

En No Informado, *Globalización y políticas de desarrollo territorial*. Río Cuarto (Argentina): No Informado.

Efectos de la reestructuración de enclaves mineros en la Patagonia Austral.

Salvia, Agustín.

Cita:

Salvia, Agustín (1999). *Efectos de la reestructuración de enclaves mineros en la Patagonia Austral*. En *No Informado Globalización y políticas de desarrollo territorial*. Río Cuarto (Argentina): No Informado.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/agustin.salvia/54>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pnKz/q7>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Sectores que ganan, sociedades que pierden: Reestructuración y Globalización en la Patagonia Austral

*Agustín Salvia **

1. Presentación

Los cambios operados sobre la economía y el Estado argentino durante los años noventa han generado –a igual que la mayoría de los países latinoamericanos de desarrollo intermedio- importantes transformaciones sobre la estructura social del trabajo y de las estrategias de vida de la población. En este contexto, la dimensión regional-local no ha estado ausente de este proceso, en tanto escenario concreto de transformación productiva y de competencia y conflicto entre los actores e intereses participantes.

En el actual escenario resulta evidente que los factores -tanto locales como internacionales- que hicieron posible durante varias décadas un relativo equilibrio entre los diferenciales de desarrollo regional se encuentran en franco retroceso. A la crisis por agotamiento productivo de muchas de las economías regionales se le suma hoy el impacto de las políticas de ajuste, los procesos de integración regional y las medidas de apertura externa y desregulación de los mercados. En ese contexto, también surgen nuevos negocios privados y se reactivan los procesos de acumulación y concentración del capital.

La magnitud de los cambios que acontecen confirma el agotamiento del modelo proteccionista que garantizaba el sostenimiento de economías regionales en el marco de un plan de desarrollo nacional. Al mismo tiempo, la conocida heterogeneidad estructural del capitalista periférico, así como el impacto desigual que parece tener el actual proceso de transformación dejan un saldo de alta incertidumbre sobre el futuro posible de los sistemas regionales tradicionales.

* Investigador UBA-CONICET del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires e investigador asociado del PIETTE. E-mail: agsalvia@mail.retina.ar.

En el caso argentino, el nuevo ordenamiento económico surgido en los noventa ha abierto nuevas formas de competencia y gestión de las relaciones económicas y laborales. Este nuevo orden económico parece estructurar un nuevo tipo de "división espacial del trabajo", a partir del cual asumen renovado protagonismo tanto los intereses de los grupos "oligopólicos" multinacionales, como los actores y conflictos estatales-locales de gestión de las relaciones laborales y de mercado.¹

Desde una perspectiva regulacionista (Méndez Gutiérrez, 1995; Lipietz y Leborgne, 1990; Benko y Lipietz, 1994, 1995; Gilly y Pecqueur, 1995; Saillard, 1995), la globalización económica y la creciente importancia que asumen los territorios locales, convergen hacia una pregunta: ¿tiene todavía sentido la noción de "regulación de conjunto" definida esencialmente a nivel nacional? Aun cuando esta pregunta puede adoptar formas matizadas, invita a precisar la articulación entre los diferentes niveles de regulación. Junto con la identificación de los cambios y las tendencias macroeconómicas, es evidente que resulta necesario *integrar el reconocimiento de la relativa autonomía de los espacios locales*. En estos espacios cabe identificar a su vez las formas concretas en que se desenvuelven los modelos de acumulación, las instituciones de regulación y las luchas políticas y sociales.

La complejidad de estos procesos obliga a avanzar en el conocimiento del nuevo orden regional a través del estudio de unidades de análisis más específicas que permitan identificar las particularidades en cada región y circuito productivo. En este sentido, este trabajo apunta a hacer un balance específico de las nuevas realidades emergentes en un territorio cada vez más globalizado, pero todavía social y culturalmente comprometido con el modelo del Estado proteccionista: el territorio patagónico austral.²

¹ Las transformaciones económicas y sociales que han abierto la crisis de acumulación "fordista" y los procesos de globalización del mercado mundial sobre los espacios regionales son temas investigados tanto en el contexto de economías desarrolladas (Benko y Lipietz, 1994, 1995) como a nivel nacional (Laurelli y Rofman, 1989; Faletti y Lozano, 1992; Estes et al., 1994; Iñigo Carrera et al., 1994; y Pérez Barrero, 1993).

² En la zona más austral del territorio argentino es posible reconocer un particular subsistema regional formado por provincias de Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Estas administraciones político-territoriales presentan una misma raíz en cuanto a los procesos históricos que estructuraron su colonización y poblamiento, desarrollo económico, formación de la estructura socio-ocupacional y en

El trabajo presenta un análisis integrado de los actuales patrones de desarrollo económico y regulación socio-laboral que parecen dominar el nuevo escenario regional patagónico. No sobra decir que las aproximaciones conceptuales que se proponen, se apoyan en los hallazgos empíricos que han generado y siguen produciendo activos investigadores independientes y equipos de investigación que habitan la región objeto de estudio.

2. El nuevo escenario del subdesarrollo regional

Con el objetivo de fijar nuestro análisis, parece pertinente preguntarse: ¿en qué forma el nuevo escenario económico e institucional de los años '90 abrió efectivamente un punto de inflexión en los patrones de reproducción económica y el funcionamiento de estos mercados regionales de trabajo? Así también, ¿en qué medida se instala en estos sistemas nuevas relaciones de mercado, al mismo tiempo que se generalizan las actividades informales y la precariedad laboral generadoras de mayor segmentación y heterogeneidad social?

El proceso de desmantelamiento sistemático de las estructuras e instituciones promotoras del esquema "industrial-substitutivo" impusieron nuevas reglas de juego y un nuevo marco de correlación de fuerza en los espacios regionales. El mayor impacto negativo de estos cambios tuvo lugar en aquellos subsistemas fuertemente dependientes de la "economía subsidiada", a partir fundamentalmente de medidas económicas como la apertura de los mercados, la integración regional, el cambio del sistema de precios, etc.) En particular, los efectos negativos se hicieron sentir en dos tipos principales de sistemas regionales:

- Sistemas de producciones locales y economías regionales no competitivas (avícola, porcinas, frutícola, azúcar, yerba mate, algodón, lana, etc.) afectadas por la apertura externa, el tipo de cambio, el mayor costo del crédito, etc.

cuanto a su organización socio-política. Un proceso que, entre otros actores, tuvo como principal protagonista al Estado nacional. Los subsidios y franquicias que recibieron y continúan teniendo las jurisdicciones provinciales ubicadas al sur del paralelo 42° confirman la pertinencia de este recorte territorial.

- Centros minero-industriales a cargo del Estado afectados por las privatizaciones y la desregulación de los mercados; y aquellos centros industriales "promocionados" afectados por la apertura externa y la eliminación de créditos fiscales y otras medidas de promoción impositiva.

Sin embargo, a la par del proceso de agotamiento y crisis de estos sistemas, la mayor parte de estos y otros espacios regionales registraron durante la década del noventa efectos de crecimiento económico haciendo eje en ramas primarias extractivas, manufactureras primarias y de servicios, de composición monopólica, con orientación exportadora y de particular impacto sobre los espacios territoriales. Junto con esto, no son pocas las regiones en donde se hizo evidente un crecimiento sectorial fundado en el dinamismo de los grupos oligopólicos multinacionales.

De esta manera, el fenómeno de la globalización genera dos resultados funcionales por demás concretos: 1) La desigualdad estructural se extiende al interior mismo de cada una de las economías regionales, independientemente de su grado de desarrollo relativo; y 2) Este proceso tiene lugar, junto a otro, tendiente a homogeneizar hacia la baja las condiciones laborales y sociales de vida de los trabajadores vinculados a estas actividades.

Fenómenos como la acumulación flexible, la informalidad económica, la precariedad laboral, la desocupación y otras formas de subutilización de fuerza de trabajo se constituyen componentes comunes, tanto en mercados regionales dinámicos como tradicionales, en economías centrales como en zonas atrasadas o periféricas, en complejos tecnológicos como en distritos industriales o mineros en crisis.

La localización territorial de los centros productores responsables del renovado dinamismo de la economía no parece ser un factor secundario o contingente. Al respecto, cabe constatar que el actual rebrote de la pobreza y la desigualdad en el país no sólo tiene lugar en las regiones más atrasadas, sino que dicho proceso también puede ser claramente "geo-focalizado" junto a los procesos económicos regionales que presentan mayor dinamismo y brindan un importante aporte al

producto nacional.³ Tal es el caso –como veremos- de gran parte de los “polos de desarrollo” que operaban en la Patagonia austral.

