

LOS ÚLTIMOS MODELOS ECONÓMICOS. EFECTOS SOBRE EL PANORAMA SOCIO-ECONÓMICO SANTACRUCEÑO. PATAGONIA ARGENTINA.

María Eugenia Cepparo de Grosso
Rosario Vargas

INTRODUCCIÓN

La década del 90 marca el comienzo de un cambio significativo en las decisiones políticas y económicas nacionales que afectaron el desarrollo regional y provincial argentino. Impactos que aún se perciben y se profundizan. La incorporación de Argentina en el mundo globalizado obligó a la aplicación de diferentes medidas no sólo para minimizar las distancias con los países centrales sino para responder a las condiciones que éstos reclaman para ser incorporados a su circuito económico. Dentro del ámbito nacional, las regiones también se esfuerzan por incorporarse al mismo modelo. Los impactos de las políticas globales dependerán de las situaciones ya existentes en cada uno de esos escenarios.

Este panorama, fue la motivación que nos condujo al estudio de las políticas que el gobierno nacional aplicó y que afectaron a las economías regionales del sur argentino y, entre ellas, a la de la provincia de Santa Cruz. Para tener una idea más acabada de la evolución socio-económica y política de la Provincia, se consideraron las diferentes formas de organización, gestión y desarrollo, desde la década del 60. El fin es aproximarnos a la explicación del papel del Estado en Santa Cruz y su respuesta a los requerimientos del gobierno nacional en el marco de los últimos modelos capitalistas.

1. EL MARCO TEÓRICO

A partir de los años 30 los economistas influenciaron a la opinión pública con conclusiones acerca de las fallas del mercado, los efectos de los monopolios, los problemas de la competencia . . . Análisis que se oponían a las posiciones liberales clásicas y justificaban las regulaciones gubernamentales y el manejo estatal de la economía.

El Estado Nación que había sido diseñado para ser el guardián de la sociedad civil, se convirtió en el megaestado, dueño de esa sociedad de una manera extrema y totalitaria.... Hacia 1960, el megaestado se había convertido en una realidad política en los países desarrollados en todos sus aspectos: como organismo social, como dueño de la economía nacional asumiendo el papel de un Estado fiscal; y en la mayoría de los países, como Estado de Guerra Fría.¹

Si bien las ideas del liberalismo político y económico estimularon la modernización de los países en el siglo pasado, también olvidaron problemas sociales y económicos como los que surgían de la concentración de las riquezas o la democratización real de los gobiernos. Entre los modelos liberales, el keynesiano apareció como una alternativa viable para los países atrasados porque no llegó a anular por completo la separación entre política y economía que propone el liberalismo extremo. El Estado, según los postulados del modelo keynesiano debía actuar como tutor de los trabajadores, de las clases medias y de las grandes formaciones económicas. Política que generó un consenso social que produjo beneficios generales y años de prosperidad.

Sin embargo, en el marco de los países latinoamericanos, se eliminó del debate público y de la acción de los partidos la idea reformista del pensamiento democrático. "Cuando el Estado actuó en busca del desarrollo económico como objetivo central de su acción, dejó de lado la búsqueda de la modernización de los sistemas políticos. Esta es la razón por la que, en pleno auge económico, se hicieron presentes el autoritarismo, los golpes de Estado, la violación de los derechos humanos y otros síntomas repetidos de una crisis política prolongada que aún no encuentra solución".²

Este modelo de Estado benefactor comenzó a derrumbarse hace aproximadamente 20 años. "Los países angloamericanos, adoptaron plenamente esa teoría y, sin embargo, no disminuyeron el número, la gravedad o la duración de sus recesiones.... el Estado Fiscal se agotó hasta la impotencia."³ A pesar que las causas no fueron las mismas en todos los países, las demandas sociales, en ascenso explosivo, rebasaron la capacidad económica y administrativa del Estado, lo que produjo rebeliones populares y conflictos sociales. Ante estos cambios de circunstancias, se fue diseñando un nuevo modelo compartido por neoliberales y conservadores.

¹ Drucker, P., **La sociedad postcapitalista**. Buenos Aires, De. Sudamericana, 1993, p. 109 y 111.

² Duarte, L., **Modalidades de privatización y reforma del Estado. Análisis comparado**. Fac. de Ciencias Políticas y Sociales, U.N. de Cuyo, 1996, p. 19 y 20.

³ *Ibidem*, p. 113.

Hoy la crítica se sitúa en el otro extremo, se señalan los errores de la intervención estatal, los problemas de la burocracia y de su poder, los excesos reguladores, el paternalismo estatal, la proliferación de empresas públicas. Si la reestructuración iniciada por este modelo trajo consigo cambios en la realidad económica, no ha sido menor su influencia en el plano político-institucional y en las relaciones sociales. La *oleada neoliberal*,⁴ cuestiona la intervención del Estado sobre la economía, a la que acusa de ineficaz y rígida. Para evitarlo propone una progresiva liberalización de los mercados, una reducción del sector público mediante las privatizaciones y un mayor control del gasto con efectos directos sobre la inversión y los servicios sociales.

Junto a las modificaciones económicas y sociales estructurales, los cambios en los modos de regulación del Estado afectan el ámbito del sector público. La descentralización de las funciones políticas-administrativas, junto a la reducción de subvenciones y gasto público, las privatizaciones de empresas públicas, la generalización de los procesos de terciarización, las crecientes interrelaciones industria - servicios, también obedecen a las políticas de liberalización muy diferentes a las keynesianas.

