

Grupo 9: Tercerización y subcontratación laboral: sus efectos sobre los procesos productivos, el empleo y las relaciones laboral

Los actores regionales en la zona norte de la provincia de Santa Cruz: Análisis y evolución de la actividad hidrocarburífera.¹

Mariano Prado

Licenciado en Sociología. Profesor Adjunto Ordinario en Comportamiento Organizacional y Sociología
mprado@uaco.unpa.edu.ar

Marcelo Robledo

Licenciado en Administración – Docente UACO
mrobledo.uaco@gmail.com

Universidad Nacional de la Patagonia Austral - Unidad Académica Caleta Olivia

Introducción

La política económica que se implementó en la década de 1990 tuvo como eje, entre las principales medidas, la apertura de la economía, la privatización de las empresas públicas, el desmantelamiento del aparato estatal y sus agentes reguladores, el ajuste fiscal y del gasto público tanto a nivel nacional, como provincial y municipal, la retirada del Estado Nacional como inversor y subsidiador de actividades económicas, la desregulación del mercado de trabajo y la concentración en grupos “oligopólicos” de las principales actividades productivas, lo que produjo diferentes impactos en las distintas actividades económicas de la Región Patagónica, dependiendo de su inserción en el mercado interno y externo (Rofman, s/f; Salvia, 1999).

En este trabajo se pretende, a partir de una descripción de la evolución de la actividad petrolera y de un estudio de caso, analizar los factores que viabilizan el desarrollo económico local y repensar el papel de los actores sociales en relación con el contexto y con las posibilidades de establecimiento de estrategias de innovación en las sociedades locales.

En la primera parte del artículo se hace una caracterización socioeconómica de la región de la Cuenca del Golfo San Jorge. A continuación se observa la evolución de la actividad petrolera dentro de la cuenca, su papel en el mercado de trabajo y su requerimiento de mano de obra; se realiza una

¹ Este artículo se realizó en el marco del Proyecto de Investigación “Posibilidades y limitaciones para la construcción de un empresario regional en la zona norte de la provincia de Santa Cruz: Análisis y evolución de la actividad petrolera, energética y portuaria”, dirigido por el Lic. Mariano Prado.



caracterización de los principales actores y su relación con el desarrollo local. Además en un apartado se hace mención de los cambios producidos en YPF a partir de su nacionalización. En la parte final del artículo se intenta mostrar los desafíos que enfrentan los actores públicos y privados vinculados con la actividad petrolera y su proyección en el corto y mediano plazo.

Caracterización socioeconómica de la región de la Cuenca del Golfo San Jorge

Como varios trabajos académicos señalan, la Cuenca del Golfo San Jorge no estuvo exenta de las consecuencias de la aplicación del modelo neoliberal implementado en el país en la década de los noventa. Esta situación se complementó con la crisis socioeconómica del año 2001, cuyas derivaciones se manifestaron tanto a nivel económico como a nivel social, conformando un modelo caracterizado por:

- El crecimiento basado en la economía de renta, sostenida por el Estado Nacional a través de regalías, subsidios y reembolsos por actividades extractivas y explotación intensiva de recursos naturales no renovables.
- El carácter extractivo y monodependiente de la economía local (el mantenimiento del modelo petrolífero como principal actividad) y la debilidad de los microemprendimientos.
- El aumento de la desocupación y de la subocupación y la precarización de las relaciones laborales.
- Una política subsidiaria hacia el desempleo –como medio para contener los conflictos sociales - propiciada por el gobierno en sus distintos niveles (provincial, municipal) y las empresas productoras, como receptoras de las demandas.

A su vez, estos cambios llevaron a modificaciones en las funciones de los gobiernos los gobiernos provinciales y municipales y en los recursos de que disponían. Con la llamada “descentralización”, los municipios tuvieron que hacerse cargo de las problemáticas económicas y sociales a nivel local, tratando de dar respuestas a las demandas de los sectores económicos y de la sociedad civil en su conjunto.

La Provincia de Santa Cruz se caracteriza por la rigurosidad de su clima y por la baja fertilidad de sus suelos, factores limitantes del desarrollo de actividades agrícola-ganaderas en la región, a excepción de la cría de ovinos. Las grandes riquezas naturales de la provincia están

relacionadas principalmente con los importantes yacimientos hidrocarburíferos (y, en menor medida, con la pesca, el turismo y la actividad portuaria).

El descubrimiento de petróleo en Comodoro Rivadavia (Provincia del Chubut) impulsó el poblamiento del norte de la Provincia de Santa Cruz y años más tarde el desarrollo de las localidades santacruceñas de Caleta Olivia y de Pico Truncado. La evolución de las explotaciones ovinas y de los hidrocarburos explica el incremento poblacional de Santa Cruz, que desde 1960 en adelante ha presentado uno de los crecimientos demográficos más notables del país: a fines del siglo pasado su población era de mil habitantes; el Censo de 1991 relevó 160 mil pobladores; en el año 2001 registró una población de 197 mil habitantes y el año 2010 la población total fue de casi 274 mil.

Históricamente, las economías de la región patagónica se estructuraron a partir de la explotación extensiva de los recursos naturales y de la formación de enclaves minero-industriales de escasa articulación con el mercado interno de industrialización y consumo, con una importante presencia del Estado Nacional que fomentaba la vigencia de un modelo de protección social para el asentamiento y reproducción de la fuerza de trabajo. Hoy en día, el “modelo aperturista” ha disuelto al sistema público encargado de esa tarea, "dejando en un sistema 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" (Salvia, 1999).

Teniendo en cuenta las características de la Cuenca del Golfo San Jorge, la reducción de las funciones económicas y productivas del Estado (sin considerar los costos sociales ni fomentar actividades que sustituyeran a la extracción de petróleo), provocó un impacto económico y social que se acentuó por el carácter de enclave dependiente de una sola actividad. En este apartado, es necesario hacer mención de la importancia histórica que, para el crecimiento económico y poblacional de la Cuenca, tuvo la instalación de la ex empresa estatal YPF en Comodoro Rivadavia (sur de la Provincia del Chubut) y luego en la Zona Norte de la Provincia de Santa Cruz. A partir de su privatización y transformación en una empresa de capitales internacionales en la década de los noventa, se generó un proceso de reestructuración tecnológica y organizativa que redujo de manera significativa la cantidad de empleados, generando a la vez nuevos emprendimientos productivos en actividades comerciales y de prestación de servicios a las empresas y a las personas. Asimismo,

varias empresas que originalmente se organizaron como cooperativas, se dedicaron a brindar los servicios que antes prestaba YPF.²

Los procesos descriptos anteriormente (de apertura externa, descentralización política y concentración económica) afectaron la organización empresaria, tanto de las PYMES nacionales de servicios petroleros como de las grandes empresas operadoras y de servicios de capital internacional, incidiendo sobre la incorporación de nueva tecnología, la organización del proceso de trabajo y la inserción de los recursos humanos dentro del ámbito laboral.

