

Este documento ha sido descargado de:
This document was downloaded from:



**Portal *de* Promoción y Difusión
Pública *del* Conocimiento
Académico y Científico**

<http://nulan.mdp.edu.ar> :: @NulanFCEyS

JOSÉ LUIS BONIFACIO. Lic. en Servicio Social – Mg. en Sociología U.N. del Comahue

A lo largo de los últimos años Neuquén se ha visto sometida a una serie de cambios que han producido modificaciones al interior de su estructura social. Las políticas nacionales y provinciales, en la dinámica de una economía globalizada, han transformado las condiciones de vida de amplios sectores de la población. Este proceso se ha caracterizado por la contracción del Estado en su función redistributiva y la aplicación de las recetas neoliberales.

Para una provincia donde el Estado, desde sus orígenes, se ha presentado como interventor, distribucionista y planificador; este nuevo papel ha activado manifestaciones colectivas de diversa índole: cortes de ruta; ataques a sedes del gobierno, comerciantes, bancos y empresas transnacionales; movilizaciones de desocupados y estatales: Hechos que demuestran el estado de malestar que se ha generado en los sectores de la sociedad más afectados por las políticas de ajuste.

El trabajo analiza las principales transformaciones operadas en la provincia de Neuquén en los años noventa, con el objeto de comprender el proceso que gestó el alto nivel de conflictividad social. Este cuadro de situación contribuirá también a: esbozar un mapa de las principales clases y actores sociales que se conformaron con el nuevo papel del Estado y analizar la dinámica de sus relaciones.

Introducción

A lo largo de los últimos años en Neuquén se han desarrollado una serie de cambios que han producido modificaciones al interior de su estructura social. Las políticas nacionales y provinciales, en el marco de una economía globalizada, han transformado las condiciones de vida de amplios sectores de la población. Este proceso se ha caracterizado por la contracción del Estado en su función redistributiva y la aplicación de las recetas neoliberales.

Para una provincia donde el Estado, desde sus orígenes, se ha presentado como interventor, distribucionista y planificador; este nuevo papel ha activado manifestaciones colectivas de diversa índole: cortes de ruta; ataques a sedes del gobierno, comerciantes, bancos y empresas transnacionales; movilizaciones de desocupados y estatales: Este alto grado de conflictividad social demuestra el estado de malestar que se ha generado en los sectores de la sociedad más afectados por las políticas de ajuste.

Los hechos mencionados pueden ser comprendidos en el marco de un proceso histórico regional, que se articula con los procesos nacionales y globales, cuya especificidad contribuye a entender el porque los conflictos sociales adquieren una expresión contestataria de tal envergadura. En la provincia de Neuquén se podrían reconocer tres momentos históricos, demarcados según el concepto de régimen social de acumulación.¹

¹ Se entiende el concepto de régimen social de acumulación como "un conjunto complejo de instituciones y de prácticas que inciden en el proceso de acumulación de capital, [...] entendiéndolo esto último como una actividad microeconómica de generación de ganancias y de toma de decisiones de inversión [...] entendiéndolo que la política y la economía son siempre constitutivas de la economía [...]. Un régimen social de acumulación es insalvablemente heterogéneo y está recorrido por contradicciones permanentes, [...] como una matriz de configuración cambiante, en cuyo interior se van enlazando diferentes estrategias específicas de acumulación y tácticas diversas para implementarlas, de manera que la acumulación de capital, aparece siempre como el resultado contingente de una dialéctica de estructuras y estrategias. [...] Los agentes económicos nunca componen de manera espontánea un sistema autosostenido [...] esto torna indispensable la acción del Estado para organizar los mercados, los sistemas de moneda y de crédito [...] las relaciones

[1] Desde 1955 a 1980 se inicia con la provincialización del territorio y finaliza con el abandono del modelo de industrialización por parte de la dictadura militar y el aumento de la participación en la economía local de sectores privados extra - regionales

[2] El período que va desde 1980 a 1991 además de caracterizarse por la participación de empresas extra – regionales, se distingue por la emergencia de nuevos actores sociales que durante y con posterioridad a la dictadura militar comienzan a reorganizarse y exigir mayor participación política.

[3] El último período se comienza a configurar a partir de 1989 cuando triunfa definitivamente el proyecto neoliberal y crea las condiciones políticas y jurídicas que posibilitan en 1991 privatizar las empresas públicas. A partir de este momento se inicia un modelo de acumulación que genera la exclusión de amplios sectores sociales.