Ante este panorama es inevitable que países como el nuestro y sus regiones conozcan y evalúen estas transformaciones, y traten de acercarse al resto de los países del mundo. Incorporación al nuevo modelo que puede significar diferentes grados de impactos sobre sus niveles de desarrollo regional.

EL PAPEL DEL ESTADO EN EL MARCO DEL DESARROLLO ECONÓMICO SANTACRUCEÑO

1. La ficticia imagen de prosperidad. El Estado como refugio.

Santa Cruz tiene una larga historia ganadera. En 1930 las tierras habían sido repartidas entre los primeros pobladores y ocupadas totalmente por el ganado ovino. Los vaivenes en los precios de la lana a nivel internacional, las irregulares demandas de carne ovina, las políticas nacionales contradictorias al desarrollo de actividades privadas regionales, y la desertificación cada vez más creciente, generaron sucesivas crisis en la economía santacruceña.

Santa Cruz constituye la provincia más austral, la segunda más grande y la más despoblada del territorio continental argentino. Su ubicación condiciona las características climáticas, frías áridas, con vientos fuertes del oeste y avances polares. Su considerable extensión transcurre desde los cordones andinos, bajos pero inaccesibles en la mayor parte de su recorrido, hasta la costa, extensa y escarpada. Dilatadas y secas mesetas, atravesadas por valles encajonados y alóctonos, se despliegan entre ambos frentes; y desde el norte al sur del espacio provincial. Son rasgos que anticipan sus características físico-bióticas extremas y la convierten en un territorio difícil de poblar y explotar económicamente. Limitaciones que se convirtieron en fuertes presiones a la hora de encarar los sucesivos proyectos económicos y sociales. Estos planes también estuvieron afectados por el devenir de los sucesos tanto externos como internos.

Mientras los países industrializados, se recuperaban de la segunda guerra, el crecimiento argentino entró en un período de crisis, sobre todo entre 1949 y 1952. "Inflación, desocupación y desabastecimiento interno llevaron a restringir el consumo. . . los signos de fatiga que mostraba el modelo industrial - sustitutivo no hicieron sino demorar la formulación de un nuevo modelo de desarrollo para el país y la Patagonia".⁵ Es así que Perón en su segundo gobierno decidió cambiar su política económica con el fin de modificar la coyuntura desfavorable.

La fuerza negativa de los factores mencionados se mantuvo y se acentuó con el tiempo, a pesar de la implementación de algunas decisiones que pudieron haber revertido la situación. Una de ellas fue la de la política integracionista desarrollada por el primer gobierno peronista (1946-1955) a través de sus Planes Quinquenales, que incluían específicamente un Plan Patagónico. El mismo preveía potenciar la explotación de recursos energéticos, promover la industria y desarrollar un vasto plan de obras públicas de infraestructura. Mientras que la instalación industrial no se efectivizó en todas las provincias patagónicas; la extracción del carbón y petróleo, respondía a la demanda energética del país.

En junio de 1955, por ley 14.408, el territorio nacional de Santa Cruz pasa a ser provincia, aunque recién en 1958 se realizaron las primeras elecciones. "El primer gobierno de Santa Cruz comenzó con pocos recursos, pero éstos fueron creciendo ya que el presidente de la Nación, Frondizi, hizo asignarles fondos

⁴ Según la perspectiva teórica desde que se interpretan los cambios, este período histórico que ahora se inicia se define de forma distinta: sociedad postindustrial, régimen de acumulación flexible o postfordista, neofordismo, tercera revolución industrial, sociedad informacional, capitalismo global, sociedad postcapitalista. Méndez, R., **Geografía Económica. La lógica espacial del capitalismo global**. Barcelona, Ariel, 1997, p. 100.

⁵ Navarro Floria, P., **Historia de la Patagonia**. Bs. As., Ciudad Argentina, 1999, p.214.

para obras. Es así que se inició, en escala apreciable, la construcción de edificios públicos, para escuelas y policía, y se dio comienzo a un plan vial.”⁶

En la década del 60 la extracción de hidrocarburos se vio fortalecida cuando la cuestión energética comenzó a ser relevante a nivel mundial. La riqueza de las reservas generaron una visión prometedora de la Patagonia Meridional, favorecida por las políticas llevadas a cabo por el gobierno desarrollista del presidente Arturo Frondizi y del primer gobierno constitucional de la Provincia a cargo del Dr. Mario Paradelo. Entre esas políticas, la Ley de Radicación de Capitales, favoreció la efectivización de una serie de contratos para la exploración y explotación de reservas petroleras en la Patagonia, mientras que en el resto del país promovió el desarrollo de las industrias básicas. Además de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, empresas norteamericanas e italianas, exploraban en el sector norte de Santa Cruz; con lo que se obtuvo mayores producciones.

La imagen de prosperidad que iba adquiriendo la Patagonia, paulatinamente, fue desdibujándose. Interrupciones y desequilibrios espaciales en la implementación de las medidas promotoras de desarrollo; gestiones administrativas poco eficientes que comenzaron a crear un cuerpo burocrático sobredimensionado; provocaron el desaliento de sus habitantes ante la falta de cumplimiento de los objetivos prometidos.

Si bien Santa Cruz, comenzó a percibir importantes recursos económicos en concepto de regalías, la política petrolera nacional no le concedió el control de la producción al Estado provincial. La sede central de la empresa, ubicada en Capital Federal, adoptaba todas las decisiones relacionadas con exploración, explotación, comercialización y destino. Sin embargo, la intensidad y la expansión de las extracciones, generaron asentamientos que se convirtieron con el tiempo en pequeñas ciudades, como es el caso de Pico Truncado, Caleta Olivia, Las Heras, Cañadón Seco. Otras como Río Gallegos, crecieron rápidamente debido a que concentraba la producción de la Cuenca Petrolífera y Gasífera Sur de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (Y.P.F.) y la salida de la producción carbonífera de Yacimientos Carboníferos Fiscales (Y.C.F.).