La actividad petrolera como eje de la economía provincial

Para poder profundizar sobre los aspectos previstos en las diferentes líneas de investigación –entre otros, el rol que desempeñan actores sociales e institucionales, las condiciones estructurales y los factores reales y potenciales que intervienen en el proceso del desarrollo regional y la forma en que esto incide en las estructuras conceptuales y prácticas del empresariado y en la caracterización del mercado laboral del sector de hidrocarburos–, es necesario destacar cierto eventos políticos y económicos ocurridos en el período que abarca el proyecto de investigación (2007-2009) que facilitan la comprensión de estas variables y la elaboración de proyecciones para los próximos años, a saber:

- A finales del año 2006, el Congreso Nacional sancionó la ley denominada “ley corta” (Ley 26.197) mediante la cual se transfiere a las jurisdicciones provinciales el “dominio originario y la administración sobre los yacimientos de hidrocarburos que se encontraren en sus respectivos territorios”. Esta decisión política permite a los gobiernos provinciales avanzar en las negociaciones de las prórrogas de las concesiones de exploración y explotación de gas y petróleo, muchas de las cuales vencían en 2015, con la posibilidad de extenderlas por diez años siempre que el concesionario haya dado cumplimiento a las obligaciones de cada acuerdo (según Ley 17.379).

La primera experiencia de renegociación de las condiciones en las concesiones otorgadas a las operadoras petroleras es el caso de Cerro Dragón. Este yacimiento está ubicado en la Cuenca del Golfo San Jorge (a 160 km al oeste de Comodoro Rivadavia), con una superficie de 3.400 km²

² Entre ellos perforación, cementación, punzamiento de pozos y transporte. Para un mayor conocimiento de este proceso, véase Salvia, 1999.



distribuida entre Chubut y Santa Cruz (el 90% se ubica en suelo chubutense), y es el principal productor de petróleo de la Argentina. “Sus reservas representan aproximadamente el 25% del total nacional y su producción alcanza el 14% del total del país. La operadora del área es Pan American Energy (PAE), compañía controlada en un 60% por Bridas Corporation y un 40% por BP (ex British Petroleum)” **Fuente: artículo “Concesiones petroleras” - www.defdigital.com.ar**

- El acuerdo firmado entre la operadora PAE y el gobierno del Chubut se extiende hasta fines de 2027 (con la posibilidad de ampliarlo por otros veinte años) y contempla un incremento del 3%, alcanzando de esta forma un 15% sobre los ingresos netos en conceptos de regalías. Además la empresa se comprometió a invertir durante el período 2007-2027 3.800 millones de dólares (de los cuales 3.000 se realizarán en Chubut) y, además, destinará 80 millones a la exploración del área *off shore* centro de la Cuenca Golfo San Jorge (CGSJ)
- A principios de 2008, la Provincia de Santa Cruz formalizó un acuerdo con PAE con las mismas condiciones de la concesión de Chubut, incluyendo (además de la parte de Cerro Dragón) los yacimientos de Piedra Clavada y Koluel Kaike.
- En Santa Cruz, otro aspecto político relevante que incidirá en las proyecciones de producción de petróleo y gas y, consecuentemente, en la inversión de las empresas y la demanda de mano de obra es la modificación del marco regulatorio para las concesiones petroleras. En este sentido, cabe destacar que el Marco Regulatorio para la prórroga de Concesiones Hidrocarburíferas, aprobado el 25 de marzo de 2010 mediante la Ley 3117, establece condiciones mínimas que las operadoras deben observar al momento de requerir la prórroga de sus respectivas concesiones y abre, además, nuevas expectativas sobre los beneficios para la provincia en general, y en particular para las localidades “petroleras” (Caleta Olivia, Pico Truncado, Las Heras y Koluel Haike).
- La inversión de las productoras estimada para los próximos años es alentadora. Un ejemplo de ello es la prevista por la operadora Pan American Energy que, para el año 2010, calculó una inversión de 1.100 millones de dólares: 700 serán destinados para producción y exploración y 400 para costos operativos; además, se prevé invertir 80 millones de dólares para continuar con el programa de exploración *off shore* en la CGSJ.

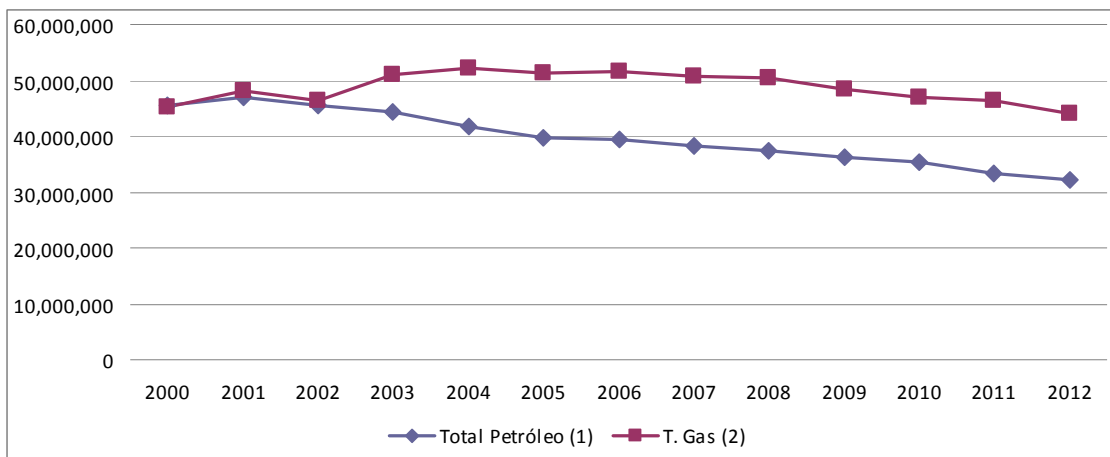


Evolución de la actividad petrolera dentro de la Cuenca del Golfo San Jorge

Con respecto a la producción de hidrocarburos en la Argentina, y conforme a la información publicada en el sitio web oficial de la Secretaría de Energía de la Nación (sistema SESCO), podemos destacar la marcada disminución en los niveles de extracción de petróleo y gas. Es en los valores del crudo donde se observa la mayor tendencia, ya que desde el 2001, año de la última década que presenta la mayor cantidad en metros cúbicos (47.044.880), hasta el 2012 (32.289.917) la producción disminuyó año tras año (tal cual se observa en el Gráfico 1). Respecto de estos dos años de referencia la disminución es del 31.3%.