En este trabajo se destacan los rasgos del último período, analizando las principales transformaciones sociales operadas en la provincia de Neuquén en los años noventa, con el objeto de comprender el proceso que gestó el alto nivel de conflictividad social. Este cuadro de situación contribuirá también a: esbozar un mapa de los principales actores sociales que se transformaron y conformaron con el nuevo papel del Estado y analizar la dinámica de sus relaciones.

La emergencia de un nuevo régimen social de acumulación

La creciente mundialización del capital; bajo los supuestos ideológicos neoliberales vinieron a reformular los espacios productivos y centros de poder alterando los mecanismos de acumulación y las formas de dominación preexistentes. En este nuevo orden mundial el mecanismo regulatorio de una economía capitalista globalizada, está determinado por los imperativos del mercado.

En este marco, el presidente de la Nación Menem se abocó durante los años noventa a enfrentar el proceso hiperinflacionario con reformas de claro corte neoliberal, tejiendo alianzas con el *establishment* económico nacional que contó con el beneplácito del mercado internacional. Se inició entonces, el proceso de desestatización de la economía argentina, que había comenzado a plantearse en la última dictadura militar.

La repercusión en la provincia de Neuquén de la crisis y reestructuración del capitalismo se tradujo en la desarticulación de los mecanismos de transferencia financiera que habían contribuido a configurar un Estado interventor - distribucionista y planificador. La desaparición de la tarifa Comahue y del régimen de promoción industrial, la paralización de las negociaciones para la radicación de un polo petroquímico, las nuevas formas de pagos de regalías y los pactos fiscales redefinieron las principales fuentes de ingreso y vaciaron de contenido la idea de federalismo² (Bucciarelli, 1999).

El quiebre de la forma de Estado interventor -distribucionista- planificador, se agota definitivamente en los noventa; el equilibrio fiscal, acompañado por un amplio programa de privatizaciones, pasaron a ser los requisitos para sostener el nuevo esquema político, económico y social. Desde el Estado provincial se apoyaron las privatizaciones de YPF, Gas del Estado e Hidronor. La desregulación de estas actividades y la estrategia que priorizó la "salida exportadora", aunque triplicó la producción de petróleo y duplicó la de gas, no redundó en mayores beneficios para la provincia (Bucciarelli, 1999).

entre trabajadores y empresarios, etc. [...] Esta acción requiere justificaciones diversas conforme a los conflictos que suscita". Nun, 1987. Citado en (Taranda y García, 2001)

² Es importante destacar que durante la primera fase mencionada (1955-1980) se consolida una burguesía cuyos sectores dominantes, política y económicamente operaron con capacidad para contener al resto de las clases sociales. El partido en el gobierno se legitimó a partir de las ideas del federalismo. Con prácticas políticas clientelistas y expresando su oposición ante el centralismo, logró articular un conjunto de creencias compartidas respecto de la estructura y del funcionamiento de la sociedad con una fuerte intervención del Estado.

El proceso de privatización, uno de los aspectos más importantes de la denominada "Reforma del Estado" desarticuló empresas públicas que, como YPF, aseguraban la dinámica y el desarrollo de algunas áreas de la provincia. El desmembramiento de la empresa estatal provocó la reducción de personal e impuso un sistema de retiro voluntario. Las indemnizaciones que recibieron los ex empleados de la empresa estatal YPF fueron invertidas en bienes - rápidamente desvalorizados - y pequeñas actividades comerciales que saturaron el mercado en recesión.

La situación ocupacional de la provincia se vio afectada, amplios segmentos de la población quedaron desocupados provocando tensiones sociales en un contexto provincial con tasas de desempleo inéditas.

Un reciente estudio (Pilatti, Castro y Monteiro, 2001) a los efectos de analizar lo ocurrido con las tasas de desempleo en Neuquén distingue tres períodos o etapas, en función de los diferentes niveles alcanzados por este indicador:

- 1984 - 1987 (con una tasa de desempleo menor al 6%)
- 1988 - 1992 (con una tasa de desempleo mayor que 6% y menor que 9%)
- 1993 - 2000 (con una tasa de desempleo mayor a 10%)

Durante el tercer período, entre 1993 y 1995 se produce un crecimiento en los niveles de desempleo que no tiene precedentes en la estadística laboral provincial, con tasas de desempleo superiores al 15%. En términos de subempleo se asistió a un marcado crecimiento, se supera hacia fines de 1998 el 13% de subocupación.