3. Crisis y transformación regional de la Patagonia austral.

De acuerdo con el paradigma “industrial sustitutivo”, la coexistencia y vinculación de diferentes regiones en el espacio nacional se realizaba fundamentalmente a través del despliegue espacial de “circuitos de rama”, por lo general integrados en forma vertical. Al respecto, es conocido el efecto de crecimiento y prosperidad que generó la decisión por parte del Estado nacional de levantar y distribuir -en determinados espacios regionales- importantes “complejos mineros, energéticos e industriales” vinculados a objetivos de desarrollo nacional.

Tal fue el caso, aunque de alcance y cumplimiento parcial, de la iniciativa económica “desarrollista”, impulsada entre 1958 y 1961, tendiente a apoyar la radicación de actividades productivas en el interior del país y a abrir una etapa de implementación de proyectos de envergadura en ramas pesadas, semipesadas y de bienes durables (industria siderúrgica, química, petroquímica, papel, metal-mecánica, industria automotriz, etc.) (Rofman, 1997.)

En el mismo sentido, los “regímenes de promoción industrial” que prosperaron en la década del '70 y del '80, buscaron -en un contexto de agotamiento del modelo de desarrollo substitutivo- promover la inversión a través de apoyar la relocalización industrial y favorecer estrategias “subsidiadas” de acumulación de capital (CEPAL, 1986; Azpiazu, et al., 1986; Lindenboim, 1987.) Este nuevo tipo de iniciativa no tuvo una ejecución articulada, quedó al margen de un contexto de planificación del desarrollo regional y, en general, estuvo especialmente orientada a brindar beneficios

³ Al respecto, buena parte de los estudios empíricos muestran una profundización de la heterogeneidad estructural y pronostican su agravamiento (Esteso, et al., 1994; Carrera et al., 1994; Rofman, 1997); observándose al mismo tiempo un generalizado incremento de la sobreexplotación del trabajo cualquiera sea el aporte relativo del sector o sistema regional (Salvia, 1997).

directos a grupos empresariales y políticos-clientelares específicos.⁴ Bajo estas medidas se favoreció en forma directa a corporaciones multinacionales; y el nuevo desarrollo industrial presentó la particular novedad de formar importantes asentamientos de obreros especializados sin tradición sindical y con salarios netamente más bajos en diferentes lugares del país, debilitando así la estructura sindical por rama y actividad.

En las tres provincias que conforman el área aquí definida (Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego), el desarrollo económico y la población económicamente activa estuvieron directamente sujetos a las relaciones asalariadas y actividades productivas que fueron generando los esquemas e impulsos económicos arriba indicados. A la vez que la producción económica se concentraba en pocas ramas. La estructura económico-ocupacional de esta área indicaba un alto grado de división del trabajo social y por ende de desarrollo de las fuerzas productivas.

En todos los niveles era parte de la política del Estado promover un ideal de tipo "desarrollista", el cual incluía el mejoramiento progresivo de las condiciones laborales y de vida de fuerza de trabajo asentada en cada emprendimiento. En este marco, en toda el área fue siempre muy importante el pleno empleo y la ocupación formal (siendo el modelo dominante el régimen que imponía el sector público), los sistemas de protección y regulación laboral, la inversión en vivienda e infraestructura social, etc. (Salvia y Oliva, 1991; Salvia, 1997.) Esta situación se mantuvo así, de manera efectiva y generalizada, hasta poco antes de la década del noventa, en cualquiera de los procesos económicos que operaban en la región.

Es justamente en este tipo de estructura regional, con elevado desarrollo del llamado "capitalismo de enclave" (Zapata, 1977, 1985, Salvia, 1997)⁵, en donde la crisis del

⁴ Tal fue el caso de la promoción fueguina (Ley 19640), o las franquicias otorgadas a las cuatro provincias incluidas en el Acta de Reparación Histórica (San Luis, San Juan, La Rioja y Catamarca), y de otras promociones industriales y pesqueras en áreas patagónicas (Ley 21608, entre otras).

⁵ Las formaciones de enclave constituyeron en América Latina una forma recurrente y bastante generalizada de dinamizar el desarrollo productivo y organizar el espacio territorial. Es fácil reconocer la amplia referencia empírica que presenta esta organización económica y social en las economías latinoamericanas (Zapata, 1985). Las minas, las plantaciones y los complejos industriales son algunas de las formas "típicas" que fue asumiendo este tipo de formación. El "enclave" como categoría de análisis debe diferenciarse de la "economía de enclave" (Cardoso y Faletto, 1967) o de "economía de

modelo "industrial sustitutivo" y la reestructuración de los años noventa tuvo un fuerte y muy particular impacto económico y socio-ocupacional. A partir de las medidas de ajuste y las reformas económicas estructurales (desregulación, privatizaciones, apertura externa, etc.), los principales segmentos económicos experimentaron en forma directa un deterioro del empleo, de las regulaciones laborales y de las condiciones de existencia de la población.

Pero este proceso presenta características y alcances históricos socio-políticos más amplios. En este marco, cabe precisar algunos de componentes que permiten describir mejor las características del escenario regional patagónico en los noventa:

- A fines de la década del ochenta, la mayoría de las economías estatales patagónicas debieron soportar impactos recesivos e hiperinflacionarios. Frente a ello, los gobiernos provinciales, lejos de impulsar estrategias de reforma estatal y de reconversión de las producciones regionales deficitarias, convirtieron a sus respectivos Estados –a semejanza del Estado nacional en crisis y disolución- en el sostén de actividades económicas en quiebra, y, al mismo tiempo, en el casi único generador de empleo para la fuerza de trabajo crecientemente excedente (Esteso et al., 1994; IDEP, 1992.)
- En los años noventa, con las medidas de ajuste, apertura externa, desregulación económica y privatización de empresas públicas, los sistemas y proyectos de desarrollo regional perdieron proyección económica y viabilidad política. Con el vaciamiento del poder económico del Estado se produjo la desregulación de las relaciones económicas y la cancelación de los tradicionales mecanismos de transferencia de recursos regional (inversiones, subsidios, etc.) Asimismo, un nuevo marco de relación fiscal entre la nación y las provincias puso rápidamente de manifiesto la insuficiencia financiera de los Estados provinciales para poder sostener el esquema anterior.

exportación" (Levin, 1964; Dos Santos, 1978), las cuales refieren a la estructura económica de un país. En este estudio la noción de enclave constituye algo más que unidad económico-productiva, es sobre todo un sistema de *relaciones sociales asalariadas espacialmente determinadas*.

- Bajo el nuevo esquema aperturista y de reformas institucionales, las economías regionales pasaron a enfrentar problemas para los cuales no estaban preparadas: 1) disolución de los agentes nacionales reguladores; 2) apertura competitiva bajo un tipo de cambio que castiga los costos internos frente a los precios del mercado internacional; 3) retirada parcial o total del Estado nacional como inversor y subsidiador de actividades económicas deficitarias; 4) ajuste fiscal y del gasto público provincial, con reducción del gasto social; 5) mayor presión económica y social provincial y/o local, con recorte de recursos coparticipables, crisis la banca y falta de créditos para apoyar la reestructuración.
- Este proceso de reestructuración generó el cierre o la reorganización de importantes empresas públicas y privadas asociadas al viejo modelo, y junto con ello un crecimiento explosivo del desempleo y de la subocupación, así como una mayor y más generalizada precarización de las relaciones laborales y de las condiciones de vida de las poblaciones afectadas. Esta situación generó nuevas "realidades regionales" con fuerte debilitamiento de las organizaciones sindicales locales y comunitarias, y modificaciones profundas en los balances y en el comportamiento estratégico de los hogares particulares.
- En efecto, con anterioridad a los procesos de reconversión, la economías regionales patagónicas eran centros productivos que presentaban gran homogeneidad y concentración de trabajadores asalariados cualificados con pleno derecho a la seguridad social; en estos complejos se hacía presente una fuerte unidad y organización gremial de gran poder político y reivindicativo. Con posterioridad a dichos procesos, se observa en estos mismos complejos una mayor y generalizada precariedad laboral, creciente segmentación de los mercados, fuerte competencia laboral entre los mismos trabajadores, desarticulación de la vida gremial y política entre otras manifestaciones de fragmentación social.
- Una de las consecuencias directa de estos cambios se manifestó en el surgimiento en espacios regionales de destacados focos de conflicto social y político. Tal es el caso de las reacciones sindicales y comunitarias ocurridas, durante los años '90,

como efecto del cierre de IPASAN en Sierra Grande (Chubut); la reestructuración y privatización del Yacimientos Carboníferos Fiscales (Y.C.F.) en Río Turbio (Santa Cruz); la reestructuración de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (Y.P.F.) en Comodoro Rivadavia (Chubut), Plaza Huinca y Cutral Có (Neuquen); y, también, como efecto del desmantelamiento del sistema de subsidio a zonas francas o complejos especializados, como es el caso del complejo electrónico de Ushuaia-Río Grande (Tierra del Fuego), entre otras situaciones críticas de transformación del modelo tradicional de desarrollo.