En el caso de la producción de Gas, la tendencia a la baja se produce a partir del año 2004 (52.205.661 Mm³) hasta el 2012 (44.123.599) y se compara ambos años de referencia la disminución es del 15.48%.

Gráfico 1. Producción de petróleo (m³) y gas (Mm³) nacional. Años 2000-2012



Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Secretaría de Energía (Sistema SESCO).

El total de petróleo incluye Producción Primaria, por Recuperación Asistida y Secundaria en metros cúbicos (m³).

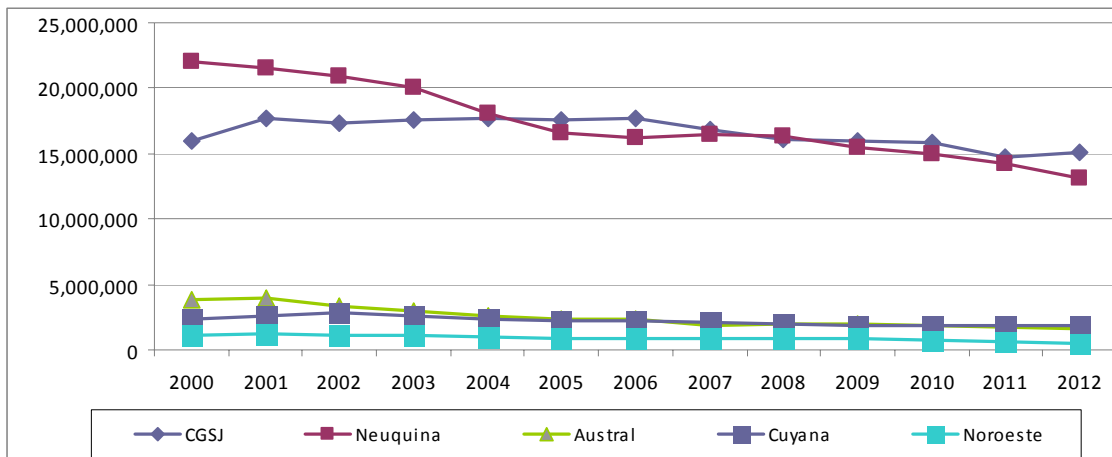
El total de gas incluye Gas de Baja, Media y Alta Presión en Miles de metros cúbicos (Mm³).

En cuanto a los niveles de producción de petróleo por áreas geográficas (Gráficos 2), se destaca que en los últimos años se produjeron importantes cambios en la estructura productiva, entre otros: 1) a partir del año 2005, la Cuenca del Golfo San Jorge reemplaza a la neuquina como el área de mayor producción de crudo de la Argentina; 2) a pesar de convertirse en la principal cuenca



productora, la CGSJ a partir del 2006 comienza una marcada disminución en los valores de extracción, 3) Ambas cuencas representan el 87% de la total producido en el país. Porcentaje que ha aumentado progresivamente en los últimos 10 años.

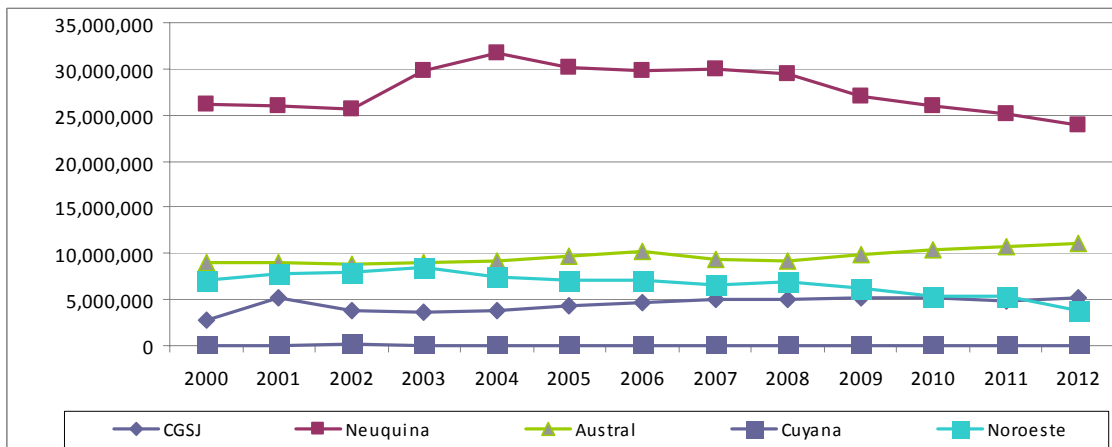
Gráfico 2. Producción de petróleo por cuencas productoras. Años 2000-2012



Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Secretaría de Energía (sistema SESCO).

En el gráfico 3 se representan los valores de producción de Gas en miles de metros cúbicos (Mm³) por cuencas productores y del mismo se desprende que 1) la neuquina es la principal área de producción, aportando al total nacional el 54%, 2) la Cuenca del Golfo San Jorge sólo representa un 12% y los volúmenes se incrementaron desde el año 2000, cuando sólo se producía 2.820.541 Mm³.