La misma década, la del 60, se caracteriza por el comienzo de crisis políticas crónicas a escala nacional, con enfrentamientos generales entre grupos antagónicos, ya sea entre dirigentes políticos y/o entre representantes de diferentes extracciones del ejército. Situación agravada aún más por la presión ejercida por los peronistas proscriptos.

La elección de Illia en 1963, apoyado en un plan de gobierno que parecía cambiar el rumbo del país hacia un nacionalismo económico, coincidió con una coyuntura socioeconómica favorable (buenas cosechas y una mejor balanza de pagos favorecieron el aumento de los salarios que estimularon la demanda). Su propuesta de una mayor intervención estatal, de regulación de precios, de promoción de las pequeñas empresas de capitales nacionales, de retiro de créditos a las grandes empresas y anulación de los contratos petroleros, provocó la falta de apoyo y la cesación de inversiones extranjeras. Panorama que complicó la intención de superar la crisis.⁷

Las consecuencias regionales de las disparidades ocasionadas en el seno del gobierno nacional, como el mencionado anteriormente, se sumaron a los conflictos institucionales que experimentó la provincia de Santa Cruz durante los mandatos de los dos primeros gobernadores electos.⁸

Por otro lado, la crisis creciente de la ganadería no logró ser superada a pesar de la preocupación permanente por la prosperidad de la Patagonia a lo largo de las presidencias de Frondizi, Illia y Onganía, como lo atestiguan sus frecuentes viajes a la provincia y las promesas de obras a realizar en la región en general.⁹ El carácter fallido de estos propósitos favorecieron el decaimiento del sector económico en general y específicamente del ganadero, provocando la continua emigración de numerosa población rural a los centros urbanos. Este proceso de migración fue un reflejo de lo que se manifestaba en el resto del país, a pesar de las diferencias en las motivaciones del éxodo. En la región pampeana, por ejemplo, "poblaron los suburbios los nuevos obreros industriales que provenían de las provincias del interior y que habían cambiado su miseria rural por los mejores jornales que les ofrecía la naciente industria".¹⁰ Estas

⁶ Lenzi, J.H., **Historia de Santa Cruz**. Río Gallegos, Segovia Editor, 1980, p. 515.

⁷ Romero, J.L., **Breve Historia de la Argentina**. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 175.

⁸ Decisiones tomadas por el primer gobernador, provocaron su inhabilitación. Al negarse entregar el gobierno al Vicepresidente de la Cámara, se produce en Santa Cruz, el caso de tener dos gobernadores al mismo tiempo. En Lenzi, H., op. cit., p.521

⁹ Lenzi, H., op. cit., p. 522.

¹⁰ Romero, J.L., op. cit, p. 156.

situaciones comenzaban a reflejar la fragilidad del modelo económico en vigencia, ya que no supo reconocer que cada región debía tener un tratamiento diferencial.

Dentro del contexto patagónico, la emigración hacia las ciudades se profundizó en Santa Cruz. La disminución de los habitantes del área rural manifestó una tendencia descendente muy marcada, de valores relativos próximos al 60 % sobre el total de población en 1947, pasó al 46 % en 1960, y al 23 % en 1970.¹¹ La mayor parte de estos migrantes, a diferencia de lo que ocurrió en el área pampeana, no se reubicó en la industria sino que fue absorbida por el Estado, en municipalidades, hospitales, policía, etc. Panorama agravado por los problemas coyunturales (variaciones en los precios de la lana, modificación en la demanda de subproductos); y por los factores naturales que hacían más graves los inconvenientes estructurales (la sobrecarga que acrecentaba la desertificación, las nevadas repetitivas). Todo ello hacía difícil el logro de soluciones a corto plazo.

A lo largo de las décadas del 70 y del 80, se produce una profundización de los problemas generados por la fragilidad del medio. La consecuencia fue la decadencia del stock ovino en toda la región patagónica. En la provincia de Santa Cruz, la disminución fue del 35%. Simultáneamente, se convirtió en la segunda productora de petróleo del país, y la primera en gas y carbón. "El impacto social que tuvo este resurgimiento de los hidrocarburos en los lugares de explotación fue enorme. Comodoro Rivadavia, Pico Truncado, Caleta Olivia en la Patagonia Sur. . .se transformaron definitivamente en ciudades petroleras, con población inestable, mayoritariamente masculina y de altos ingresos relativos. El contexto político en el que se dieron las marchas y contramarchas de la política petrolera nacional del período, también fue conflictivo . . ." ¹² Las disputas, no sólo se debían al problema de la propiedad del subsuelo y manejo de los recursos entre la nación y las provincias, sino por el panorama político y económico que vivía el país.

La convulsión generada por los sucesivos golpes militares (entre 1966 y 1972) hacía ver, en grupos de diversas orientaciones políticas e, incluso, en los mismos miembros de las Fuerzas Armadas, la necesidad de una salida democrática. ". . . cobraba cuerpo entre aquellos una suerte de aceptación tácita del derecho del peronismo a volver al gobierno. Es que Perón se había convertido, por fuerza de las circunstancias, en la única alternativa al poder militar . . . y la última posibilidad de un orden legítimo, que cerrara la crisis política en que debatía el país desde 1955".¹³ La figura de Perón provocó una polarización que llevó a un triunfo categórico del frente electoral por él propiciado (1973 - 1976).

