracas, 1998, 156.

esquema socio-productivo 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 latinoamericana - "*subsumidas y rearticuladas en un sistema de procesos y transacciones internacionales*"³ - 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 debatieron 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 gobierno⁴ y el debate en torno a la viabilidad del tradicional modelo hidrocarburífero.

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

³ Atilio Borón, "Pensamiento único y resignación político. Los límites de una falsa coartada"; en *Nueva Sociedad*, Caracas, 1999, 163, p.148.

⁴ 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. Sobre este proceso, ver Orietta Favaro y Mario Arias Bucciarelli, "El nuevo escenario político. Elecciones y crisis en un espacio provincial. El Movimiento Popular Neuquino: ¿ruptura o continuidad de una forma de hacer política?", en *Realidad Económica*, Buenos Aires, 1995, 135.

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 territorio⁵. 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 del siglo XX, 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

⁵ Héctor Caparo y Roberto Esteso, *Estado, región y descentralización*. Buenos Aires, Ilpas; 1987, p.64.

en la jurisdicción provincial y la federalización de los hidrocarburos -establecida en 1958- condicionan fuertemente la capacidad de decisión de la nueva provincia. Por otra parte, las propuestas de diversificación productiva esbozadas desde el COPADE⁶ se frustran por diversas razones.

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 diverso⁷. La política desarrollista en nuestro país redefine la orientación económica y se centra, en sus inicios, en el cambio en la cuestión petrolera. 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 neuquina⁸, localizándose yacimientos gasíferos⁹.

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

⁶ 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.

⁷ Julio Neffa, *Modos de regulación, regímenes de acumulación y sus crisis en Argentina, 1880-1996*, Buenos Aires., EUDEBA, 1998.

⁸ 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.

⁹ Para los debates en torno a la "estrategia desarrollista" y su real incidencia en la política neuquina; ver Mario Arias Bucciarelli, "Discutiendo interpretaciones. El impacto del 'desarrollismo' en el espacio neuquino", en *Revista de Historia/11*, Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, Educo., 2007/8 y, del mismo autor, "Identidades en disputa. La 'regiones' del Comahue y los poderes provinciales"; en *Cuadernos del Sur. Historia*, UNS, Bahía Blanca, 35/36

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 energéticos¹⁰.

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 extraregionales 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 años noventa, 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.

¹⁰ La conceptualización y análisis empírico del "*modelo energético exportador*" de la Provincia, se desarrolla en, Orietta Favaro y Mario Arias Bucciarelli "La conformación de una provincia exportadora de energía. Neuquén, 1950-1980"; en Orietta Favaro (editora) *Neuquén. La construcción de un orden estatal*, Neuquén, UNCo- Cehepyc/Clacso, 1999.

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 social¹¹. Sabido es que cuando se lanza la política de privatizaciones, diputados y senadores del MPN, al igual que de otras provincias hidrocarburíferas, 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 1970 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 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 replanteado¹². La renovación de los contratos que implicaron el otorgamiento por espacio de 25 años de las áreas petroleras y gasíferas explotadas o a explotarse al capital privado, quita toda capacidad de presión al gobierno provincial. En este sentido, la plena vigencia del perfil energético-exportador¹³ no

¹¹ Para un pormenorizado análisis de la conflictividad social emergente, ver Orietta Favaro y Mario Arias Bucciarelli, "El ciudadano corrido de la política. Protestas y acciones en la preservación de los derechos a la inclusión"; en *Boletín Americanista*, Universidad de Barcelona. Facultad de Geografía e Historia, Barcelona, 2003, 53.

¹² Cabe destacar que en determinadas coyunturas, el gobierno neuquino intentó tomar como modelo el caso de la provincia de Alberta (Canadá), cuyo modelo económico también se basa en la explotación de recursos energéticos. Más allá de las evidentes disparidades institucionales, geográficas y societales entre ambas jurisdicciones; la mayor diferencia radica en la propiedad del recurso.

¹³ Neuquén constituye un fuerte proveedor de energía a los mercados nacional e internacional con una exploración y explotación creciente y reservas en continua expansión. Posee una infraestructura adecuada, una moderna refinería y es cabecera de cuatro oleoductos troncales (tres al interior del país y

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 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.

A ello se suma otro aspecto controversial y discutido en este tipo de estrategia económica. El impacto ambiental que la actividad provoca cobra cada vez más relevancia y se manifiesta desde distintos sectores, siendo los pueblos originarios quienes emergen como los mayores defensores de los “derechos ecológicos”. En este orden de consideraciones, si durante la década de 1970 la preocupación era las reservas y el horizonte de disponibilidad del recurso; a partir de los años ochenta, el dilema se traslada al riesgo que puede generar en la zonas pobladas o de cultivos la explotación hidrocarburífera. En el debate público comienzan a denunciarse los alarmantes datos con respecto a la concentración de dióxido de carbono en la atmósfera, -que originan el efecto invernadero y el calentamiento global- y 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; relevan 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.