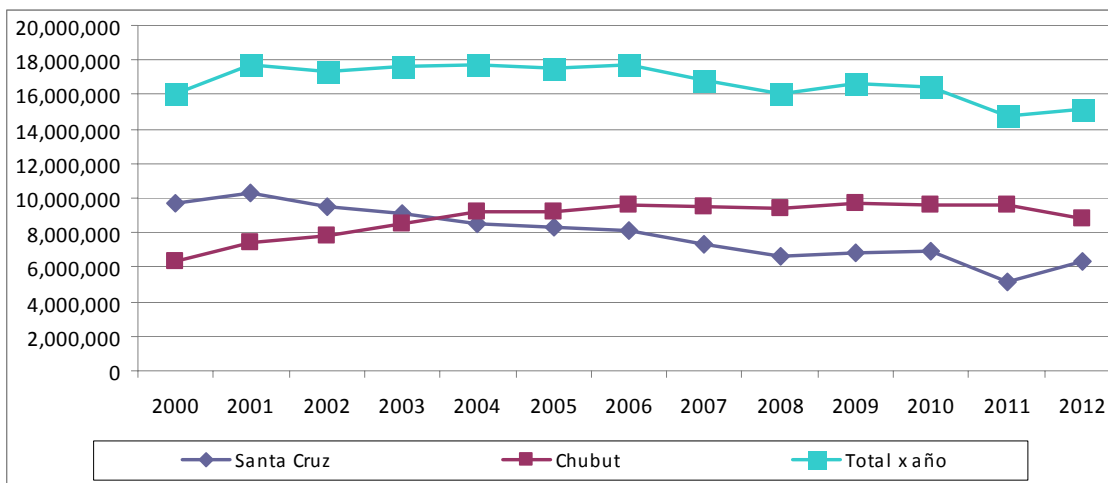
Gráfico 3. Producción de gas natural por cuencas productoras. Años 2000-2012



Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Secretaría de Energía – Sistema SESCO.

En lo relativo a los aportes de producción realizados por cada provincia que conforman la CGSJ (Gráfico 4), a partir de 2004 se advierte un cambio en la proporción, dando lugar a que Chubut se configure como la provincia de mayor producción. En el año 2000, Santa Cruz producía el 60% y Chubut el 40%, mientras que en 2012 Santa Cruz aportó el 41.5% y Chubut el 58.5 por ciento.

Gráfico 4. Producción de petróleo en CGSJ por provincias (2000-2012)

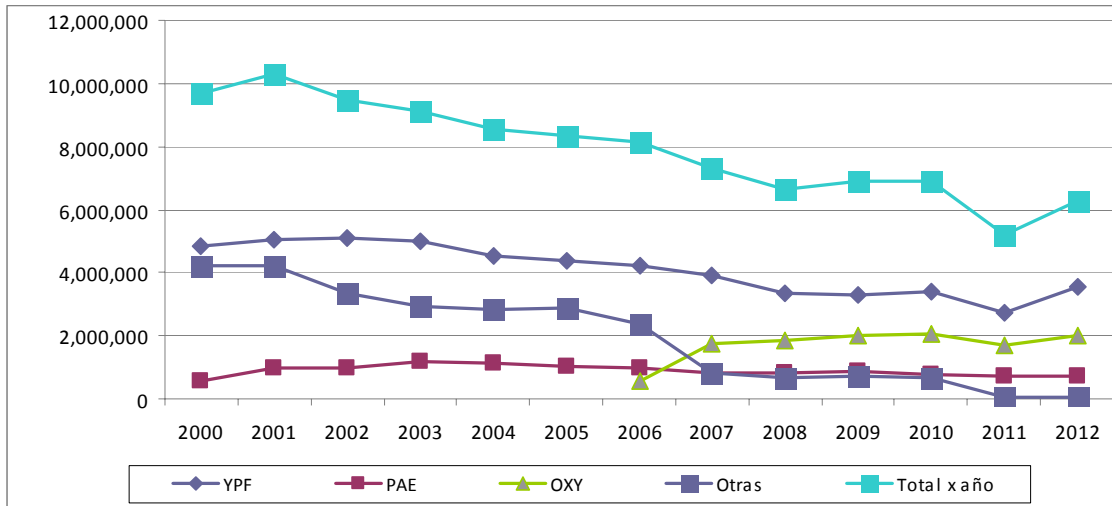


Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Secretaría de Energía – Sistema SESCO.

En la Provincia de Santa Cruz se observa una clara disminución en la cantidad de metros cúbicos producidos, particularmente desde el año 2001 (año de mayor producción de la última década - 10.282.153 m³) al año 2012 (6.295.649 m³), con 39% menos de producción (Gráfico 5).

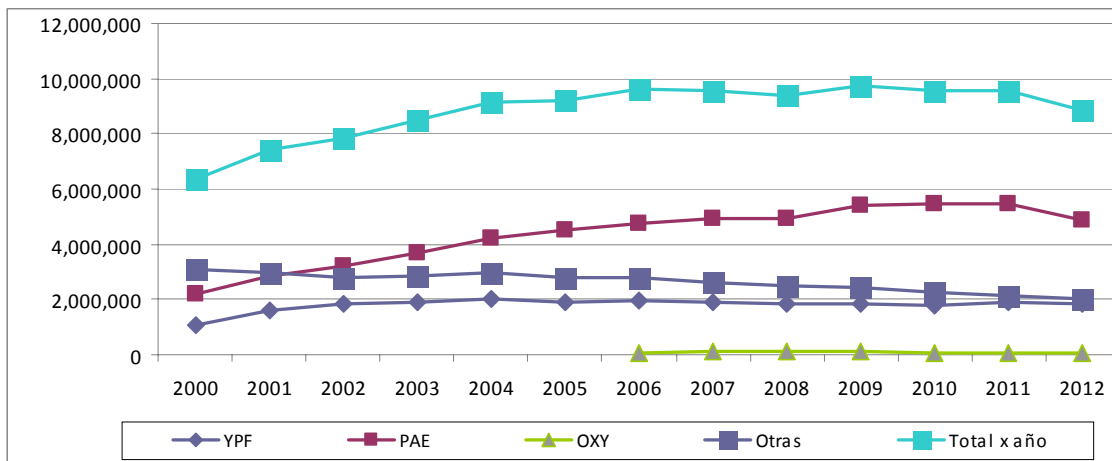
En contraposición, en la Provincia del Chubut se observa un incremento sostenido desde el 2000 (6.360.579 m³) al 2012 (8.843.440 m³). Si se compara estos dos años referenciales el incremento es del 39%.

Gráfico 5. Producción de petróleo en la Provincia de Santa Cruz por operadoras 2000-2012



Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Secretaría de Energía – Sistema SESCO.

Gráfico 6. Producción de petróleo en la Provincia del Chubut por operadoras. Años 2000-2012.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Secretaría de Energía.