- En la mayoría de los casos, el resultado final de estas reacciones, aunque explosivas y violentas, fue limitado y no generó ningún tipo de modificación de fondo en la política nacional. En realidad, el mayor impacto de estos movimientos sociales parece haber tenido lugar sobre lo local, expresándose en términos de negociaciones y de intervenciones estatales "subnacionales", orientadas en general a asistir la emergencia económica y la transitoria recuperación del empleo.
- Frente a la debilidad financiera de los Estados provinciales y la retirada del Estado nacional de sus funciones de fomento al desarrollo y la integración regional, se ha hecho evidente el desinterés por parte de los sectores privados para reemplazar al sector público en su papel regulador. Los nuevos "negocios" surgidos de la desregulación económica permiten controlar en forma oligopólica a sectores de actividad y mercados regionales cautivos en un marco de relaciones laborales cada vez más flexibles. Por lo mismo, el proceso de reestructuración espacial ha pasado a depender de mercados sectoriales controlados por centros de decisión e intereses extraregionales.
- Al mismo tiempo, cabe destacar que sólo una parte del ingreso de las provinciales patagónicas están formados por la coparticipación federal, mientras que otra parte está constituida por los aportes privados en concepto de regalías minero-petroleras y pesca. Estos ingresos resultan decisivos para la estabilidad económica y política en un marco de sostenida inversión pública en obras e infraestructura y crecientes demandas sociales. Un escenario económico provincial

sin estos recursos, sería también un escenario político y social muy diferente. En este contexto, los sistemas sociales regionales debieron enfrentar el desafío de adaptarse a nuevas condiciones y normas de competencia basadas en un sistema de economía cada vez más globalizada y flexible.

4. Un territorio económicamente segmentado

El extenso y relativamente uniforme territorio de la patagonia austral se halla habitado por algo más de 750 mil personas. A lo largo de la historia de esta amplia región, los procesos de colonización y desarrollo poblacional estuvieron fuertemente determinados por las políticas públicas y los requerimientos y ciclos productivos de las actividades económicas instaladas en su territorio.⁶

En este marco, la historia económica regional da cuenta de la conformación de espacios productivos marcadamente diferenciados y desconectados en el espacio y a nivel económico-institucional: centros urbanos administrativos; enclaves mineros y pesqueros; complejos industriales promovidos; complejos turísticos; explotaciones ovino-ganaderas y forestales extensivas y de áreas agrícolas especializadas. La distribución y composición de los asentamientos humanos no escapó a la configuración económico-regional del territorio, al punto que las pocas pero importantes áreas urbanas constituyen centros económicos fuertemente desvinculados entre sí. Cada uno orientado al centro extraregional de concentración política y económica de referencia. Esta misma situación se reproduce en los subsistemas rurales, aunque en estos casos esta figura de "embudo" se encuentra invariablemente mediada por algún centro urbano o puerto de salida marítima.

Por lo mismo, el perfil demográfico y social de la población patagónica se ha ido definiendo y fragmentado al interior de la región de acuerdo con las características, los tiempos de aparición y el perfil de calificación de la fuerza de trabajo requerida

⁶ Sin duda, en la configuración histórica de este sistema han operado también factores geográficos; pero, cabe destacarlo, su estructura y dinámica ha estado sobre todo determinada por las regulaciones impuestas por el Estado y por las propias características productivas de las actividades predominantes, independientemente de los condicionamientos ambientales que presenta la región.

por cada actividad dominante. Justamente, el funcionamiento bajo la forma de enclave especializado e independiente por parte de los diferentes sistemas productivos, constituye un factor clave en la configuración de una estructura socio-ocupacional de fuerte segmentación interna. Al respecto, destaca el hecho de la segmentación del espacio económico y social como un rasgo característico del modelo de desarrollo regional. En el fomento y sostenimiento de este estilo de crecimiento participaron tanto las estrategias desarrollistas como el actual modelo de explotación flexible y de mercados abiertos.

Sin embargo, no puede escapar al análisis una diferencia histórica sustantiva: el modelo desarrollista impuso como condición de desarrollo la vigencia de un sistema modelo de protección social a favor del asentamiento y la reproducción de la fuerza de trabajo afectada a cada proceso sectorial. Por el contrario, *el modelo aperturista ha disuelto gran parte del sistema público encargado de esta tarea, dejando en un "mercado oligopólico" la regulación flexible de los recursos naturales, las condiciones laborales y de vida de los trabajadores y de la población asentada en la región.*

De esta manera, los subsistemas sociales regionales han entrado en una etapa incierta en cuanto a sus posibilidades de desarrollo futuro. Este proceso toca de cerca la vida económica que se despliegan sobre los Estados provinciales y sobre sus recursos naturales.

Las economías provinciales patagónicas han estado permanentemente sometidas a los ritmos económicos externos y a las crisis fiscales del Estado nacional, siendo además insolventes para generar una inversión interna que signifique una reproducción ampliada de los excedentes, dada la sistemática evasión y concentración de excedentes fuera de la región. En este contexto, el papel subsidiador del sector público como sostén y activador de los mercados internos locales ha sido (por parte del Estado nacional) y continúa siendo (por parte de los Estados provinciales) decisivo. En este sentido, cabe destacar que los procesos de reconversión que se fundan en la explotación flexible de la fuerza de trabajo y en un

aprovechamiento irracional de recursos energéticos y naturales abundantes, parecen encontrar condiciones favorables de desarrollo en esta región.

Para una mejor ubicación de los procesos económicos y políticos involucrados, corresponde adelantar aquí un primer análisis de los cambios operados en los principales subsistemas sectoriales patagónicos.

a) Crisis y reestructuración de la explotación ovino-ganadera.

La explotación de recursos naturales ha acompañado en todo momento el desarrollo económico y poblacional de la región. La cacería de lobos marinos para la obtención de grasa fue la responsable inicial de la ocupación costera; luego, desde fines de siglo XIX y por más de medio siglo, la explotación ovino-ganadera extensiva se constituyó en la actividad dominante y responsable de una efectiva ocupación del territorio patagónico. Pero estas economías entraron rápidamente en crisis debido a la explotación irracional de los recursos naturales en manos de los grandes dueños de la patagonia. A ello se le sumó, en el caso de la ganadería ovina, como factor externo, la agresividad que tuvieron los principales mercados exportadores de lanas, en un contexto de menor demanda y de cambios tecnológicos en el campo de los hilados; y, como principal factor interno, la irresponsable estrategia de retirada que siguieron los terratenientes, cada vez que su práctica de sobreexplotación dejaba "tierras arrasadas", las cuales fueron vendidas fraccionadas y a precios rentables (fundados en una ilusión irreal de productividad.)

Frente a esta situación, fueron los Estados provinciales los que asumieron la tarea de asistir subsidiariamente, en procura de su sostenimiento, a los pequeños y medianos productores que compraron dichas tierras y que se empobrecieron a partir de su explotación, (Salvia-MTSS, 1995a y 1995b.)

El estancamiento de la ganadería ovina ha tenido repercusión directa en la composición y evolución del sector rural. Al respecto, si bien se observa que los niveles de producción no han variado sustantivamente durante los últimos cinco

años, estudios recientes indican que continúa disminuyendo la cubierta vegetal por el avance del sobre pastoreo y la desertificación.

A partir de los años noventa, las políticas de ajuste, desregulación y apertura a nivel nacional, junto con la crisis político-financiera a nivel provincial, condujeron a la actividad a un punto de inflexión. Así por lo menos lo revela el estudio sobre el sector (Baetti, Cornaglia y Salvia.) Por una parte, los costos crecientes y la desertificación han contribuido a la desaparición de gran cantidad de pequeños y medianos productores. Este proceso se ha traducido en el cierre y vaciamiento de establecimientos y en la constante disminución de empleos rurales. Un proceso que se mantiene con fuerte vigencia en toda la zona de meseta (centro y norte de Santa Cruz y sur de Chubut.)