1.1. La tendencia hacia la terciarización

Sin intentar caer en repeticiones, resulta necesario volver al objetivo del trabajo: la explicación del papel del Estado provincial en el marco de las políticas socioeconómicas nacionales. Para ello recurrimos a las variables de análisis Producto Bruto Geográfico y Población Económicamente Activa por Rama de Actividad.

La representatividad de la actividad primaria en el PBG manifestó un descenso progresivo entre 1970 (aportaba el 46,1%) y 1985 (con el 25,5%). Dentro de ella la rama agricultura, caza, silvicultura y pesca fue perdiendo participación en la generación del PBG provincial ya que se modificó del 14,8 % en 1970 ¹⁴ a 8,8 % en 1985.¹⁵ A la vez, la actividad terciaria fue ganando posiciones en el PBG provincial, ya que pasó de 39,7% en 1970 a 54,6% en 1985. (Tabla 1)

Tabla 1. PBG provincial por rama de actividad. 1970 - 1985 en porcentajes.

AÑO	PRIMARIA	SECUNDARIA	TERCIARIA	TOTAL
1970	46,1	14,2	39,7	100
1975	27,9	26,9	45,2	100
1980	31	23,7	45,3	100
1985	25,5	19,9	54,6	100

¹¹ INDEC. Censos Nacionales 1947, 1960, 1970

¹² Navarro Floria, P., op. cit., p. 235.

¹³ Romero, J.L., op. cit., p. 181.

¹⁴ Se carece de datos del PBG de Santa Cruz de 1960

¹⁵ González Pedemonte, U.; Lafuente, H. Cepparo de Grosso, M.E., et al. **Centros de Servicios Rurales de Santa Cruz**, 1985, p. 57, inédito.

Fuente: Elaboración propia. Dirección de Estadísticas y Censos. Pcia de Santa Cruz.

Las actividades secundarias fueron poco atractivas para la mano de obra liberada por el campo ya que las industrias crecieron lentamente a pesar de las legislaciones promocionales posteriores a 1958. El proceso de industrialización fue más dinámico en las provincias de Río Negro y Neuquén con la agroindustria y con la hidroelectricidad. Con respecto a Santa Cruz, el gobernador Paradello, inició tratativas con empresas y grupos financieros con el fin de construir centrales hidroeléctricas y complejos petroquímicos. Sin embargo los proyectos quedaron trunco.¹⁶ La evolución industrial de Santa Cruz, estuvo representada por el faenamamiento de carne ovina hasta mediados de la década del 70. El frigorífico SWIFT cerró sus plantas de Río Gallegos, Puerto Santa Cruz y Puerto San Julián debido a la declinación de los mercados externos y en medio de graves endeudamientos empresariales, que también afectaron al resto de las empresas faenadoras de ovinos del país. La población económicamente activa ocupada en sus inicios, disminuyó en un 50%. Por otra parte, la Provincia no aprovechó las franquicias aduaneras que se establecieron para los territorios ubicados al sur del paralelo 42, que si utilizó Chubut instalando industrias textiles, de procesamientos de pescado y otras plantas industriales como la siderúrgica ALUAR.

A partir de los 70, el sector de la rama secundaria con más participación fue la de la construcción, alentada en gran medida por las inversiones realizadas por el sector público destinadas a edificios escolares, servicios sanitarios y construcciones viales. La tendencia creciente se mantuvo en el período 70-85, cuando las obras públicas representaron el 86,4 % del producto de esta rama de actividad; y las obras privadas solamente el 13,6%.¹⁷

Tabla 2. Participación del sector público en el PBG por grandes divisiones de actividad. 1970 - 1985, en porcentajes.

AÑO	MINERÍA	E.G. y A.	CONSTR.	TR.y COM	FINANZ.	SER.COM
1970	55.5	1.6	14.8	3.7	1.9	22.5
1975	30.6	6.2	28.4	6.8	1.3	26.7
1980	35.3	6.0	18.4	7.9	2.4	30.0
1985	27.2	7.9	15.6	8.5	0.9	39.9
Promedio 1970-85	34.0	5.4	23.5	6.2	1.4	29.5

Fuente: Elaboración propia. Dirección de Estadísticas y Censos. Santa Cruz.

Nota: El total de cada fila suma 100%.

Con respecto al sector terciario, en el lapso 1970-85, la administración pública, fue el sector que más impulsó el crecimiento del PBG con un promedio de participación del 30% con tendencia creciente, ya que en el año 1985 se empujó al 39,9%. (Tabla 2) Del total del producto generado por el sector público, a la administración provincial le correspondió, en promedio, entre 1970-85, el 62%; a la administración nacional el 29 %; y a la municipal el resto.¹⁸ A través de estas cifras se puede observar la fuerte concentración de recursos por parte de la administración provincial y su incidencia en la generación del producto bruto geográfico. Además de confirmar el peso que significaba en Santa Cruz la acción del Estado en cuanto a su función de Benefactor.

Del total del producto bruto generado por el sector público, en el mismo período 1970 -85, la minería, representada por la extracción de combustibles a cargo de las empresas del estado, Y.P.F. e Y.C.F., aportó como promedio el 34 %; los servicios comunitarios el 29,5 %; y la construcción el 23 %. Sin embargo esta es una situación que fue variando ya que Santa Cruz presentó una marcada tendencia a concentrarse en las actividades dedicadas a la prestación de servicios, mientras perdían importancia relativa las actividades productivas del sector primario.

¹⁶ Hudson, M., La actividad política a partir de la provincialización. En: **El Gran Libro de la provincia de Santa Cruz**. Neuquén, Alfa 2000, p.698.