En septiembre de 2008, con el arribo de la plataforma petrolera “Ocean Scepter”, se produce un icono en la estructura productiva del crudo: la empresa Repsol-YPF comienza con las tareas de exploración en el mar de las provincias del Chubut y de Santa Cruz, con el objetivo de encontrar petróleo y gas. El proyecto lleva más de dos años. Se invirtieron alrededor de 130 millones de dólares y se estima que se destinarán 180 mil dólares por día en el mantenimiento de los trabajos en el mar. En este sentido, la Agencia de Desarrollo y la Municipalidad de Caleta Olivia organizaron el

primer Foro Offshore con la finalidad de socializar el conocimiento sobre la exploración y extracción de petróleo mar a dentro

Caracterización del mercado de trabajo

Es importante aclarar que, para lograr una acabada comprensión de las características de la población desocupada, es necesario el análisis de ciertos datos, tales como la tasa de desocupación según sexo y edad, la media del nivel de instrucción, entre otros. Desafortunadamente, gran parte de esta información, considerada fundamental, no está disponible. Por tal motivo, se han realizado inferencias allí donde los datos cuantitativos lo permitían; y, respecto de aquellas cuestiones sobre las cuales no ha sido posible obtener datos fidedignos, el análisis se basa en las entrevistas realizadas y en el criterio utilizado por el equipo técnico.

Nuevos requerimientos de calificación de mano de obra

Los ingenieros que se desempeñan en las grandes empresas reciben capacitación continua con el objetivo de desarrollar planes de carrera.

A fin de mantener el nivel de competitividad –y respondiendo a un requisito solicitado por las operadoras de la zona–, las empresas prestadoras de servicios, en su mayoría, capacitan para certificar las normas ISO, tanto las 9000 como 14000.

En los últimos años, la actividad dentro del sector de servicios petroleros ha ido incorporando las nuevas tecnologías propias de esta rama y la dificultad que enfrenta hoy dicho sector es la baja calificación de la mano de obra local en relación con las exigencias del mercado. Esta situación deriva en una importante conflictividad social, manifestada en cortes de ruta, paros, etc., tanto de personas desocupadas que no pueden acceder un puesto de trabajo como de aquellas que quieren mejorar su inserción dentro del mercado laboral.

Es sabido que las operadoras petroleras y las dos empresas pesqueras más importantes realizaron convenios mediante los cuales, de manera directa o indirecta, participan en el pago de subsidios a personas desocupadas, como un medio para reducir los conflictos sociales. Esta cristalización de la “cultura subsidiaria” sería el origen de la actitud descrita anteriormente y desalentaría a aquellas personas que efectivamente trabajan, ya que el valor de los subsidios en muchos casos, supera ampliamente el valor salarial percibido por personas ocupadas.

Respecto de la problemática planteada, las fuentes consultadas y este equipo coinciden en la importancia de implementar estrategias ligadas a la recuperación del valor social del trabajo, especialmente aquellas que pudieran sensibilizar a la comunidad respecto de la importancia del trabajo como valor cultural, individual y social y las que sirvan para concientizar a la población acerca de la gravedad que reviste para la comunidad toda el fenómeno de la desocupación.

Proyecciones para la actividad petrolera

En la Argentina, la inclusión del Plan Petróleo, Refinación y Gas Plus que favorece a los operadores que inviertan en exploración y extracción de hidrocarburos, con un incremento en el precio del petróleo y gas comercializado y beneficios impositivos, podría generar una coyuntura favorable para la industria –aunque, al parecer, según datos preliminares de la Secretaría de Energía de la Nación. la producción de petróleo y gas natural siguió disminuyendo durante el año 2012.

Sin embargo, las proyecciones a mediano plazo sobre la exploración y extracción de petróleo y gas en la Cuenca del Golfo San Jorge son alentadoras; pero, como lo señalan los actores involucrados, los resultados dependen en gran medida no solo de las políticas de promoción y control instrumentadas por el Estado y de las voluntades manifestadas por las empresas productoras, sino también de diversos factores, entre otros: el precio del barril de crudo, la estabilidad en las reglas de juegos del mercado, las demandas de los gobiernos provinciales puntualizadas en las condiciones de las concesiones. Desde lo global, se podría señalar que a nivel mundial existe una creciente demanda de energía, lo que, sumado a los intereses de los principales países productores, lleva a estimar el precio del petróleo en valores que estimulan la inversión en la actividad, incluyendo el desarrollo de yacimientos *off shore*.

Respecto de este último punto, es pertinente destacar que los empresarios regionales, si bien poseen sus dudas por su falta de experiencia, están decididos a probar su potencial en la extracción del crudo desde las plataformas *off shore*. Así lo manifiesta el presidente de la Cámara de Empresas Regionales de Servicios Petroleros del Golfo San Jorge (CERSPGSJ), organización que nuclea a las compañías petroleras radicadas en Chubut y Santa Cruz): No hay que crear falsas expectativas. Hay que tener en claro que esta es una etapa exploratoria. Se van a perforar cuatro pozos exploratorios, eso va durar más de un año y ahí empiezan las decisiones. Un proyecto similar en Brasil tardó 9 años

en empezar a desarrollarse. Muchos tienen falsas expectativas, creen que llega la plataforma y ya va a empezar a producir. Agilizando los tiempos, se habla de 4 o 5 años antes de explotar” Fuente: artículo “El Golfo San Jorge suma el offshore como parte de su paisaje petrolero” - www.editorialrn.com.ar

Si se diferencia la actitud de las empresas operadoras respecto de la del sector de servicios petroleros, se advierte que este último sector espera un aumento en los niveles de competitividad a partir de la generalización de las certificaciones de normas tanto medioambientales como de calidad y, como consecuencia de ello, una mejor presentación del servicio a las operadoras.

Las empresas regionales y el desarrollo local

Las políticas públicas relacionadas con la planificación regional aplicadas hasta finales de la década de 1980 no responden de manera satisfactoria a las actuales exigencias del capitalismo a nivel mundial, situación que obedece a la crisis del rol de las regiones como instancias específicas de las estructuras sociales, políticas y económicas y a las estrategias y metodologías de intervención estatal (Uribe Echevarría, 1990).

Deberíamos repensar el problema e interrogarnos acerca de en qué medida el nuevo escenario globalizado de los años 1990-2000 abre una oportunidad de inflexión en los patrones de reproducción económica y en el funcionamiento de los sistemas y mercados regionales locales patagónicos, y acerca de cuál es la viabilidad y cuáles las perspectivas de desarrollo e integración que enfrentan los principales sistemas regionales bajo las nuevas relaciones de mercado.