El ascenso de las tasas de desempleo en Neuquén tiene dos momentos: a) entre el primer semestre de 1992 y el primero de 1993, en que se pasa del 6,4% al 11,9%; y b) entre el primer semestre de 1994 y el primero de 1995 en que se pasa de niveles próximos al 11% a algo menos del 17%. A partir de 1996 se produce una estabilización con tasas promedio del 13%, hasta 2000. La caída del desempleo aparece como más rápida y pronunciada en el caso neuquino que en el conjunto del país, acompañada por una aguda elevación de las tasas de subempleo (13% promedio).

El estudio de Pilatti, Castro y Monterio concluye: "Lo acontecido a partir de 1996, resulta en buena medida explicado por el particular comportamiento del gobierno provincial ante el agravamiento de la problemática ocupacional. En efecto, Neuquén por esta época fue la única provincia argentina que creó y financió un programa propio, además de los programas de emergencia laboral del Estado Nacional, destinado a brindar contención y algún nivel de ingresos a las franjas poblacionales que sufren con más intensidad las secuelas de la desocupación. Esto implicó que - en términos de estadísticas laborales- un número importante de desocupados fuera transformado en subocupados".

Lo que este estudio no considera como explicación es que una nueva fuerza social exige al Estado tomar medidas contra el desempleo. En Junio de 1996 y en Abril de 1997, las ciudades de Cutral Co y Plaza Huicul fueron escenario de rebeliones o revueltas populares que, si bien presentaron diferentes matices una de otra, manifestaron una misma demanda: **trabajo**.

El gobierno provincial anunció que combatiría la desocupación en las localidades petroleras, con la promesa de la instalación de una planta de fertilizantes a través de una empresa transnacional. Cuando el gobernador Sapag rompe las negociaciones con los capitales canadienses que había realizado el anterior gobernador Sobisch, la decisión se convierte en detonante de una situación explosiva en las localidades de Cutral Co y Plaza Huicul. La desocupación se combatió con la subocupación ofrecida por los programas de emergencia laboral.

Las localidades de Cutral Co y Plaza Huicul cuentan aproximadamente con 56.900 habitantes de los cuales 23.900 participan de la PEA. La expulsión de empleados de la empresa YPF fue

de 5.000 personas. A mayo de 2001 eran asistidas con programas de asistencia al desempleo 2.138 personas que correspondían al 8,9% de la PEA.³

La privatización de YPF en 1991, terminó mostrando sus consecuencias sociales perversas en 1996. A partir de aquí se tornaron visibles los sectores sociales que quedaban en el camino con las políticas neoliberales.⁴

Las puebladas fueron iniciadas por un grupo reducido de personas que rápidamente recibieron el apoyo de toda la comunidad. En la primera pueblada, el gobernador se encontró con 20.000 personas que habían salido a la ruta cuando llegó con un paquete de medidas. En ambas se produjo el corte de la Ruta Nacional 22, en ambas intervino Gendarmería Nacional y en ambas se produjeron enfrentamientos. En la última el choque cobró la vida de Teresa Rodríguez. Los símbolos de las puebladas fueron los piqueteros y fogoneros, quienes encabezaron los reclamos.

Las privatizaciones fueron transformando los antes bien remunerados empleados en cuentapropistas y luego desocupados. Los despedidos cobraron su indemnización e invirtieron en comercios (kioscos, pizzerías, parrillas, etc.) pretendiendo vender sus productos a una población que se había quedado sin el poder de compra de otras épocas.

El acelerado crecimiento de la población verificado en la provincia durante los años ochenta, con aportes de personas de origen extraprovincial⁵, junto al aumento de la actividad económica, ya había generado nuevos sectores con intensiones manifiestas de participar de la vida política. Durante y luego de la dictadura militar la sociedad neuquina generó múltiples demandas y un escenario político heterogéneo en donde los protagonistas asumieron orientaciones de acción diferenciadas por intereses diversos y no siempre compatibles. Durante los años noventa las organizaciones sindicales que habían ganado centralidad en la década anterior asumieron un nuevo protagonismo social ante el avance de las políticas neoliberales.

El sindicato de trabajadores docentes ATEN (Asociación de Trabajadores de la Educación de Neuquén) junto a los estudiantes secundarios, sistemáticamente han impedido la aplicación en el territorio provincial de la Ley Federal de Educación y la Asociación de Trabajadores del Estado ATE, ha impedido al gobierno, con la permanente movilización popular, privatizar las últimas empresas públicas.

La fuerte dependencia del Estado provincial de los recursos financieros provistos por los fondos de coparticipación, especialmente de las regalías por hidrocarburos, ha contribuido, en la última década, a que la empresa transnacional Repsol pugne por explotar indiscriminadamente estos recursos y a apropiarse de los excedentes que genera esta actividad altamente rentable. El gobierno provincial actual explícitamente ha definido una alianza con la empresa, lo cual ha provocado fuertes conflictos con los gremios estatales.