¹⁷ *Ibidem*, p. 59.

¹⁸ *Ibidem*, p. 60.

Los servicios aportaban al PBG un promedio de 30% , de los cuales un 84% lo prestaba el Estado y el 16% restante la actividad privada.¹⁹ El crecimiento del PBG estaba directamente relacionado con el gasto que hacía el Estado. La posibilidad de expansión del gasto público no era infinito, por lo tanto la tasa de crecimiento de la economía tendió a desacelerarse por falta de crecimiento de los ingresos del estado provincial. Este hecho repercutió directamente en las inversiones que el estado realizó a través de los planes de obra pública. De allí surgió que la falta de continuidad de esos planes provocó las oscilaciones del PBG.²⁰ Oscilaciones que se advierten en la evolución que tuvo la construcción pública entre 1970 y 1985. (Tabla 2). En el año 1975, esta rama de actividad alcanzó el mayor aporte del período considerado.

Para ese momento el gobierno peronista había sucedido al militar no sólo a escala nacional sino también provincial. El plan de gobierno del gobernador Cepernic, electo a partir de 1973, reflejaba el espíritu de la política socio - económica del peronismo: mejorar y completar la infraestructura vial, portuaria, aérea, construcción de viviendas, entre otras. La mano de obra absorbida por la construcción en el mismo lapso (Tabla 4), corrobora el papel de este sector en el PBG (tabla 3) y por consiguiente el del Estado que es el organismo ejecutor de las obras.

Analizar la evolución del PBG por grandes divisiones distinguiendo entre sector público y privado, permitió descubrir la variación del peso del primero en la economía provincial en relación al del segundo. (Tabla 3)

La tabla 3 demuestra que las actividades a cargo del Estado son las que han tenido mayor representatividad en el PBG provincial entre 1970 y 1985. La rama que se destaca es la de los servicios comunitarios que ha duplicado su participación entre las dos fechas consideradas. Aumento que acompañó el crecimiento de la población de la provincia; y se relaciona con la captación que el Estado hizo de la mano de obra liberada. La minería y la construcción son las otras dos ramas que resaltan en la contribución al PBG, confirmando lo analizado anteriormente. Sin embargo su comportamiento ha sido oscilante a través de ese período.

¹⁹ Datos de elaboración propia. Dirección de Estadísticas y Censos. Santa Cruz.

²⁰ *Ibidem*, p. 61.

Tabla 3. PBG por grandes divisiones de actividades según sector público y privado. 1970 - 1985 en porcentajes.

AÑO	AGROPECUARIO		MINERÍA		INDUSTRIA MANUFAC.		ENERG, GAS Y AGUA	
	PRIV.	PUBL.	PRIV.	PUBL.	PRIV.	PUBL.	PRIV.	PUBL.
1970	14,83	0	0.36	30.9	1.54	0	0	0.87
1975	7.88	0	0.54	19.48	1.53	0	0	3.96
1980	8.85	0	0.17	21.69	1.61	0	0	3.69
1985	8.77	0	0.32	16.42	2.02	0	0	4.73

AÑO	CONSTRUCC.		COMERCIO		TRANSP. y COMUNIC.		FINANZAS		SERV.COMUN.	
	PRIV.	PUBL.	PRIV.	PUBL.	PRIV.	PÚBL.	PRIV.	PÚBL.	PRIV.	PÚBL.
1970	3.55	8.23	10.18	0	1.39	2.05	10.38	1.05	2.02	12.55
1975	3.33	18.6	10.74	0	1.46	4.36	8.85	0.80	1.97	16.97
1980	6.90	11.31	7.93	0	1.44	4.85	8.85	1.48	1.75	18.48
1985	3.66	9,41	12.89	0	1.34	5.10	7.57	0.54	3.18	24.02

Fuente: Elaboración propia. Dirección de Estadísticas y Censos. Pcia. de Santa Cruz .

Nota: El total de cada fila suma el 100%.

En el período 70 - 85 hubo una marcada tendencia a la concentración de las erogaciones del estado provincial en los gastos del funcionamiento. Este hecho impacta sobre la cantidad de población económicamente activa afectada a las actividades terciarias, tal cual lo muestra la distribución de la población ocupada de 14 años y más según rama de actividad. (Tabla nº 4)

Teóricamente el crecimiento de los servicios debería responder al incremento de las actividades industriales. Situación que en Santa Cruz no ocurrió por lo anteriormente expresado en cuanto al débil desarrollo industrial en la provincia. Los servicios se convirtieron, de esta manera, en el refugio de la mano de obra urbana no absorbida por la industria y/o la liberada por las actividades agropecuarias. Valores reflejados en la tabla 4.

Tabla 4 . Población ocupada de 14 y más años según rama de actividad. 1960 - 1980 en porcentaje

AÑO	TOTAL	AGROP.	MINER.	I.MANUF.	E.G.y A.	CONST.	COM.	TRANS	SERV.
1960	100	26.9	21,6	8,3	0,8	10,6	6.8	6.8	18.2
1970	100	23.6	18,8	4,1	2,1	8.4	8.4	4.5	30.1
1980	100	11.1	16.2	4,1	1,8	19,2	12.3	4.3	31.0

Fuente: González Pedemonte, U. et. al., op. cit., p. 73. Dirección de Estadísticas y Censos. Pcia. de Santa Cruz.

Nota: La rama servicios agrupa: financieros, a empresas, seguros, comunales y personales y no especificados.