Pintar a Neuquén de verde ¿petróleo por agua?

Dadas las características del sistema político neuquino 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 apoyada 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 sustentabilidad¹⁴ 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 micro-regional como el ámbito potencial-estratégico del Neuquén en el siglo XXI. Esto fue 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 iban perdiendo entidad social y económica hasta convertirse en expulsores 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”, serían un recurso fundamental para la articulación de las diversas áreas. Esto apuntaba a reconstruir el tejido histórico de los pequeños valles cordilleranos y potenciar las relaciones comerciales

¹⁴ 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.

directas de las microrregiones proyectadas 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 basado en el desarrollo de las cuencas. Asimismo, la concreción del Trasadino del Sur -proyecto más que centenario- constituiría el más potente eje este-oeste y recogería los flujos comerciales de las cuencas derivadas al Pacífico.

La nueva mirada y esta relación comercial con el país trasandino tienen un anclaje que se remonta al momento en que ocupaban estos espacios, a ambos lados de la cordillera, los pueblos indígenas y se continúa en las primeras décadas del siglo XX; a pesar de la fijación y mayor control ejercido en los límites internacionales. Asumido en esta línea, para los mentores del “proyecto”, la puesta en práctica recuperaría una articulación que se plantea con perspectiva histórica. En este sentido y reivindicando el por entonces hegemónico discurso del “fin de las fronteras”, el COPADE piensa al Alto Valle de Río Negro y Neuquén¹⁵ como un espacio unificado que al superar los límites administrativos existentes, pueda constituirse en la principal área económica, social, tecnológica y cultural de la Patagonia.

En la versión sapagista, el gobierno neuquino admite que su modelo de crecimiento *conformó una etapa en su historia*, enmarcada en la fuerte presencia del Estado. Un modelo que se asemejaba a una *mesa de una sola pata* que sostenía la sociedad y que había perdido vigencia con los cambios mundiales que auguraban el nuevo milenio. Con este diagnóstico diseña un nuevo plan que esquematiza en la siguiente ecuación *tierra+agua+energía: el triángulo de riquezas de 2020*. En este replanteo para la estrategia de desarrollo, *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 privadas*. Respecto al financiamiento del cambio en la matriz productiva, si bien no descarta la inversión pública, señala que con el asesoramiento e incentivo gubernamental, la privada *“...debería ser la protagonista principal en la concreción y gerenciamiento de los proyectos”*¹⁶.

¹⁵ Neuquén posee entre el 15 al 18% de las 60.000 has. de tierras en cultivo, el resto corresponde a la provincia de Río Negro

¹⁶ COPADE, *Neuquén 2020. Una propuesta para todos*, Neuquén. 1998, pp.3-17.

Como en todas las propuestas que durante décadas elaboró el ente de planificación, se atiende al corto, mediano y largo plazo, declamando el cambio productivo bajo el paradigma del *desarrollo sustentable*. En este orden, basa la alternativa al modelo anterior en lo agroforestal y la transformación de los recursos primarios -a través de un proceso tecnológico- en una industria agroalimentaria de baja contaminación. Entre las variadas opciones que el programa para el desarrollo agroindustrial define, se priorizan algunos productos que ya existían, como los jugos y se induce y potencia la elaboración de otros más artesanales y novedosos para la Provincia, como son dulces de frutas, queso de cabra, hongos y truchas, a los que agregaría los enlatados de verdura con procedimientos innovadores y un fuerte impulso a la industria vitivinícola.

Las modificaciones enunciadas contemplan una estrategia de comercialización orientada por el promocionado corredor bioceánico a Chile y el relanzamiento del Mercosur, atendiendo a las estrategias diseñadas en el ámbito nacional. Frente a esta coyuntura, Neuquén pretendió superar su condición mediterránea, intentando 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 hidroviario, con el Mercosur. En este caso se trata de un enlace que, por vías acuáticas argentinas, permitiría ubicar materias primas y manufacturas de más de treinta mil industrias localizadas en San Pablo en los mercados del Pacífico, atendiendo a la significativa reducción de los costos de embarque y fletes.

Ahora bien, el *Programa 2020* se asume como una hipótesis de desarrollo estratégico que proyecta no sólo un cambio productivo, sino, y básicamente, 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-privado¹⁷; resolver la problemática de la desocupación y los desequilibrios en la distribución de la población.