Al mismo tiempo, se ha observado una renovada concentración de tierras fértiles en grandes estancias a cargo de sociedades anónimas y capitales multinacionales (ej.: Pérez Companc, Benetton, etc..) En ellos se registra, en cambio, un aumento de la producción y la productividad, aprovechando la mejor situación relativa que presentan los pastizales y el sistema ecológico, así como el incremento de los precios de la lana en los mercados internacionales. Este proceso se verifica especialmente en los establecimientos ganaderos ubicados al sur del río Santa Cruz (sur de Santa Cruz y Tierra del Fuego.)

Junto a esto, la actividad ganadera registra una caída constante en el número de trabajadores permanentes, así como un incremento relativo de trabajadores temporarios. Al respecto, cabe señalar que la variación de la mano de obra empleada en esta actividad está directamente asociada a la cantidad de cabezas que tiene cada establecimiento agropecuario. En tal sentido, es posible inferir algunas variaciones significativas en la ocupación a nivel regional a partir de datos de producción y stock:

- a) fuerte disminución del empleo rural en la meseta central debido a la disminución de cabezas por efecto de la desertificación y la crisis financiera de los pequeños productores;
- b) estancamiento del empleo en la zona austral debido a la mayor retención de cabezas que motivaron la concentración de tierras y el aumento de los precios de la lana.

De esta manera, parece tener lugar la consolidación de una estructura socio-ocupacional y regional cada vez más desigual y polarizada, tanto a nivel empresario como laboral: expansión de la actividad ganadera y relativa estabilidad ocupacional en la zona sur; y cierre de establecimientos, pauperización y expulsión de mano de obra en la meseta central. Por una parte, un conjunto de grandes empresas a cargo de las unidades económicas altamente rentables y dinámicas, así como un pequeño grupo de trabajadores permanentes que mantienen ventajas laborales (sueldo fijo, trabajo permanente, seguridad laboral, etc.) Por otro lado, una mayoría de pequeños y medianos productores endeudados que enfrentan dificultades comerciales de todo tipo, así como una masa creciente de trabajadores temporarios o de temporada que se mueven en el subempleo y el desempleo (sueldo a destajo, trabajo transitorio, inseguridad laboral, etc..)

b) El fin de los enclaves mineros estatales: hidrocarburos, hierro y carbón

Desde mediados del siglo XX, el territorio patagónico austral fue ocupado por los impulsos de crecimiento, colonización y urbanización que abría el modelo desarrollista a través de la intervención directa del sector público nacional: explotación de petróleo en el Golfo de San Jorge (a cargo de Yacimientos Petrolíferos Fiscales), de hierro en Sierra Grande (a través de IPASAN) y de carbón depurado en Río Turbio (a cargo de Yacimientos Carboníferos Fiscales.) Todos estos proyectos y áreas fueron considerados como sectores estratégicos para el desarrollo industrial.

De esta forma, por más de cuatro décadas el Estado nacional se hizo cargo tanto de la formación y sostenimiento de estos enclaves mineros de capital intensivo (incluido la construcción de puertos, carreteras, vías férreas y otras obras de infraestructura productiva), como del asentamiento estable y la protección de núcleos urbanos a través de las empresas públicas a cargo de la producción. Los primeros campamentos mineros se convirtieron rápidamente en pujantes centros o aglomerados urbanos, cuya infraestructura y los principales servicios quedaron a cargo de dichas empresas (surgieron así Comodoro Rivadavia, Caleta Olivia, Pico Truncado y Las Heras, a cargo de Y.P.F.; Sierra Grande a cargo de IPASAN; y Río

Turbio y 28 de Noviembre a cargo de Y.C.F.; entre otros asentamientos) (Salvia, 1997.) Todo lo cual implicó una transformación radical del perfil socio-económico de la región y un cambio también sustantivo en su geografía.

Pero junto con el auge del Estado benefactor y de estas formaciones de enclave, devino en los años ochenta la crisis general del modelo industrial sustitutivo. A la falta de financiamiento público se le sumaron los altos costos operativos, la caída de la productividad y la inestabilidad de los mercados financieros y comerciales, ocasionando un agotamiento estructural de las empresas públicas, y con ello, también, una crisis social en los enclaves productivos a su cargo. A partir de los noventa, dichos enclaves sufrieron los embates de la reforma del Estado: a) reestructuración, reducción de personal y privatización en el caso de Y.P.F. e Y.C.F., y b) cierre por inviable en el caso de IPASAN-Sierra Grande (ocasionando la diáspora de toda una población.)

En el caso de la explotación de hidrocarburos, este proceso implicó la transferencia de un negocio altamente rentable y en expansión en favor de unos pocos grupos económicos. Estudios recientes dan cuenta de este proceso y de su impacto ocupacional a nivel regional (Cicciari, 1996; Romero, et al., 1997; D'Amelio, et al., 1997; Olmedo y Salvia, 1997; Cicciari et al., 1998.) Al respecto, cabe señalar que antes de la privatización de YPF, el Estado había iniciado -con un relativo apoyo gremial- un proceso de transferencia de servicios, de reducción de personal (vía "retiros voluntarios"), de descentralización empresaria y de reforma sectorial, todo lo cual dejó el terreno libre para la entrega en concesión de las áreas de explotación, para profundizar el proceso de reorganización laboral (tanto en YPF SA como en las otras petroleras privadas) y emprender nuevas inversiones de mayor productividad.⁷

⁷ La reestructuración de la empresa Y.P.F tuvo un impacto negativo sobre la ocupación en el sector petrolero. Durante ese proceso, esta empresa pasó de una planta de 1500 agentes en 1991 a menos de 350 en 1993. Actualmente, YPF S.A. registra 250 agentes ocupados. En ese contexto, creció la ocupación en actividades comerciales y de servicios a las empresas y de servicios personales. Asimismo, esta reestructuración empresaria generó más de veinte empresas cooperativas a cargo de los servicios que antes tenía Y.P.F.. En 1994 estas empresas ocupaban a 500 socios ex-agentes de Y.P.F. y a 700 personas contratadas.

Actualmente, la explotación de hidrocarburos se concentra en dos áreas regionales: la cuenca del Golfo San Jorge en la zona norte (sur de Chubut y norte de Santa Cruz) y la cuenca Austral en la zona sur (sur de Santa Cruz y norte de Tierra del Fuego.) La reactivación petrolera presenta un ritmo significativo de crecimiento y expansión en ambas zonas. Las operaciones están bajo exclusiva responsabilidad privada; con una fuerte participación de YPF S.A. en la zona norte y de Pérez Compan en la zona sur. En términos generales se espera que la producción de ambas zonas continúe creciendo.

En ambas cuencas operan importantes empresas petroleras responsables de la explotación. En primer lugar, destaca en la región del Golfo de San Jorge la presencia de YPF SA (ahora consorcio privado formado por varios grupos financieros) como principal operador, concentrando casi el 50% de la producción de la cuenca. Las empresas AMOCO Argentina y Bridas SAPIC, a partir de la conformación de Pan American Energy se han constituido en el segundo operador de la subregión, con casi un 24% de la producción. Total Austral y Tecpetrol participan con porcentajes inferiores al 8%, manifestando así una incidencia relativamente escasa en la estructura productiva regional. ⁸

La descentralización de servicios productivos, sociales e industriales benefició a un conjunto de pequeñas y medianas empresas especializadas. Sin embargo, el perfil de estas asumió formas sociales y organizativas muy diferentes según la zona de operaciones. En el sur observamos emprendimientos con estructuras gerenciales y empresariales dinámicas y con niveles de productividad en crecimiento. En cambio, en la zona norte dichos servicios pasaron a manos de cooperativas con estructuras complejas, costosas y poco eficientes, formadas por la transferencia de activos de YPF a ex-agentes que aceptaron la reestructuración empresaria, y dependiente ahora de

⁸ El resto de las empresas tienen a su cargo la explotación de áreas pequeñas, de localización espacial aislada y relativa escasa producción, tales como CAPSA-CAPEX en Diadema, Astra en Manantiales Behr, Vintage Oil en Piedra Clavada, entre otras. Por otra parte, las empresas prestadoras de servicios petroleros de mayor envergadura y presencia en la Cuenca del Golfo San Jorge son Halliburton Arg. SA, Western Atlas, Schlumberger SA, Rio Colorado-Servoil, Pride International, BJ Services, San Antonio, entre otras.

los contratos que pueda otorgarle YPF SA en el marco de compromisos políticos y sociales.

