

## LA ECONOMÍA NEUQUINA EN LOS ALBORES DEL SIGLO XXI

*Por Osvaldo Preiss y Graciela Landriscini\**

[osvaldopreiss@yahoo.com.ar](mailto:osvaldopreiss@yahoo.com.ar) - [gslandriscini@speedy.com.ar](mailto:gslandriscini@speedy.com.ar)

Facultad de Economía y Administración - Universidad Nacional del Comahue

### RESUMEN

El presente artículo tiene por objeto analizar la trayectoria de la economía de la provincia del Neuquén durante el ciclo de crecimiento económico que se inició en el país a partir del año 2003. Se abordan específicamente las transformaciones que han ocurrido en la matriz productiva y en el modelo de acumulación territorial.

**Palabras clave:** Neuquén; Crecimiento económico; Desarrollo regional; Recursos naturales; Acumulación territorial.

### NEUQUEN ECONOMY AT BEGINNING OF THE TWENTY ONE CENTURY

### ABSTRACT

This article aims to analyze the economy trajectory of the province of Neuquén in the economic growth cycle the began in the country since 2003. It addresses the changes that have occurred in the productive matrix and in the territorial accumulation model.

**Key words:** Neuquén; Economic growth; Regional development; Natural resources.

\*Integrantes del Proyecto de Investigación PICT-2007-02044, "Sistemas productivos locales y ciudades intermedias: trayectorias urbano-regionales pampeanas y norpatagónicas" y UNCo-E/083 "Transformaciones recientes en los sistemas productivos del Alto Valle de Río Negro y Neuquén: su impacto en la economía regional y el territorio"

## INTRODUCCIÓN

Consecuencia de la crisis que desencadenó la imposibilidad de sostener el esquema de *Convertibilidad* económica que rigió en la economía argentina durante la década del '90, la necesaria reformulación de la política económica argentina iniciada en el año 2002 implicó cambios en el régimen institucional y macroeconómico que indujeron un ciclo de crecimiento de la economía argentina, basado tanto en el aumento de la demanda interna como de las exportaciones de *commodities* agrícolas. Este marco de política, aunado a un saldo favorable en la balanza comercial que evitó la aparición de la restricción externa que por años modeló el famoso ciclo del *stop and go*, y la reestructuración de la deuda pública luego del *default*, conformaron un escenario inédito desde el retorno a la democracia en 1983, que posibilitó la sustentabilidad del ciclo expansivo de la actividad productiva.

El nuevo contexto implicó cambios en la dinámica productiva que impactaron en forma disímil en los ámbitos provinciales, marcando la heterogeneidad que permea el territorio nacional en cuanto a la articulación entre las distintas realidades regionales y las trayectorias de crecimiento económico nacional, rasgo que en la Provincia del Neuquén resulta, a lo largo de su historia, un factor determinante en su desarrollo económico, principalmente desde fines de la década del '60, cuando en la Patagonia comienzan a ejecutarse un conjunto de inversiones destinadas al aprovechamiento de sus recursos naturales, a partir de que la región es visualizada desde el gobierno central como estratégica para el fortalecimiento de la base energética de la economía nacional.

En este artículo nos proponemos analizar la trayectoria de la economía de la provincia del Neuquén durante el ciclo de crecimiento económico que se inició en el año 2003; específicamente, abordaremos las transformaciones que han ocurrido en la matriz productiva y en el modelo de acumulación territorial, rescatando previamente los lineamientos históricos que permiten visualizar la dinámica nación-provincia y su permanente influencia en el desarrollo económico provincial.