Entre 1960 y 1970 se registró un incremento del 65 % en la población ocupada en servicios. La política de Frondizi al promover la construcción de obras públicas y viales favoreció la incorporación de mano de obra a este tipo de ocupación, de ahí la diferencia entre el 18% y el 30% en el período 1960 y 1970. La población activa ocupada en el sector público representaba en 1980 aproximadamente el 71% del total de los sectores²¹

Por otro lado si se considera el total de las actividades terciarias, agrupadas en comercio, transporte y servicios, el grado de terciarización es más relevante, por ejemplo en 1980, asciende al 47,6 %, a diferencia del 31,6% en 1960.

“ A mediados de la década del 80, paralelamente con la recuperación del sistema democrático y la reapertura de la economía argentina, se hizo evidente una crisis generalizada de las economías regionales del interior del país. En sus rasgos comunes, se trató de una crisis de competitividad originada en la desaparición prácticamente repentina de todos los mecanismos fiscales de protección y promoción que durante décadas había amparado un Estado nacional omnipotente. . . . El gobierno de Alfonsín inició un proceso de reforma de un Estado nacional sobredimensionado y deficitario. El repliegue estatal fundado en políticas de desregulación y privatización tuvo un impacto directamente proporcional, como es lógico, a la presencia que las instituciones nacionales habían tenido en cada región. . . La Patagonia, entonces, fue la región del país más golpeada.²²

2. La economía provincial no brilla. El estado como contenedor social.

Entre los estudiosos dedicados a la problemática socio- económica y política actual de la Argentina, Alejandro Rofman se destaca por su permanente análisis. Las ideas que siguen reflejan su pensamiento.

²³ El plan o modelo de convertibilidad fue implantado en la Argentina en marzo de 1991 con el objeto de vencer la tendencia a la inflación de la economía que se venía manifestando desde la década del 70. El modelo de ajuste estructural, vigente hasta ese momento, carecía de fuerza para solucionar el problema debido a la incapacidad del Estado para afrontar la deuda externa. Domingo Cavallo, ministro de Economía de Carlos Menem, ideó un mecanismo de estabilización que alejó la inflación y garantizó el superávit fiscal para adquirir las divisas y poder pagar los compromisos externos además de adaptar la economía argentina al modelo neoliberal en fuerte ascensos en todo el mundo.

²¹ Hasta la década del 90, el sector público en la provincia de Santa Cruz incluía la mayor parte del sector minero, un alto porcentaje en la construcción, en los transportes y comunicaciones, y en los servicios sociales y personales como educación, salud, gobierno y seguridad. Las estadísticas que se refieren a la población económicamente activa por rama de actividad en el período 1960 - 1980, no discrimina su inserción en las actividades públicas y privadas.

²² Navarro Floria, P., op. cit., p.239.

²³ Rofman, A., El Plan de Convertibilidad y su impacto regresivo sobre los mercados de trabajo regionales de la Argentina. (1991-1994). En: **Estudios Regionales** Nro. 43. Universidad de Andalucía, 1995, p. 272 y siguientes.

Entre las herramientas del Programa de Convertibilidad figuraban: la estabilidad de los precios y aumento de la producción, la apertura externa indiscriminada, la reforma del Estado, el financiamiento de los compromisos externos, el cambio tecnológico y reconversión asistida.

En el marco del objetivo de la reforma del estado, el gobierno inició la desregulación suprimiendo puestos de trabajo públicos y un acelerado proceso de privatizaciones de empresas estatales generadoras de bienes y servicios. Cuando el gobierno se hizo cargo, sancionó la Ley de Reforma del Estado que significó una profunda disminución de su intervención en la economía. Sólo debía dedicarse a seguridad, educación, salud y justicia.

La privatización de las empresas estatales se ajustó al objetivo principal de lograr ingresos en efectivo para fortalecer las reservas del Banco Central y obtener suficiente moneda extranjera para hacer frente a la deuda externa. La mayor parte de las ventas se realizó entre 1989 y 1994. En ese proceso miles de funcionarios y empleados públicos perdieron sus puestos de trabajo. En cambio a nivel provincial y municipal, las reducciones fueron limitadas conservando el rol de reserva ocupacional ante la carencia de fuentes alternativas de trabajo.

No hubo un esquema preconcebido para una verdadera reestructuración de las funciones del Estado, para desburocratizarlo y facilitar su gestión en las áreas que más le competen. El objetivo sólo se basó en eliminar costos y crear excedentes presupuestarios, hecho que incidió negativamente sobre la demanda laboral, eliminando puestos de trabajo indiscriminadamente y con desorden.

Se aplica la misma metodología de análisis que en la etapa anterior, es decir la utilización de las variables producto bruto interno y población económicamente activa por rama de actividad. Esta colabora con la interpretación del papel del Estado en la provincia, su correspondencia con la política nacional y en definitiva su influencia en el panorama socio-económico en Santa Cruz.

Tabla 5 aporte al PBG provincial de cada rama de actividad. 1990-1995 en porcentaje.

AÑO	AGROPEC.	MINERIA	INDUSTRIA MANUFACT.	E.G.y Agua	CONSTRUC.
1990	6,51	46,83	3,51	1,66	4,91
1995	7,29	50,75	7,28	1,17	2,35

AÑO	COMERCIO	TRANSP. y COMUNIC.	FINANZAS Y SEGUROS	SERVICIOS COM. y PER.	TOTAL
1990	9,79	3,97	6,40	16,42	100
1995	12,34	2,89	4,87	11,06	100

Fuente: Elaboración propia. Santa Cruz en Números 1997. Ministerio de Economía y Obras Públicas. Provincia de Santa Cruz.