Al respecto, es importante destacar que la iniciativa no la tienen los ciudadanos ni las elites políticas provinciales o locales y que tampoco parece depender de la capacidad de presión de los trabajadores o empresarios locales ni de las “fuerzas vivas” de la comunidad. Asimismo, se debe tener en cuenta que el poder tampoco deviene del mercado sino de los oligopolios y sus condiciones políticas de desarrollo. Entonces, ¿cuál es o puede ser el actor colectivo local capaz de orientar respuesta alternativas a los dilemas presentes y futuros de crisis, agotamiento y redefinición del desarrollo local/regional?

Las comunidades locales se han empezado a preocupar por aprovechar los diferentes recursos disponibles (principalmente los recursos humanos, la capacidad e innovación de los emprendedores

locales y la cultura productiva y tecnológica), a fin de afrontar la reestructuración productiva que deriva de los cambios en el capitalismo a nivel global. Este fenómeno sucede en un mundo cada vez más competitivo, donde uno de los factores clave es la mejora en la producción a partir de la difusión tecnológica y la cualificación de los recursos humanos. Por todo ello, los diferentes actores locales (gobiernos, sindicatos, organizaciones públicas y privadas, asociaciones de empresarios, etc.) buscan alternativas de desarrollo dentro de las propias comunidades (Vázquez Barquero, 1996).

Podemos afirmar que las sociedades locales están atravesando un proceso de aprendizaje producto del ajuste estructural y de los cambios en la organización productiva (desempleo, baja en las producciones, pérdida de mercados, etc.) y que intentan buscar respuestas frente al aumento de la competitividad y de los cambios de la demanda (ídem).

Existe un amplio consenso respecto de que lo que se debe lograr es el cambio estructural de las economías locales de modo tal que los emprendimientos insertos en esas economías mejoren su *productividad* y aumenten su *competitividad* frente a los mercados locales y externos. En este proceso, las denominadas *empresas para la región* (Boisier y Silva, 1990) desempeñan un rol fundamental en la articulación de un posible *bloque social regional* junto a los actores políticos y científico-técnicos. Consideramos que es imprescindible tener en cuenta este marco para comprender el posicionamiento de las PYMES regionales respecto de su posibilidad de aportar al diseño de alternativas de desarrollo, en tanto actores fundamentales del espacio regional.

La planificación del desarrollo económico local requiere de un enfoque integral y de la elaboración de un instrumento de racionalización que contemple la coordinación e integración de los diferentes agentes sociales y líneas de actuación territoriales, a los fines de crear un compromiso que acondicione el territorio dotándolo de componentes que posibiliten la generación de un entorno socioeconómico, institucional y cultural viable para las actitudes de los emprendimientos innovadores a nivel local (Albuquerque, 2002b).

La capacidad de desarrollo de una comunidad local depende de la existencia o no de componentes de organización institucional y de decisión política, así como de rasgos socioculturales y de historia local que permitan un análisis prospectivo ante cualquier estrategia de desarrollo local (ídem).



Constitución de actores

A partir de los importantes cambios que se vienen sucediendo a nivel económico y social en la Cuenca del Golfo San Jorge, las empresas consideran fundamental la participación del poder político para el sostenimiento de las fuentes laborales y la disminución de los conflictos, conciliando los intereses y las visiones de los diferentes actores. Las empresas operadoras señalan que recién en estos momentos se están produciendo acercamientos hacia las distintas instituciones públicas tendientes a dar una solución definitiva a la problemática social de la zona e incentivando proyectos alternativos a la propia actividad, pero se considera que falta más participación de los distintos actores.

Las cámaras empresariales y sindicatos también son actores indispensables para lograr un equilibrio prolongado mediante la convocatoria a la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco de Comodoro Rivadavia y a la Universidad Nacional de la Patagonia Austral con sede en Caleta Olivia a tener una relación más fluida con el conjunto de actores tanto públicos como privados.

Se concluye que es necesario poner en marcha alternativas de desarrollo sostenible, tratando de hacer un uso responsable de los recursos naturales, como la pesca y la ganadería. Sobre los puntos a fortalecer, fuera de la actividad petrolera, se plantean temas concernientes al desarrollo de actividades turísticas, de los servicios portuarios –tanto de Comodoro Rivadavia como de Caleta Olivia–, y por último, de la Construcción, como actividad que genera una importante inserción de mano de obra.

Respecto de la composición de la estructura empresarial, y en función de la mano de obra empleada, se pueden afirmar que las PYMES regionales –todas ellas prestadoras de servicios– representan más del 90%, dato que muestra a las claras la importancia que posee este segmento de empresas para el desarrollo de la actividad y, consecuentemente, para el mercado laboral. Las principales dificultades que señalan los responsables de las esas empresas son:

- Escasa mano de obra con conocimientos básicos en servicios especiales.

- Costos elevados de mano de obra especializada, insumos y servicios complementarios.
- Acceso a créditos limitados y altas tasas de interés.
- Falta de equilibrio entre el poder que ejercen los actores gremiales y el que ejercen los empresarios.
- Crecimiento del “piquete” al tránsito de equipos y personal que se desempeña en la actividad, como medida de reclamo social.
- Ausencia de políticas públicas tendientes a proteger y ofrecer oportunidades de crecimientos para las PYMES.
- Incapacidad del empresariado para asociarse como estrategia de crecimiento y competitividad.

Tomando en consideración el perfil productivo de la ciudad, se puede afirmar que no ha habido en los últimos años modificaciones estructurales. Es cierto que la construcción del puerto local introdujo, de manera directa e indirecta, ciertos cambios, tanto en el mercado de trabajo como en la fisonomía de la ciudad; pero no modificó el la estructura de producción, porque la pesca y el petróleo son actividades extractivas que generan poco valor agregado y porque, por lo mismo que están poco industrializadas en el territorio, no suponen la permanencia de las ganancias en la localidad ni la utilización de nuevas tecnologías.

YPF: Empresa estatal y el Desarrollo Regional

Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), desde su creación como empresa estatal a principio de 1920, siempre fue el actor excluyente en la configuración social y económica de la región. Los aciertos y desaciertos de las políticas llevadas a cabo por el gobierno nacional, democrático o militar, en materia de explotación de los hidrocarburos tuvieron sus implicancias directas e inmediatas en la sociedad. En el año 2012, con la expropiación del 51% del paquete accionario YPF Sociedad Anónima, se produce un punto de inflexión en el rol de la empresa como actor relevante para el desarrollo regional. Es por ello que, entendemos pertinente dedicar un apartado especial para dimensionar el alcance de las políticas y estrategias de gobierno nacional sobre el destino y sentido de YPF: Empresa estatal y el Desarrollo Regional.