En la actual coyuntura, YPF S.A. y las otras petroleras intentan imponer mejores condiciones para la renovación de los contratos. Al respecto, los trabajadores cooperativistas manifiestan tener graves dificultades para su efectivo cumplimiento. En tal sentido, las petroleras exigen, tanto a cooperativas como al resto de los operadores, rebajas sustantivas en los precios así como la renovación de equipos y mayor seguridad industrial. Por su parte, los contratistas presentan problemas reales de liquidez y poca flexibilidad para su reconversión en verdaderas estructuras empresariales, con grandes falencias de gerenciamiento y dificultades para adaptarse a los niveles de productividad exigidos. La mayor presión sobre los costos de producción que experimentan las empresas de servicios se ve efectivamente reflejado en sus propias relaciones laborales. Al respecto, cabe agregar que son estas empresas las principales responsables del empleo en el sector.

En términos sociales debe tenerse en cuenta que el incremento que viene registrando la producción de hidrocarburos en toda la región no parece haber originando un incremento proporcional en la generación de empleo y mejoras en las condiciones de vida, sino un aumento de la explotación de la mano de obra y de la precarización de los ingresos y del trabajo. Al respecto, el INDEC, por medio de la Encuesta Permanente de Hogares, y los estudios arriba citados (Salvia y Panaia, 1997), dan cuenta que cualquiera sea el caso, más del 25% de la población económicamente activa en Comodoro Rivadavia, Caleta Olivia y Las Heras presenta problemas de empleo (sólo considerando desocupación y subocupación horaria.) Mientras tanto, con un importante y creciente aporte regional, las exportaciones de petróleo crudo y combustibles a nivel nacional han pasado a constituir el principal ítem de las exportaciones del país, superando incluso, los rubros tradicionales de las mismas.

En el caso de la explotación de carbón, el cierre de Y.C.F. y la concesión a la nueva empresa Yacimientos Carboníferos Río Turbio SA (YCRT SA) se hizo en favor de un grupo económico privado de menor peso, el cual recibió garantías comerciales y una ganancia asegurada a través del otorgamiento de un subsidio estatal por diez años.

Aquí también, el Estado nacional se hizo cargo -antes de la privatización de la explotación- de su reestructuración a través de la reducción del personal (vía "retiros voluntarios") y de la transferencia a la provincia y agentes privados de los servicios sociales y comunitarios antes a cargo de la empresa pública (Salvia, 1995; Salvia y Muñoz, 1997.)

Entre 1991 y 1993, los procesos de transformación de la empresa provocaron una caída general del empleo, lo cual generó a su vez una importante emigración poblacional o el desarrollo de actividades económicas de riesgosa rentabilidad y muy baja productividad. Se estima que en dicho período la planta de personal de la empresa estatal disminuyó en más de un 45 %. Por lo mismo, el comercio y los servicios tradicionales se vieron también afectados por la caída neta de la demanda y una fuerte competencia intra y extra regional. La administración pública municipal se convirtió en un importante sector de refugio ocupacional para desocupados y jóvenes en búsqueda de su primer trabajo. Asimismo, la situación también generó un importante crecimiento de actividades comerciales y de servicios informales, basadas en el autoempleo y la ayuda familiar no remunerada. Pero a pesar de estas estrategias de precarización, la tasa de desocupación regional alcanzó en 1993-94 el 16,3% de la población económicamente activa (Salvia, 1995; Salvia y Muñoz, 1997.)

Afectada la estructura social y debilitado el poder sindical, la empresa privada a cargo de la concesión pudo rápidamente iniciar un proceso de descentralización de actividades secundarias y realizar cambios sustantivos en la organización del trabajo. A partir de lo cual, la explotación comenzó a registrar aumentos significativos de productividad y rentabilidad, junto con la caída sistemática del empleo y de las remuneraciones, y al incremento de los accidentes laborales en un marco de creciente flexibilidad laboral e incumplimiento del convenio colectivo (Aranciaga y Fete, 1998.)

Durante 1994-97 tuvo lugar nuevas reducciones de trabajadores del sector minero, como resultado de la suspensión de personal contratado. En la actualidad se mantiene una planta de personal en 1.000 trabajadores. Por otra parte, numerosos pequeños emprendimientos comerciales y de servicios debieron cerrar sus

actividades por falta de crédito y de mercado. Asimismo, el sector comercial tradicional continuó afectado por la falta de una reactivación ocupacional-salarial dirigida a frenar el deterioro constante que registra la demanda local. La situación en su conjunto motivó en varias oportunidades al desarrollo de huelgas, tomas de las minas y movilizaciones comunitarias.

La situación en Sierra Grande resultó todavía más agresiva y patética. A pesar de la movilización obrero-comunitaria, el definitivo cierre de la empresa implicó el fin de un centro urbano y la emigración de la casi totalidad de su población.

En cualquier caso, los procesos aquí analizados llevaron a un incremento de la actividad productiva, la inversión y los negocios privados, junto a un aumento de la desocupación, la precarización de las relaciones asalariadas, la terciarización informal y la pobreza en los centros urbanos afectados.

c) Agotamiento del desarrollo industrial protegido.

A partir de los años '70, la región fue también área de asentamiento de importantes complejos industriales: electrónico (Ushuaia-Río Grande); textil (Trelew); y frigorífico, químico y metalúrgico (Puerto Madryn), los cuales se formaron y crecieron al amparo de un conjunto de medidas promocionales y programas de desarrollo a cargo del Estado nacional (Lindenboim, 1987.)

A partir de la crisis del modelo sustitutivo y de las transformaciones políticas y económicas recientes (durante década del '90), la base institucional de estos proyectos industriales parece haber entrado en una fase de agotamiento. Los sistemas de "promoción industrial" (Puerto Madryn, Trelew y Ushuaia-Río Grande), estructurados durante la última fase del modelo sustitutivo, están siendo desmontados y dichas actividades se encuentran vulnerables ante la actual política fiscal, cambiaria y de apertura externa.

Los primeros en sufrir estos cambios fueron el complejo textil de Trelew y los complejos químico y frigorífico-pesquero de Puerto Madryn. En los tres casos, la reforma fiscal y la apertura comercial significaron el cierre de establecimientos y la

reconversión de actividades. En ambos casos, buena parte de la desocupación generada fue absorbida por el empleo público provincial y/o por la expansión que experimentaron el complejo metalúrgico de Aluar (aluminio), el turismo y los servicios vinculados en Puerto Madryn. Como resultado de estos procesos destaca el fuerte crecimiento de la desocupación y la subocupación.. Al respecto, según datos inéditos del INDEC, una aplicación piloto en octubre de 1994 de la Encuesta Permanente de Hogares, en Trelew y Puerto Madryn, dejó los siguientes resultados: una desocupación del 14,2% y 12,2% y una subocupación horaria del 11,8% y 9,9%, respectivamente. La situación parece ser relativamente menos grave en Puerto Madryn que en Trelew (en donde se sumó la crisis agropecuaria y la falta de otras inversiones de desarrollo) (Silvestrini, et al., 1995.)

El caso del complejo electrónico y las actividades textiles de Tierra de Fuego presentaron ribetes algo diferentes. Si bien todavía se mantiene la desgravación fiscal ("zona franca") , esta ha dejado de ser suficiente incentivo -frente a la caída general de los aranceles aduaneros en el mercado interno y el tipo de cambio impuesto por la Convertibilidad- para la mayoría de las empresas maquiladoras instaladas en la isla. La situación ha generado el cierre de establecimientos con el consecuente despido de personal. También aquí el Estado provincial ha debido tomar cartas en el asunto, compensando la crisis con un aumento del empleo público y promoviendo el desarrollo de nuevos servicios y actividades. Sin embargo, la economía de la isla no resiste la presión de esta reestructuración. El turismo, la pesca, la explotación forestal e, incluso, la explotación de hidrocarburos, no constituyen actividades que cubran la desocupación creciente que afecta a la población como efecto de la crisis industrial (ver Schinelli y Vacca.)

La situación actual es de franco deterioro económico y social, lo cual ha llevado al crecimiento de la desocupación abierta y de las migraciones retorno, a la formación de un sector informal "refugio", etc., en un contexto todavía dominado por las ocupaciones formales asalariadas.

d) Cambios y paradojas en la sobreexplotación de recursos itícolas.

Más recientemente, se observa en la región un especial crecimiento de nuevas actividades de explotación de recursos naturales, con mayor protagonismo por parte del sector privado: la pesca de altura con plantas frigoríficas y de mantenimiento portuario en Puerto Deseado, Puerto San Julián, Ushuaia y Puerto Madryn, la minería aurífera en San Julián y la explotación forestal en Tierra del Fuego.