La tabla 5 , permite observar la evolución experimentada por el PBG en el período 1990-1995. Se puede apreciar algunos sectores más dinámicos, mientras otros fueron perdiendo posiciones, aunque ésta fue la tendencia generalizada. La industria manufacturera, minas y canteras, el comercio y la actividad agropecuaria, mostraron tasas de crecimiento más destacadas. Sectores que fueron elegidos por la política pública como dinamizadores de la economía provincial.

La fuerte contribución que tuvo en el PBG, el sector minero, se debe al aporte especial del gas y del petróleo, el carbón por el contrario había comenzado a manifestar su crisis mucho antes de la privatización de la empresa YCF. La participación de los hidrocarburos fue decisiva no sólo porque marca una tendencia ascendente para los años posteriores, sino también porque indica la posibilidad de afectar negativamente la estructura de ingresos de la Tesorería provincial. Esta situación hace a la Provincia fuertemente dependiente del ingreso de regalías petrolíferas y gasíferas, variable que depende del precio internacional del crudo.²⁴ La producción creciente de los hidrocarburos, se benefició porque se desarrolló en un contexto internacional favorable con respecto al precio del petróleo ,en el período 1988-1996.

²⁴ Martínez Llana, D. El final de la década de los años ochenta y los años noventa en la provincia de Santa Cruz. En: **El Gran Libro de la Provincia de Santa Cruz**. Neuquén, Alfa, p. 1015.

La privatización de la principal empresa estatal , YPF, no tuvo consecuencias desfavorable sobre la producción , muy por el contrario ésta aumentó el 160 %. Si provocó profundos conflictos debido a la política de ajuste aplicada desde el gobierno central, representada por los despidos y “retiros voluntarios”; como se verifica en los datos de la tabla 6.

El comercio fue otro de los rubros que manifestó una de las tasas de crecimiento más significativas. Fue el sector donde mejor se pudo apreciar la intensión de la política pública para aprovechar la explotación de las ventajas competitivas que tienen los recursos turísticos de la Provincia. Hoteles , restaurantes, comercio minoristas , fueron los más beneficiados por esta política.

Con respecto al sector agropecuario a pesar del aumento registrado en el aporte al PBG, los efectos del sobrepastoreo continuaron perjudicando la existencia de ovinos, y la producción de lana y los precios de la producción. A estos problemas regionales se sumó la competencia desfavorable de la producción subsidiada australiana, la que produce un derrumbe en el precio internacional de la lana cuando este país libera la producción acumulada. Por otro lado a escala nacional no se aplicó ninguna política que minimizara estos efectos negativos.

El crecimiento en esta rama se debió entonces, a la tendencia ascendente del subsector pesquero, valorizada por la política provincial desde principios de la década del 90. A partir de esta fecha, el subsector pesca aportó al producto agropecuario alrededor del 46 % .Muchas de las empresa con permiso de pesca fueron extranjeras y radicadas en la Provincia con el objeto de explotar el recurso y comercializarlo al resto del mundo.

El sector de la manufactura, registró un aumento excepcional entre los dos años considerados. Además del faenamiento de ovinos se incorporaron los establecimientos de la industria pesquera, imprentas elaboración de alimentos y bebidas, muebles y sustancias químicas. La expansión de esta actividades respondió a “ la política crediticia que puso en marcha el gobierno provincial a partir de 1992, a través de la cual se ensayó la sustitución de producciones, hasta ese momento, extraprovinciales. . . en actividades a escala reducida y en una provincia con un escaso nivel de desarrollo manufacturero, las políticas ensayadas pudieron haber contribuido a incrementar la participación de las manufacturas”.²⁵

El sector servicios es el que manifiesta la mayor reducción del aporte al PBG en el periodo considerado. En esta división se incluyeron los gastos de la administración pública y defensa, los salarios y gasto pagados relacionados al subsector educación y salud y los servicios al hogar. El subsector administración pública y defensa fue el que más descendió, lo afectaron los programas de retiros voluntarios puestos en práctica en los municipios y administración pública provincial, en respuesta a la política de ajuste implementada por el Estado nacional. Simultáneamente la restricción presupuestaria también incidió sobre las fuerzas armadas y de seguridad, acentuando el efecto anterior.

Si bien se redujo el aporte al PBG realizado por los servicios en este período en general, el subsector educación, salud y servicios sociales registra una evolución favorable que esta relacionada con la política expansiva de la obra pública por parte del gobierno provincial. Efecto que también se observa en la tabla 6 que manifiesta que los servicios tienen el mayor valor relativo de la población económicamente activa.

Tabla 6. Población ocupada de 14 y más años según rama de actividad. 1991 en porcentajes.

AÑO	AGRO.	MINER.	IND. MANUF	E.G.yA	CONST	COMER	TRANS. y COMUN	SERVIC	TOTAL
1991	7.4	7.8	5.4	1.6	8.0	14.8	4.6	50.4	100

Fuente: Elaboración propia. Dirección de Estadísticas y Censos. Santa Cruz.

Nota: Servicios comprende: Financieros, seguros, inmuebles, a las empresas, comunales y personales y no especificados.