En primer lugar, es necesario cuantificar la participación de YPF en la región. Conforme a los datos del año 2012, de la totalidad de producción de petróleo del país, aproximadamente 33 millones de metros cúbicos, el 47% lo aporta la Cuenca del Golfo San Jorge (Zona norte de Santa Cruz y Chubut), y de la producción total de la cuenca, aproximadamente 15,2 millones de metros cúbicos, el 35% lo aporta YPF. Particularmente en Zona de Norte de Santa Cruz (Cañadón Seco, Pico Truncado y Las Heras) del total de la producción, aproximadamente 6,3 millones de metros cúbicos, la empresa estatal aporta el 57%. (Fuente: Secretaría de Energía de la Nación - Sistema SESCO).

La situación energética en general, y particularmente la explotación de hidrocarburos (Petróleo y gas) es uno de los principales ejes de trabajo de la gestión de los Kirchner (los gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner), pero también uno de los más cuestionados sobre su efectividad, situación que se evidencia con el aumento en la producción industrial y consecuentemente en el consumo de energía. Particularmente la actividad petrolera presenta una situación crítica, ya que, como se observa en los gráficos del presente trabajo, la producción de petróleo ha disminuido sustancialmente en los últimos 10 años. Si tomamos como referencia los 47 millones de m³ del año 2001 (año de mejor producción en el periodo estudiado), en el 2012 se produjo una disminución del 25%, decir 11,7 millones menos. Esta tendencia fue observada por el gobierno nacional y adjudicada a la gestión de Repsol, tal cual lo detallaron en el Informe Mosconi presentado el 2 de junio de 2012 por parte del Ministerio de Planificación Federal Julio De Vido y el Viceministro de Economía Axel Kicillof (responsables de la intervención de YPF del 16 de abril al 4 de junio de 2012). "...Axel Kicillof presentó el Informe Mosconi que demuestra el proceso "deficitario" que "generó la gestión de Repsol" en materia de compra de combustible y da cuenta de que la firma española "redujo prácticamente a la mitad" la producción y las reservas de petróleo y de gas. "Para ganar mucho hicieron un descalabro", denunció. El viceministro de Economía, Axel Kicillof, acusó a Repsol de haber provocado un "vaciamiento" de la compañía expropiada a través del "uso irracional de los recursos" de la petrolera" (www.elpatagonico.net). "El funcionario acusó a Repsol de llevar a cabo "una política deliberada" de no inversión, de no mantenimiento, de no aumentar la producción. "Maltrataron nuestros recursos", advirtió Kicillof, que sostuvo que también hubo afectación del medio ambiente por parte de la empresa española" (www.lanacion.com.ar).

Se podría aseverar que el primer indicador público de la estrategia del gobierno se produjo en la Subcomisaria Ramón Santo (Límite entre Santa Cruz y Chubut) el 14 de marzo de 2012 cuando los gobernadores Daniel Peralta (Santa Cruz) y Martín Buzzi (Chubut) anunciaban la caducidad de diversas áreas donde operaba YPF. Para ser más preciso el gobierno santacruceño caducó la concesión de Los Monos, Cerro Guadal Norte y Cerro Piedra y en Chubut El Trébol, Escalante y Cañadón Perdido.

El hecho más relevante de este proceso se produce el 16 de abril de 2012, cuando la presidenta de los argentinos Cristina Fernández de Kirchner, a través de Cadena Nacional, informó su decisión de recuperar el control de YPF, para lo cual envió al Congreso Nacional un Proyecto de Ley donde se declara de Interés Público Nacional el Autoabastecimiento de Hidrocarburos y se expropia el 51% del patrimonio de la Empresa Repsol YPF, quién controlaba la mayoría del paquete accionario junto al grupo empresario argentino de la familia Eskenazi (www.lanacion.com.ar). Inmediatamente después del anuncio, se procedió a la intervención de la empresa, cuyo proceso estuvo a cargo del Ministerio de Planificación Federal y del Viceministro de Economía.

La Ley 26.741 “Yacimientos Petrolíferos Fiscales” se aprobó, como última instancia en la Cámara de Diputados, el 03 de mayo de 2012, y contó con el respaldo de la mayoría de partidos políticos referentes del país (208 votos positivos y 32 negativos). “Declárase de Interés Público Nacional el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos. Créase el Concejo Federal de Hidrocarburos. Declárase de Utilidad Pública y sujeto de expropiación el 51% de patrimonio de YPF S.A. y Repsol YPF Gas S.A.” (Fuente Ley 26.741).

“La ley aprobada establece la expropiación del 51 por ciento de las acciones clase D de Repsol (en total tenía 57 por ciento, por lo que le queda un seis por ciento) para que el Estado pase a tener el control de la principal petrolera del país. Estas acciones irán al Ejecutivo nacional (26,04 por ciento) y a las provincias productoras (24,99 por ciento), que a su vez firmarán un pacto de sindicación por 50 años para votar siempre juntas y asegurar el control estatal. La empresa seguirá siendo una sociedad anónima. La ley también contempla la expropiación, en los mismos términos, de YPF GAS, otra firma que estaba en manos de Repsol. El precio de la indemnización a Repsol lo fijará el Tribunal de Tasaciones de la Nación” (www.lavoz.com.ar).

Con la puesta en vigencia de la mencionada ley, en la última parte del año 2013, se comenzaron a evidenciar una serie de medidas desde la empresa tendientes a convocar a distintos actores de la sociedad para acompañar el proceso de reorganización de la empresa estatal, por ejemplo el programa “La Universidad con YPF” y el Programa “Sustenta” dirigida a promocionar el Desarrollo Regional y a los Empresarios Regionales.

Con respecto a la incidencia en los niveles de producción, si bien es cierto YPF aumentó un 30,2% en la Zona Norte de la Provincia de Santa Cruz, respecto del 2011, no se puede, a priori, afirmar que dicho aumento obedece a la nueva política de la empresa, especialmente si tenemos en cuenta que en el 2011 la producción disminuyó como consecuencias de los paros llevados a delante por los empleados del sector.