La actividad pesquera tuvo en la región un crecimiento vertiginoso y muy próspero a partir de los años ochenta, en el marco de un conjunto de medidas de promoción fiscal. Entre 1988 y 1997 se registraron récord de captura y exportaciones itícolas. Sin embargo, durante este mismo período las plantas frigoríficas asentadas en tierra disminuyeron en actividad y ocupación. En tal sentido, la actividad registra un paulatino cierre de instalaciones en tierra y una mayor concentración de las empresas como resultado del importante desarrollo de los buques factoría y los elevados costos de producción (Salvia-MTSS, 1995a, 1995b.)

En efecto, en 1990 existían 17 empresas pesqueras instaladas y con algún funcionamiento en el territorio; actualmente -en 1997- este número se ha reducido a 11 empresas. Asimismo, luego de un impulso inicial a nivel de la actividad frigorífica (9 frigoríficos para el fileteado y envasado), esta actividad se ha visto sensiblemente reducida a 5 plantas. En igual sentido, el rendimiento de captura se encuentra estable, aunque tiende a disminuir en el largo plazo. De esta manera, la situación de crisis se evidencia a nivel de la industria frigorífica de pescado. Actualmente, las labores de limpieza, fileteado y congelado tienden a realizarse en buques factorías (con personal foráneo y a menor costo laboral.) Esto ha generado que las instalaciones de superficie sean tan sólo plataformas administrativas (para tener derecho a los subsidios fiscales) y depósitos de captura antes de su exportación. En términos de empleo, este proceso ha significado la pérdida de más de 300 puestos de trabajo en los últimos tres años.

El pronóstico hace prever mayor recesión o estancamiento laboral alrededor de las pesqueras, servicios portuarios y plantas frigoríficas. Sin embargo, es de esperarse que los valores monetarios de captura y exportación se mantengan estables o, incluso, sean superiores a los niveles actuales. Por lo demás, los organismos a cargo

y especialistas en el tema identifican una fuerte disminución de existencias como efecto de prácticas de sobreexplotación y explotación no regulada de los recursos itícolas.

Por otra parte, cabe destacar que la demanda laboral no siempre beneficia a los residentes regionales. De hecho, si bien la explotación pesquera en la región genera actualmente más de 2500 puestos directos e indirectos de trabajo, sólo cerca de 900 están constituidos por trabajadores con residencia permanente en los puertos pesqueros, la mayoría de ellos trabajadores estacionales. En este sentido, la doble situación de estacionalidad e inestabilidad laboral permite la generalización de prácticas de precarización de las relaciones laborales. La insuficiente preocupación oficial y sindical sobre estas relaciones hace de ellas un terreno completamente falto de garantías y protección laboral.

La complejidad de la explotación pesquera permite reconocer la existencia de al menos tres procesos diferenciados que se ven afectados en forma diferenciada por los cambios que experimenta el sector:

- a) Pesca propiamente dicha, a través de busques que ocupan mayoría de personal foráneo, aunque se los contrate en puertos patagónicos (de baja calificación, alta movilidad ocupacional, con oficio en la actividad.) Es mínima la contratación de trabajadores locales. Actualmente esta actividad sigue en expansión a través del incremento de buques factoría.
- b) Instalaciones administrativas y depósitos de congelados y plantas frigoríficas en superficie, pertenecientes a las pesqueras, y de bajo nivel de ocupación de mano de obra (mayoritariamente local y preferentemente mujeres jóvenes de baja calificación.) Esta fase es la que actualmente se ve más afectada.
- c) Estibadores y servicios portuarios, lo cual genera una fuerte demanda de trabajo temporario de baja calificación; o, por el contrario, el desarrollo de algunos servicios altamente especializados. Se espera un aumento de estas actividades en función de nuevos desarrollos portuarios y comerciales (mantenimiento y reparación de buques, importación comercial, etc.)

Pero además de este patrón de heterogeneidad socio-laboral, se observa actualmente en el sector un problema estructural no menos grave: el agotamiento del recurso itícola por sobre explotación legal e ilegal de grandes flotas de barcos factorías al sur del Mar Argentino. Al respecto, cabe destacar que la estrategia estatal de desregulación de la explotación resulta, una vez más, en relación inversa con las posibilidades de empleo y desarrollo económico a partir de la formación de un sector pesquero local.

5. Segmentación regresiva de la demanda y las condiciones de trabajo

En este marco de transformaciones productivas se observa una dinámica en donde - en cada sub-sistema regional- se profundiza una demanda segmentada de componentes socio-ocupacionales y se imponen nuevas reglas de organización productiva y socio-laboral.

Surge así una estructura ocupacional de contrastes marcados: los empleos formales y de altos ingresos para componentes calificados y profesionales, contrastan con trabajos para sectores asalariados de muy bajos ingresos y con alta precariedad laboral. Sin duda, no es esta una situación "nueva", pero destaca en los noventa la magnitud y rapidez del proceso que ha llevado a la ampliación de las condiciones precarias a sectores sociales y actividades hasta ahora no precarios y "formales".

En efecto, el conjunto de las condiciones políticas, económicas y socio-ocupacionales mencionadas dejan como resultado un mercado de trabajo regional mucho más segmentado, precario y desprotegido:

- Por un lado, en el espacio urbano tiende a disminuir el empleo formal, a la vez que se amplía la demanda laboral segmentada por nivel de calificación y perfil educativo y cultural. Las actividades formales (comercio, servicio e industria) expulsa trabajadores, a la vez que concentra trabajadores de media o alta calificación, de origen nacional y nivel de instrucción medio o superior.
- La minería y la construcción continúan concentrando perfiles ocupacionales, sociales y de nacionalidad específicos, en una gama variable de calificaciones,

pero bajo relaciones laborales cada vez más precarias. Los contratos de tipo permanentes han desaparecido dejando su lugar a contratos temporarios o relaciones en negro. En trabajos urbanos inestables e insalubres destaca la presencia de trabajadores de baja calificación (trabajadores para la construcción, obreros generales de la industria frigorífica o servicios varios.) En ambos casos se observa un aumento de la inestabilidad y la rotación laboral intrasectorial.

- En las áreas rurales, tiende a generalizarse una estructura social del trabajo dividida en tres diferentes segmentos: empleos permanentes, transitorios y de temporada. La demanda de trabajadores permanentes opera sobre un mercado de trabajo poco dinámico, baja rotación y calificación variable. En cambio, el mercado de empleo transitorios ha pasado a ser mucho más dinámico -aunque precario-, de alta rotación y baja calificación. Los trabajadores de temporada presentan origen migratorio variable y un perfil socio-laboral heterogéneo dependiendo del oficio o calificación.
- Estos procesos llevan a la permanente generación de fuerza de trabajo excedente que se constituye en un efectivo "ejército de reserva". Se trata de trabajadores altamente precarizados que cubren demandas transitorias y los puestos menos calificados, más insalubres, de mayor riesgo, durante los períodos de pico económico en las principales actividades productivas. Estos trabajadores se ven obligados a realizar permanentes movimientos espaciales, alternando sectores (minería, ganadería, construcción y servicios) y lugares de destino (subsistemas regionales norte-sur, zonas urbanas o rurales, retorno, mercados extraprovinciales.)
- Bajo este sistema de organización socio-ocupacional, los trabajadores migrantes de regiones rurales o urbanos de baja calificación parecen signados a ocupar los niveles más bajos de la escala social. El efecto funcional de estos procesos resulta comprensible: externalidad creciente de los costos laborales, homogeneización regresiva de las condiciones de trabajo e incremento neto y relativo de los beneficios empresariales, en especial en las actividades de organización oligopólica.

- De esta manera, las características que presenta la estructura productiva operan de manera simultánea sobre las diferentes actividades y sobre los distintos subsistemas regionales generando movimientos espaciales y ocupacionales funcionales al sistema económico. El conjunto de las actividades económicas logran funcionar con excedentes permanentes de fuerza de trabajo, lo cual no sólo lleva a bajar los costos laborales, sino también a reproducir fuertes desequilibrios en la estructura social (precariedad laboral, salarial y social), en la estructura demográfica (bajo o precario asentamiento permanente de la población) y en el sistema de distribución de oportunidades de integración social (integración y movilidad social, participación política-barrial-gremial e integración cultural.)