¹⁷ Para la fecha de su lanzamiento, Neuquén ocupa el tercer lugar a nivel nacional: 65 de cada 1000 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 1000 habitantes)..

Sin embargo, la propuesta ofrece una importante complejidad que se traduce en una serie de condicionamientos. Por una parte, el modelo de reconversión -irrigar trescientas mil hectáreas- exigiría transformar sustancialmente un espacio caracterizado por una amplia meseta desértica con escasos niveles de precipitación en una zona apta para el cultivo. A excepción del 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; la mayor parte de la superficie lo constituyen tierras improductivas. Por otra parte, la transformación se enfrenta con posibles conflictos derivados del particular régimen de tenencia de la tierra; esto es, la demanda de la comunidad mapuche, la presencia de Parques Nacionales, la propiedad privada en los terrenos más fértiles, las tierras fiscales con y sin mensura y los yacimientos petroleros y gasíferos. A ello se suma, la privatización de las centrales hidroeléctricas que restringen el uso del recurso agua -imprescindible en la reconversión propuesta- y que implicarían dificultosas negociaciones con actores extraregionales o multinacionales no necesariamente involucrados en este proyecto.

Fuera de las limitantes antes enunciadas, el financiamiento del *Neuquén agroforestal*, demandaría a la instancia provincial valorizar el capital a partir de concretar la infraestructura necesaria para que las proyectadas 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 debería generar las condiciones jurídicas y promocionales para el éxito de la propuesta. La reconfiguración imaginada, en el corto plazo, debería 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 microregional.

Por último, el mecanismo de comercialización está condicionado por las actitudes 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, se definió efectuando el intercambio comercial a través de los pasos fronterizos de Mendoza.

No obstante, el *Proyecto Neuquén 2020* encuentra el mayor obstáculo en el cambio de gobierno en Neuquén. En efecto, la fracción del MPN que asume en diciembre de 1999- el sobichismo- recrea la estrategia de desarrollo en la afirmación del perfil energético exportador. Es por ello y en consonancia con la política nacional, que establece la renegociación de los contratos con empresas petroleras para activar la vigencia del modelo hidrocarburífero¹⁸. 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 involucran el renunciamiento al poder concedente que le otorga 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. Simultáneamente, el compromiso de inversión de las empresas, que se concretaría en innovación tecnológica, no resuelve el problema de la desocupación provincial¹⁹.

Asimismo, y en conjunto con la Nación, el gobierno intenta buscar 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 eventual ferrocarril transandino 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.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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 1500 trabajadores.

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 hubiera permitido 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.

¿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. 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 “*Neuquén 2020*” pretendió 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, apuntó 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; como se adelantó, intervino un problema político que complejizó el programa de reconversión. La fracción emepenista que gobernó durante la década de 1990, aunque retoma algunas iniciativas, no acuerda con la propuesta del “*Neuquén 2020*” que directamente desaparece del discurso oficial. 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 apuntó a una transformación sustantiva del espacio y de la cultura productiva en el largo plazo; la otra fracción operó 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, reflejaron 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 atravesaron la economía y la política argentina. En este contexto la reconversión propuesta conllevó claramente una adaptación al nuevo estadio del sistema mundial con su correspondiente división del trabajo. Argentina tradicionalmente tuvo una matriz agropecuaria que en los noventa se “reprimarizó, aprovechando las ventajas comparativas naturales (agro, petróleo, gas, pesca, bosques, minería.).

Como es sabido, el escenario del tercer milenio configuró conflictivas relaciones internacionales y otorgó 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, introdujeron en sus consideraciones estos supuestos. Sin embargo, la construcción de un bloque regional, más allá de las apelaciones discursivas, demostró ambigüedades en las discusiones y en las acciones llevadas a cabo tanto en la mirada hacia el Alto Valle de Río Negro como hacia Chile. De este modo, los intentos de reconversión productiva o redefinición del perfil energético siempre estuvieron anclados en los límites provinciales; sin especificar un real proceso de integración subregional. Podría concluirse que el fracaso en la bifrontalidad estuvo asociado a que la misma se proyectó con criterios más económicos que políticos y en la mayor parte de las veces con rasgos marcadamente mercantilistas.

Ahora bien, la profunda transformación por la que atravesaron las sociedades durante la década de 1990, 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 demostraron 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 que el Estado es parte del problema y de la solución”*²⁰.

²⁰ Fernando Calderón y Nibert Lechner, *Más allá del estado, más allá del mercado: la democracia*, La Paz, *Plural*, 1998, p.17.