Actualmente se verifica una disputa de poder entre ATE - CTA y el gobierno debido a la fuerte oposición de los gremios a lo que el gobernador Sobisch llamó su "alianza estratégica" con

³ El proceso de expulsión de 5.000 empleados de la empresa YPF en Cutral Co y Plaza Huincol, no pareció verse compensado por el fenómeno poblacional que se produjo en Riñón de los Sauces. En esta localidad la población se triplicó en un período de cinco años, pasó de 3.000 a 10.000 entre 1991 y 1995, atrayendo una avalancha de migrantes de Chile, Mendoza, Plaza Huincol y Cutral Co, producto de la desregulación petrolera. Allí se produjo el crecimiento demográfico más alto de la Argentina, generando para Neuquén la mayor proporción de sus regalías. De allí brota el 30% de la producción total de hidrocarburos del país.

⁴ Es posible afirmar que las luchas sociales en Neuquén inauguraron una nueva etapa de luchas sociales en Argentina, los hechos ocurridos en esta provincia mostraron que los cortes de rutas nacionales se tornaron la forma de acción colectiva más efectiva encontrada por los excluidos para ser escuchados, siendo que esta modalidad de lucha se expandió a los centros de conflicto social más importantes del país.

⁵ "La población neuquina ha crecido a un ritmo exponencial. Aunque en los últimos años ese fenómeno parece haberse atenuado, el ritmo de crecimiento continúa siendo enormemente superior al del total del país. En efecto, mientras que para toda la Argentina la tasa media anual de crecimiento de la población en el período intercensal 80/91 fue de 1.47%, en Neuquén esa tasa fue del 4.52%, dos veces mayor. Entre 1980-1991, Neuquén pareció consolidar su rol de polo de atracción migratoria, con un crecimiento de la población de origen extraprovincial del orden del 78%". (Piliatti, Castro y Monteiro, 2001).

Repsol. La misma hace referencia a la prórroga por diez años en la explotación de Loma La Lata, el mayor yacimiento gasífero de América y uno de los más grandes en petróleo. Esta decisión implica una transferencia de ingresos a la compañía española de 40.000 millones de dólares. (Verbitsky, 2002).

La fuerte demanda social por diversificar la matriz productiva que asegure un porvenir para las nuevas generaciones ha sido abandonada por la necesidad de garantizar la acumulación de capital de la gran empresa transnacional.

Frente a los cortes constantes de ruta y las demandas de los gremios estatales el gobierno ha respondido de dos maneras. Otorgar subsidios a los desempleados de manera de contener la situación social explosiva y judicializar los conflictos con los gremios estatales.

Al **régimen social de acumulación** devenido con las políticas neoliberales le es inherente un modelo de desarrollo que se remite a perseguir los imperativos del mercado y es incapaz de incluir a la población excluida. En la estructura productiva estos son una población excedente que no tiene ninguna función. El régimen político sólo se remite a ofrecer paliativos que apenas contienen la explosión social. Datos de mayo de 2001 revelaban que la provincia asistía con programas al desempleo a 10.517 personas sobre una población económicamente activa estimada en 198.371 personas. Aún así la tasa de desocupación en octubre del 2001 alcanzaba al 16,7%⁶. Por otro lado el gobierno se ha caracterizado por reprimir y perseguir judicialmente a quienes participan de las protestas sociales. Neuquén, con 400 casos, encabeza el *ranking* nacional de casi 3.000 trabajadores procesados por participar en cortes de ruta y protestas sociales. (Verbitsky, 2002).

En el nuevo modelo de acumulación generado a partir de los 90, la sociedad neuquina se presenta altamente fragmentada, algunas localidades se sienten abandonadas y la conflictividad social en la mayoría de los casos muestra signos explosivos. El proceso de privatización de empresas públicas y ajuste ortodoxo pone en evidencia la debilidad estructural del crecimiento neuquino, signado básicamente por los beneficios derivados de la explotación de los hidrocarburos y coparticipación federal.

Al modificarse de tal forma las condiciones de vida de la mayoría de la población se alteraron las bases que legitimaron durante más de tres décadas administraciones del Movimiento Popular Neuquino. Hoy en Neuquén, como la mayoría de las provincias del país, se ve una clara modificación de la relación entre el Estado y la sociedad civil.