6. Procesos regionales y sociales en auxilio de las reformas neoliberales

La apertura económica y el proceso de reforma del Estado y de la economía nacional impusieron a las actividades productivas regionales una etapa de transición y relativa incertidumbre sobre el tipo de desarrollo futuro. En ese contexto, la reconversión productiva fundada en la explotación flexible de la fuerza de trabajo y en el aprovechamiento intensivo de recursos energéticos y naturales abundantes, parece encontrar condiciones muy favorables de aplicación en esta región. Todo lo cual ha impuesto –tal como hemos analizado- consecuencias laborales y sociales altamente regresivas.

Sin embargo, cabe interrogarse acerca de cuáles fueron los procesos sociales tendientes a neutralizar tales efectos negativos y que sirvieron para desviar el conflicto político latente. En el mismo sentido, cabe preguntarse cuál ha sido el papel y poder de negociación de los actores locales. Los resultados empíricos de las investigaciones realizadas son concluyentes al respecto:

- La inversión productiva de los fondos por despido o de retiro voluntario sirvió, por lo menos en un primer momento, como estrategia “ofensiva” de los sectores afectados con el objeto de crear un nuevo actor económico y desarrollar nuevas

actividades empresariales. Sin duda, un efecto directo fue la descompresión de los conflictos iniciales, y la inmediata vigencia de un campo de relaciones competitivas donde antes dominaba la solidaridad de clase o reglas de reciprocidad. Por lo mismo, la crisis de gran parte de estos emprendimientos estuvo lejos de contar con un actor integrado en forma asociativa y con capacidad política de presión.

- La pérdida del empleo por parte de un gran número de trabajadores asalariados (fundamentalmente varones, adultos, jefes de hogar), así como el recorte de los salarios reales, lo cual tuvo -en cualquier caso- impacto regresivo directo sobre los ingresos y balances familiares, condujo a la incorporación explosiva al mercado laboral de un número importante de mujeres adultas y jóvenes de ambos sexos. Este comportamiento "defensivo" parece haber sido el motivo fundamental del crecimiento que experimentaron las actividades informales y el autoempleo "refugio". En muchos casos, pasado un tiempo y agotado el fondo de retiro, la estrategia migratoria (emigración familiar de "retorno" y movimientos laborales temporales, sobre todo de jefes de hogar) pasó a convertirse en un mecanismo defensivo dominante.
- Las instituciones históricamente encargadas de defender y dar respuestas a los reclamos laborales y colectivos (sindicatos, juntas vecinales, asociaciones civiles, etc.), con amplio consenso comunitario para oponerse a las medidas de privatización y reestructuración, no tuvieron capacidad de incidencia en la política nacional para contrarrestar el rápido avance de las medidas de "desestructuración" encaradas desde instancias empresariales y gubernamentales. El agotamiento y fracaso de estas protestas políticas llevaron al paradójico efecto de desplazar la negociación social al terreno de las instituciones ciudadanas locales y provinciales, en contra del protagonismo y la legitimidad misma de las organizaciones sindicales y sociales.
- Estas transformaciones posibilitaron la formación a nivel local de un importante ejército de reserva y una generalizada precarización (flexibilización) de las relaciones laborales, independientemente de tipo de inserción sectorial. La regla

social del “pleno empleo” fue reemplazada por la norma del desaliento forzoso, el subempleo y la informalidad. Todo lo cual permitió implementar un mayor disciplinamiento y crear las condiciones institucionales y de mercado necesarias para imponer una generalizada explotación absoluta de la fuerza de trabajo (reducción de ingresos y salarios, expropiación de derechos laborales y sociales, etc.), en favor de la dinámica de acumulación del capital de sectores oligopólicos.

- Los nuevos emprendimientos económicos estuvieron acompañados por requerimientos sectoriales que llevaban a emprender obras de infraestructura y a fomentar el desarrollo de actividades comerciales, administrativas y de servicios urbanos. En todos los casos, este proceso ha tenido y continúa teniendo como protagonista principal al sector público provincial, alrededor del cual se constituyó una sociedad local mucho más dependiente del gasto público. Pero también, economías provinciales cada vez más dependientes de la dinámica de acumulación y de los movimientos de capital. De la misma manera, cabe observar que las crisis económicas regionales fueron directamente amortiguadas por la intervención del sector público provincial y municipal, el cual se vio especialmente exigido a absorber la fuerza de trabajo excedente.

7. Enseñanzas de la Globalización Regional

La desregulación de los mercados, la privatización de enclaves estatales y la reconversión productiva, entre otras medidas llamadas “modernizadoras”, han generado en los países de desarrollo periférico un proceso generalizado de “desestructuración” de los tradicionales polos de desarrollo; así como de los mecanismos institucionales que garantizaban una relativa integración y formas de compensación entre las distintas regiones. En efecto, en las economías periféricas, los sistemas regionales locales especializados (distritos industriales, mineros y administrativos), afectados por la apertura externa, enfrentan tanto la crisis como el

creciente deterioro de los mecanismos de vinculación interregional y la ausencia de un sistema de regulación y gestión de las nuevas formas de competencia.

Estos procesos no son el resultado de la intervención "natural" del mercado, ni sólo el efecto general de la acumulación capitalista o de las oportunidades de desarrollo oligopólico que abren las medidas de política económica. Sin desconocer estos factores, la dimensión local aparece como *el espacio posible de construcción social de estrategias, resistencias, conflictos y luchas políticas* que median y buscan intervenir –si bien hasta ahora con escaso éxito- en el desarrollo de tales transformaciones.

Según la literatura regulacionista especializada (Lipietz y Leborgne, 1990; Benko y Lipietz, 1994, 1995; Gilly y Pecqueur, 1995; Saillard, 1995) el predominio de la acumulación flexible impone nuevas y heterogéneas exigencias formativas, condiciones de acceso y regulación de las relaciones laborales, a la vez que generan una nueva distribución territorial de los centros de decisión y producción económica y, consecuentemente, de las oportunidades relativas de desarrollo.

En este sentido, una característica importante del impacto del nuevo régimen de acumulación sobre el territorio patagónico es que los distintos enclaves reaccionan en forma diferencial al impacto de las transformaciones globales, según el estado de las estructuras sociales heredadas, la iniciativa de las empresas locales frente a los intereses de los grandes grupos monopólicos, el papel y la política de los poderes públicos locales y, sólo en forma marginal, la resistencia y capacidad de los trabajadores y otras instancias sociales de participación democrática ciudadana.

En este sentido, y con el fin de avanzar en el conocimiento del nuevo modo de organización de lo regional en los noventa, se proponen aquí tres claves teórico-metodológicas fundamentales:

1. En primer lugar, parece razonable considerar que los sistemas locales regiones están siendo estructurados por una multiplicidad contradictoria de factores; tanto desde instituciones y poderes locales, como desde actores y condiciones extraregionales, poco flexibles -estos últimos- a las demandas sociales locales. Sin embargo, parece también evidente que en el caso de los espacios territoriales

afectados por procesos de reestructuración y donde las instituciones estatales y sociales favorables al desarrollo han sido desmontadas, este conflicto no logra realizarse en su plenitud, debido a la debilidad estructural de los actores y las regulaciones locales frente al poder que ejercen los intereses externos.

2. Por otra parte, en el actual contexto de globalización, las condiciones de viabilidad para el desarrollo económico de una región no central se relaciona cada vez más con el tipo de vínculo que establece el espacio local con los centros de decisión política y económica; lo cual sólo en este campo se ponen en primer plano los comportamientos particulares de los actores y organismos locales. Sin embargo, estos mecanismos parecen constituir -tal como se vio en los casos empíricos analizados- modalidades no institucionalizadas que pueden llegar a favorecer una mayor concentración económica y centralización del poder político; lo cual conduce a una profundización de las desigualdades intra e interregionales.
3. El proceso de referencia remite a una nueva forma histórica de "desarrollo dual". Este estilo de desarrollo parece estar acompañado de un proceso de marcada heterogeneidad de las relaciones sociales y técnicas de producción, tanto a nivel interregional como al interior de los sectores y sub-regiones con mayor grado de desarrollo relativo. Una tendencia que, por una parte, profundiza aún más el retraso productivo y la pobreza estructural de las economías tradicionales; a la vez que arrastra a nuevas formas de pobreza y de exclusión a sectores formales de las economías más dinámicas, disolviendo de esta manera el clásico perfil homogéneo que imprimían a la estructura social el Estado, las clases medias y los sectores obreros cualificados sindicalizados.

Tal como hemos analizado en este trabajo, la globalización y la reconversión productiva estuvieron lejos de impulsar -por lo menos, en el caso de las economías de enclave del sistema patagónico- la modernización industrial, el desarrollo autosostenido de economías y poderes locales y la integración social y regional. Por el contrario, las transformaciones ocurridas en los últimos años han tendido a consolidar nuevas formas de desestructuración y de sobreexplotación de los recursos

naturales no renovables, a la vez que continúa creciendo la precariedad laboral y la inequidad social.