En definitiva con la decisión política del gobierno nacional de “nacionalizar” la empresa YPF, se produjo un importante punto de inflexión que, sin lugar a dudas, modifica las condiciones y características del modelo socio económico de producción de hidrocarburos reinantes desde principios de los 90’s. La Declaración de Interés Público Nacional del logro del autoabastecimiento de hidrocarburos y la expropiación del 51% del paquete accionario de ex empresa YPF SA, permiten al Estado Nacional, con participación de las provincias productoras, recuperar el control de la exploración, explotación, industrialización, transporte y comercialización de los hidrocarburos y sus derivados. Con esta decisión estratégica y política del gobierno nacional se crea un nuevo escenario que interpela a todos los actores sociales, para que reformulen sus acciones institucionales para articular y fortalecer el vínculo entre la Sociedad y el nuevo modelo de producción de Petróleo.

Conclusiones

Como se señaló, en el contexto regional actual, producto de la aplicación de políticas neoliberales en la década de los noventa y de la crisis económico-social de 2001, se observan serias dificultades de los actores sociales para adecuarse a este modelo con el fin de establecer condiciones mínimas para pensar en políticas de desarrollo local.

Sin embargo, también se debe destacar que las organizaciones públicas y privadas que deberían conformar la matriz de desarrollo están atravesando un proceso de aprendizaje e intentan buscar respuestas frente a los cambios producidos en el contexto. Un ejemplo de ello es que cámaras empresariales, sindicatos, universidades, grandes empresas y gobierno (local y provincial) están fortaleciendo sus vínculos y relaciones. En los diferentes espacios de participación (cursos de capacitación, foros, reuniones de trabajo, entre otros), estos actores manifiestan su consenso sobre la necesidad de cambiar la estructura económica regional, de manera tal que las empresas radicadas en la cuenca (también denominadas empresas para la región) puedan mejorar su productividad y competitividad.

Respecto del rol del Estado, particularmente el municipal, su mayor esfuerzo se encuentra focalizado en asumir responsabilidades que, hasta hace no mucho tiempo, dependían del Estado provincial o nacional. Además, es parte corresponsable de la instalación del modelo de contención basado en la entrega de subsidios –situación por la que actualmente se ve superado–. En cuanto al desarrollo local, debe asumir un rol estratégico, ya que es el principal responsable de configurar un entramado productivo que no solo acompañe el crecimiento de la actividad petrolera sino que facilite el crecimiento de alternativas reales (como el turismo, los servicios portuarios y la pesca) o incipientes en la región (energías limpias). Las agencias estatales o mixtas (entre otras Oficinas de Empleo o Agencias de Desarrollo), con el fortalecimiento adecuado, podrán convertirse en actores convocantes para discutir políticas de desarrollo.

En el corto plazo la extracción de crudo será la principal actividad económica. Si bien es cierto, que, de acuerdo con los registros, el nivel de producción de gas y petróleo en los últimos cuatro años manifiesta una leve tendencia a la baja, las proyecciones son más que alentadoras, sujetas al precio internacional del barril de crudo y al éxito del proyecto *off shore* y de las condiciones de renovación de las áreas petroleras. En ese marco, el principal desafío del empresariado local es optimizar sus procesos actuales y articular acciones en conjunto para ampliar su participación en la cadena productiva que permitan un mayor aprovechamiento de la actividad meramente extractiva.

Por último, es importante subrayar el papel de un actor clave para el desarrollo regional desde el punto de vista de la cantidad de mano de obra empleada: las PYMES. Como se mencionara anteriormente, las PYMES regionales representan más del 90% de la composición empresarial, y es conocida su importancia en la generación y mantenimiento del empleo.

Uno de los principales aspectos que dificultan la conformación de un escenario apropiado para el desarrollo local es la falta de vinculación y participación de los empresarios. Es posible que los motivos de esta carencia sean la escasa voluntad, el desconocimiento o la ausencia de un espacio que los convoque. Pero, además, deben superar dificultades propias, particularmente en la conformación de un empresariado capacitado y preparado para afrontar los desafíos que el mercado propone.

Bibliografía

ALBURQUERQUE, Francisco (2002a), *Desarrollo económico territorial. Guía para agentes*, Sevilla, Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria.

----- (2002b), *Metodología y planificación del desarrollo económico local*, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad,.

ALFONSO, J. (s/f), “Dinámica del cambio socioeconómico. Una aproximación”, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid.

BOISIER, Sergio y Verónica SILVA (1990), “Propiedad del capital y desarrollo regional endógeno en el marco de las transformaciones del capitalismo actual”, en Carlos de Mattos, Albuquerque Llorens y otros, *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

CASTELLS, Manuel (1997), “3. La empresa red. Cultura, instituciones y organizaciones de la economía informacional”; en Castells, Manuel *La Era de la Información. Economía, sociedad y cultura*, Madrid, Alianza Editorial, vol. 1: “La sociedad red”.

KLISBERG, Bernardo y Luciano TOMASSINI (2000), *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, Buenos Aires, BID, Fundación Felipe Herrera, Universidad de Maryland, Fondo de Cultura Económica.

MORCILLO, P. (1997), *La dirección estratégica del tecnología y la innovación*, Madrid, Cívitas.

MORCILLO, P., J. FERNÁNDEZ AGUADO y otros (2002), *Nuevas claves para la dirección estratégica*, Barcelona, Ariel.

ROFMAN, Alejandro (2001), “Las economías del interior. Una estrategia para enfrentar la crisis”, en *Revista Enoikos*, nº 19, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, Año IX, noviembre 2001..

SALVIA, Agustín (1999), “Sectores que ganan, sociedades que pierden. Proceso y balance general”, en Agustín SALVIA (comp.), *La Patagonia de los noventa: sectores que ganan, sociedades que pierden*, Buenos Aires, UBA, UNPA, Editorial La Colmena.

URIBE ECHEVARRÍA, Francisco (1990), “Desarrollo Regional en los años noventa”, en Carlos de Mattos, Albuquerque Llorens, *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio (1996), “Desarrollos recientes de la política regional. La experiencia europea”, en *Revista EURE*, vol. XXII, nº 65, Santiago de Chile, junio.

Diarios y Revistas consultadas.

La Nación

El Patagónico.

Prensa de Santa Cruz.

La Voz.

Petrotecnia.

Revista Defdigital

www.editorialrn.com.ar

<http://www.vocesypuntos.com.ar>

<http://www.prensalibreonline.com.ar/>

<http://www.pagina12.com.ar>