Las dificultades de los Estados para resolver los problemas de las sociedades modernas han sido señaladas por la ciencia política actual. La misma ha destacado que el Estado y la Sociedad Civil se relacionan a través del proceso político democrático, siendo la política democrática el puente entre el Ciudadano y el Estado. Los eslabones que constituyen este puente son: las libertades civiles y los derechos atribuidos a los ciudadanos, el principio de la mayoría, los partidos políticos, elecciones, parlamento y el ejecutivo estatal. Los conflictos en una sociedad deberían resolverse dentro de los límites establecidos por la política democrática liberal (Offe, 1991). En el caso neuquino se observan síntomas de quiebre entre las tradicionales formas de resolver los problemas entre el Estado y la Sociedad Civil y por otro, la conformación de nuevas relaciones políticas entre éstos.

El alto grado de conflictividad social verificado en la provincia esta acompañado con el desarrollo de renovadas formas de organización social. Las continuas experiencias de lucha de amplios sectores social que cuestionan a los partidos políticos tradicionales y sus formas de resolución de los problemas pueden interpretarse como una manifestación política que no cuestiona la vida institucional democrática, sino que es una expresión de *Desobediencia Civil* que intenta articular

⁶ Los datos de la población total fueron extraídos de los resultados preliminares del Censo 2001 publicados en www.neuquen.gov.ar. La estimación de la PEA se calculó a partir del 42% de la población total, según la metodología utilizada por Vaudagnotto y Galván, (2001). Asimismo de este último trabajo se extrajo el dato de la población total asistida con programas de empleo. La tasa de desempleo corresponde al aglomerado Neuquén - Plottier y fue extraído de la EPH.

con los derechos constitucionales. Son luchas por incluir valores y normas que el régimen social de acumulación instaurado no puede cumplir ni realizar, a pesar de que los derechos sociales por los cuales se luchan están contemplados en las Constituciones.

Lo nuevo de estos movimientos de protesta es que muestran nuevas formas de ejercicio de la ciudadanía y en cierta forma muestran una de las posibilidades del futuro de la democracia. Los movimientos de resistencia en Neuquén parecen activar formas de luchas abiertas que parecían haberse contenido en el Estado de Bienestar.

Estas consideraciones, de carácter provisorio acerca de las nuevas formas de acción colectiva, merecen ser investigadas por los menos en dos direcciones: a) cuál es el alcance y profundidad de los efectos políticos que estas organizaciones producen; b) qué posibilidades tienen las acotadas demandas de las acciones colectivas de convertirse en el proceso de lucha en una alternativa política progresista que articule un proyecto de desarrollo, que a la vez que incluya al conjunto de la población diversifique la matriz productiva liberándola de la dependencia de los hidrocarburos.

Bibliografía Utilizada

- Bonifacio, José Luis (2001) *"Análisis de clase del proceso de exclusión social en argentina. El caso de los cortes de ruta"*. Ponencia presenta al Pre-congreso de la Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo realizado en la sede Neuquén. Universidad Nacional del Comahue.
- Bonifacio, José Luis (2001) *"Capitalismo, Estado y Democracia. Las tensiones del siglo XX"*. En *¿Sin Rumbo?*. Democracia, Estado, Sociedad. Editado por Publifadecs. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. General Roca.
- Bucciarelli Arias, Mario (1999) *"El Estado neuquino. Fortalezas y debilidades de una modalidad de intervención"*. En Neuquén la construcción de un orden estatal. Edición a cargo de Favaro Orietta. Universidad Nacional del Comahue. Neuquén.
- Favaro, Orietta (2001) *Neuquén. La sociedad y el conflicto. ¿Viejos actores y nuevas prácticas sociales?*. En Biblioteca virtual de www.clacso.org
- Offe, Claus (1991) *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Editorial Alianza, México.
- Pilatti, Mario; Castro, Rosa Ana y Monteiro Alejandro (2001) *"El empleo en Neuquén crisis e intervención pública"*. Ponencia presenta al Pre-congreso de la Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo realizado en la sede Neuquén. Universidad Nacional del Comahue.
- Taranda, Demetrio y García, Ana Elena (2001) *"Riqueza y pobreza: anverso y reverso de una economía de tipo enclave"*. Ponencia presentada al V Congreso de Estudios del Trabajo. Buenos Aires.
- Vaudagnotto, Rubén y Galván, Miguel (2001) *"Las políticas activas actuales en el mercado laboral neuquino: revisión y propuestas"*. Ponencia presenta al Pre-congreso de la Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo realizado en la sede Neuquén. Universidad Nacional del Comahue.
- Verbitsky, Horacio (2002) *"Caso testigo"*. Publicado en diario Página 12. Martes 22 de enero de 2002. Buenos Aires.