Hoy por hoy, en esta región austral, la iniciativa frente a los procesos de crisis y redefinición del desarrollo local no está en poder de los ciudadanos, ni tampoco los trabajadores y emprendedores regionales. En realidad, la iniciativa, a igual que las regalías y los beneficios especiales, está en poder de algunos pocos grupos económicos extraregionales. De esta manera, por lo pronto, sigue dependiendo de ellos la ausencia de un futuro real y posible para esta zona austral.

Bibliografía Citada

-Azpiazu, D., E. Basualdo y M. Khavisse. El nuevo poder económico. En la Argentina de los años 80. Editorial Legasa, Buenos Aires, 1986.

-Baetti, C. Salvia, A. y Cornaglia, A., "Balance y perspectiva de los cambios ocurridos en el mercado laboral rural en el extremo sur de la Argentina". Seminario Mercosur : Empleo rural en tiempos de flexibilidad. Buenos aires, 1 y 2 de diciembre de 1997.

-Beccaria, L. y A. Quintar. "Reconversión productiva y mercado de trabajo. Reflexiones a partir de la experiencia de Somisa", en Desarrollo Económico N° 139, Vol. 35, octubre-diciembre de 1995.

-Benko G. y A. Lipietz. Las regiones que ganan, Ediciones Alfonso El Magnánimo, Valencia, 1994.

-Benko G. y A. Lipietz. "De la régulation des espaces aux espaces de régulation" en Boyer, R. y Saillard, Y. Théorie de la régulation L état des savoirs, Editions La Découverte, París, 1995.

-Carrera, I. N., J. Podesta. y M.C. Cotarelo. "Argentina: cinco estructuras económico sociales concretas y dos territorios". Trabajo presentado en el 2º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET, trabajo N° 76. Buenos Aires, agosto de 1994.

-CEPAL. "La promoción industrial en Argentina: 1973-1983", en Documento de Trabajo N° 19, CEPAL, Buenos Aires, 1986.

-Cardoso, F. y E. Faletto. Dependencia y desarrollo en América Latina. Siglo XXI, México, 1967.

-Cicciari, M. R.. "Características de la Dinámica Económica de la 'Cuenca Golfo San Jorge' en los años '90". UNPA/UACO, Caleta Olivia, abril 1996, mimeo.

-D'Amelio, M.E., M. Galareto y M. Prado. "El lado oscuro de la reestructuración: Empleo, desempleo y precariedad laboral en Caleta Olivia. 1993-1995". Ponencia Congreso de ASET, Buenos Aires, agosto 1996.

-Esteso, R., H. Capraro, R. Benitez y S. Tocino. Impacto de la crisis sobre la especialización productiva regional. Fundación Friedrich Ebert, IIPAS-IICE. Buenos Aires, 1994.

-Feletti, R. y C. Lozano. "Las Crisis Provinciales. Evaluación del reciente acuerdo Nación-Provincias". Cuadernos IDEP, IDEP-ATE, Buenos Aires, 1992.

Fete, E. y A. Aranciaga. El escenario de post-privatización en la Cuenca Carbonífera. Río Turbio, 1998. Mimeo.

-Gilly, J. P. y B. Pecqueur. "La dimensión local de la regulación", en Boyer, R. y Saillard, Y. Théorie de la régulation L'état des savoirs, Editions La Découverte, París, 1995.

-IDEP-ATE. El Plan Brady. Informe de Coyuntura, Instituto de Estudios sobre Estado y Participación, Buenos Aires, 1992.

-Laurelli E. y Rofman A. (comp..) Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas en la crisis , CEUR, Buenos Aires, 1989.

-Levin, Y. V.. Las economías de exportación. Ediciones Uthea, México, 1964.

-Lindenboim, J. "Desarrollo regional y leyes promocionales". Informes de investigaciones del Ceur, 5; Buenos Aires: CEUR, 1987.

-Lindenboim, J. "Funciones económicas y empleo en los centros urbanos de la Argentina", En Cuadernos del CEUR, nº 6, Buenos Aires, 1982.

-Lipietz, A. y D. Leborgne. "Nuevas tecnologías, nuevas formas de regulación. Algunas consecuencias espaciales", en Revolución Tecnológica y Reestructuración Productiva: Impactos y Desafíos Territoriales, Edit. ILPES/ONU; IEU/PUC. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1990.

-Méndez Gutiérrez del Valle, Ricardo. "Hacia una nueva división espacial del trabajo en España", en Estudios del Trabajo N°10, Segundo Semestre 1995, ASET.

-Muñoz, Christian. y A. Salvia. "Análisis histórico y económico de la evolución de una empresa pública de combustibles: Yacimientos Carboníferos Fiscales", Cuadernos IDEP, IDEP-ATE, Buenos Aires, 1991.

-MTSS. "Características y evolución del mercado de trabajo en la provincia de Santa Cruz". Sistema de Información Permanente de los Mercados de Trabajo Provinciales del Ministerio de Trabajo. Documento de trabajo de OIT-MTySS. Bs.As., 1991.

-MTSS. "Características y evolución del mercado de trabajo en la provincia de Chubut". Sistema de Información Permanente de los Mercados de Trabajo Provinciales. Documento de trabajo publicado por OIT-MTySS. Buenos Aires, 1989.

-Olmedo, C. y A. Salvia, "Expansión de la Actividad Económica y Crisis del Empleo en el Complejo Petrolero Austral. El Caso de Pico Truncado 1994 - 1995". Ponencia Congreso de ASET, Bs.As., agosto 1996.

-Pérez Barrero, M. D. "Tendencias recientes del desarrollo regional argentino", en Ciclos N° 5, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, Buenos Aires, 1993.

-Rofman, A. Economías regionales extrapampeanas y exclusión social en el marco del ajuste. Reunión SIMEL, Buenos Aires, 1998. Mimeo.

-Rofman, A. Desigualdades regionales y concentración económica; el caso argentino. Edit. Siap-Planteos, Buenos Aires, 1974.

-Saillard, Y. "Globalización, localización y especialización sectorial ¿Qué sucede con las regulaciones nacionales?", en Boyer, R. y Saillard, Y. Théorie de la régulation L'état des savoirs, Editions La Découverte, París, 1995.

- Salvia, A. y M. Panaia (Comp..) La patagonia privatizada. Edición del Área de Investigaciones sobre el Trabajo y el Empleo (PAITE) y la Universidad Nacional de la Patagonia Austral (UNPA.) Buenos Aires, 1997.
- Salvia, A., "Crisis y reestructuración de complejos mineros" en Salvia, A. y Panaia, M. (Autores-Compiladores), La Patagonia privatizada. Edición del Área de Investigaciones sobre el Trabajo y el Empleo (PAITE) y la Universidad Nacional de la Patagonia Austral (UNPA.) Buenos Aires, 1997.
- Salvia, A.. "Retiros voluntarios en una empresa pública minera (Una decisión ajustada a condiciones sociales de existencia.) Estudio de caso Y.C.F. - Río Turbio". Informe de Becarios N° 3, PIETTE-CONICET, enero de 1995.
- Salvia, A. (Autor-Compilador.) "Reestructuración productiva y su impacto sobre el empleo en PyMES, microempresas y cooperativas en mercados urbanos provinciales", Serie: Informes de Mercado de Trabajo Regionales, MTySS, mayo de 1995a.
- Salvia, A. (Autor-Compilador.) "Empleo, ocupación y mercados de trabajo regionales en la provincia de Santa Cruz". Serie: Informes de Mercado de Trabajo Regionales, MTySS, agosto de 1995b.
- Salvia, A. y Oliva, M., "Estructura económico-social y evolución del mercado de trabajo en la Provincia de Santa Cruz. Crisis y reestructuración provincial bajo las políticas de ajuste". Instituto de Estudios sobre Estado y Participación. Bs.As., 1991.
- Silvestrini, Lidia R. (Coord..) Provincia del Chubut. Informe diagnóstico sobre el mercado de trabajo en la provincia. Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Trelew, 1995. Mimeo.
- Zapata, Francisco. "Enclaves y sistemas de relaciones industriales en América Latina", Revista Mexicana de Sociología N° 2, abril-junio, 1977, México.
- Zapata, Francisco. "Enclaves y polos de desarrollo en México". Notas para discusión, en Documentos de Trabajo, CES, 1985, El Colegio de México.