Comparando estos valores con los de la etapa anterior, se observa un aumento en los servicio, industria manufacturera y comercio. Fue considerable el crecimiento de mano de obra incorporada a los servicios, ascendió el 62% entre 1980 y 1991. De los subsectores que integran esta rama, la administración pública, dentro de los servicios personales y comunales, continúa concentrando la mayor cantidad de mano de obra ocupada. Por ejemplo en Río Gallegos, capital de la provincia, el 49,8 % de la población económicamente activa, trabaja en el Estado. De esta población, el 57,6 % trabaja en la administración pública, seguridad social y defensa; el 18,1 % en la enseñanza; el 14,9 % en salud; y el 9,4 % en

²⁵ Ibidem, p. 1023.

servicios.²⁶ El incremento que se registra en los sectores comercio e industria manufacturera obedecen a las políticas promotoras de desarrollo aplicadas por el gobierno provincial

De acuerdo a últimas informaciones relacionadas con el empleo en Santa Cruz, esta provincia, tendría el menor índice de desocupación del país, 1,9 % en relación al 15,4 % de promedio nacional. Los combustibles, la pesca, la lana, el turismo y los minerales, atrajeron oleadas de población. Sin embargo, en la actualidad, las privatizaciones de las empresas que explotaban esos recursos provocaron el regreso de la mano de obra a los lugares de origen. Es lo que explica la existencia de departamentos con enclaves petroleros (Caleta Olivia, Pico Truncado, Las Heras), que paradójicamente son los que más aportan al PBG, pero tienen índices de desocupación del 20 % al 30 %.

La población liberada por estas empresas fue absorbida por el Estado. Según un funcionario del gobierno "Si no emplea el Estado quién lo hace. El mercado acá no existe. Así evitamos la exclusión y el empleo."²⁷ Esta expresión demuestra que el 1,9 % de desocupación no es real, sino que encubre programas de empleo asistencial, convirtiendo al Estado en el mayor contenedor social. Con planes Trabajar, PEC y PRENO, Gobernación y municipios buscan palear la situación. El movimiento del comercio local no refleja tampoco las ganancias que supondrían un bajo desempleo.

CONCLUSIÓN

El PBG y la población ocupada por rama de actividad ha facilitado una aproximación al conocimiento del rol del Estado en la provincia de Santa Cruz. El sector público fue siempre el motor que impulso el crecimiento del PBG hasta 1985. En ese sector, los servicios y la minería, a cargo de empresas estatales, constituían el núcleo dinamizador de la economía y la mayor fuente de empleo de la población.

A partir de 1991, la situación varió porque la explotación del carbón y del petróleo pasaron a manos privadas liberando gran cantidad de mano de obra. Paradójicamente, mientras esta decisión reflejaba la aplicación de uno de los paradigmas neoliberales, el Estado profundizó su papel de contenedor social, ya que se convirtió en el más grande empleador de esa población desocupada.

Como lo demuestra el análisis realizado, el papel del Estado en esta provincia no responde completamente a los lineamientos trazados por la Ley de Reforma del Estado. Ley que marcaba un ajuste que suponía la reducción de su presencia en la economía. El esfuerzo que hizo Santa Cruz por incorporarse al nuevo modelo consistió en la reducción del sector público mediante las privatizaciones. El resto del ajuste en relación al achicamiento de la planta administrativa no se efectivizó, porque, como lo reflejaron los datos estadísticos utilizados, la mano de obra ocupada en la administración pública mantuvo la tendencia ascendente de la etapa anterior. El Estado provincial no podía aplicar todas las pautas de este nuevo modelo. No podía arriesgarse a perder población ya que el principal atractivo para mantener la población en el territorio, es la fuente de trabajo. "Si no hay nuevos empleos, no llega nadie", como decía un funcionario municipal.

En fin, las exigencias de las políticas globales no encuentran las mismas respuestas en todos los espacios. Es necesario que la incorporación de nuevas ideas se ajuste a las condiciones particulares de la sociedad y del ambiente de cada territorio. Y más aún en territorios como éstos donde las limitaciones ambientales son fuertes y las decisiones encaradas han sido desequilibrantes, atrasadas y/o fallidas.

²⁶ Diario Clarín, domingo 30 de julio de 2000, p. 20.

²⁷ *Ibidem*.

BIBLIOGRAFÍA

- Cepparo de Grosso, M.E., El paisaje agrario de Santa Cruz. Una estructura homogénea. En: *El Gran Libro de la Pcia. de Santa Cruz*. Neuquén, Alfa, 2000.
- Duarte, L., *Modalidades de privatización y reforma del Estado. Análisis comparado*. Fac. de Ciencias Políticas y Sociales, U.N. de Cuyo, 1996.
- Drucker, P., *La sociedad postcapitalista*. Buenos Aires, De. Sudamericana, 1993
- González Pedemonte, U., Lafuente, H., Cepparo de Grosso, M.E., et. al. *Centros de Servicios Rurales de Santa Cruz*. Río Gallegos, 1987, inédito.
- Hudson, M., La actividad política a partir de la provincialización. En: *El Gran Libro de la Provincia de Santa Cruz*. Neuquén, Alfa, 2000.
- Lenzi, J.H., *Historia de Santa Cruz*. Río Gallegos, Segovia Ed., 1980.
- Martínez Llanesa, D., El final de la década de los años 80 y los años 90 en la Pcia. de Santa Cruz. En: *El Gran Libro de la Pcia. Santa Cruz*. Neuquén, Alfa, 2000.
- Méndez, R., *Geografía Económica. La lógica espacial del capitalismo global*. Barcelona, Ariel, 1997
- Navarro Floria, P., *Historia de la Patagonia*. Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1999.
- Publicaciones anuales de la Dirección de Estadísticas y Censos*. Santa Cruz.
- Rofman, A., El plan de convertibilidad y su impacto regresivo sobre los mercados de trabajo regionales de la Argentina. En: *Estudios Regionales* Nro. 43, U.de Andalucía, 1995.
- Romero, J.L., *Breve Historia de la Patagonia*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1997.