## TRANSFORMANDO LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA EN UNA PROVINCIA ATRASADA: DEL CAPITALISMO DE ESTADO AL NEOLIBERALISMO

A mediados de la década de 1960, uno de los primeros diagnósticos elaborado por el Consejo Federal de Inversiones sobre la región patagónica era ciertamente optimista sobre las posibilidades de desarrollo de las actividades productivas en éste territorio:

Presenta esta región condiciones excepcionales para la creación de polos de desarrollo, de características altamente dinámicas, que generarían elevados efectos de intensificación considerando el tipo de actividades que podría localizarse, y teniendo en cuenta, no un criterio de rentabilidad privada, industria por industria, sino analizándose conjuntamente, dentro de un moderno esquema de análisis espacial. (CFI, 1966)

El desarrollo regional de la Patagonia comienza a ser proyectado vinculando la construcción de aprovechamientos hidroeléctricos como insumo básico de un plan de industrialización regional, lo que permitiría incrementar la participación de estos sectores en el PBG:

Los dos factores condicionantes de esta forma de desarrollo son, como se ha dicho, el aprovechamiento de un vasto caudal hidroeléctrico y la explotación de las grandes reservas de recursos naturales disponibles [...]. La energía hidroeléctrica es el factor básico que posibilitará realizar un plan consistente de desarrollo para la Patagonia [...]. Debe existir un plan paralelo de instalación de complejos industriales y de aprovechamiento hidroeléctrico. (CFI, 1966)

Con la concreción del emblemático (tanto por razones económicas como por la recordada huelga obrera de 1969) Complejo Hidroeléctrico Chocón - Cerros Colorados sobre los dos grandes ríos que surcan la provincia del Neuquén, el gobierno nacional dio inicio a un ciclo de construcción de grandes presas destinadas a la generación hidroeléctrica, lo que originó que creciera la importancia de estas dos actividades en la economía neuquina, (la Construcción llegó a representar en 1972 el 27% del PBG, mientras que el sector Electricidad, gas y agua aumenta su participación en el producto total del 3% en 1970 a 10% en 1974), generándose una imagen territorial asociada al abastecimiento energético de la nación, en una provincia que mostraba hasta ese entonces un muy bajo nivel de desarrollo de sus actividades productivas.

La dinámica económica, social e inmigratoria que originaron estas obras, y la necesidad de asistir a la población con una adecuada infraestructura económica y social, hicieron que el sector público nacional (administración central y empresas públicas) asumiera un rol protagónico, factor que aunado a la preponderancia de las actividades estatales en la economía provincial llevó a que "durante el período 1970-1982, la contribución del Sector Público en la generación del Producto Bruto Provincial ha sido muy significativa, oscilando entre un 43% a un 60% aproximadamente." (Copade, s/f)

Los principales sectores en que se verificaba esta alta participación pública en la economía provincial eran: la actividad de YPF en el sector de Explotación de minas y canteras e Hidronor y Agua y Energía Eléctrica en Electricidad, Gas y Agua (95% del total sectorial), Construcción Pública (85% del producto del sector) y Servicios Sociales, Comunes y Personales (78% del total)

La explotación de los recursos naturales por parte de las empresas públicas nacionales, las obras de infraestructura económica y social y la instauración de un *proto* estado benefactor significaron una suerte de capitalismo de estado, cuya implantación originó altas tasas de crecimiento del producto, notablemente superiores al promedio nacional: "Su tasa media anual de incremento poblacional (4,7%) durante la década 1970/80 triplicó a la del país y es aún mayor la diferencia en el crecimiento anual del PBI per cápita (Período 1970/82, Neuquén 5,69% - País - 0,75%)" (Copade. 1985)

Sin embargo, el sector industrial lejos estuvo de alcanzar el objetivo declarado de emplazar complejos industriales en la provincia y generar así una dinámica que substituyese el protagonismo que dejaría la actividad de la construcción una vez concluidas las grandes obras públicas, favoreciendo el mantenimiento del nivel de empleo y el desarrollo de actividades de ingeniería y tecnología; por el contrario, su expansión se dio principalmente a través de la instalación de industrias asociadas al aprovechamiento de minerales, productos frutícolas o recursos forestales, pero sin alcanzar una envergadura suficiente que permitiese encadenar complejos de actividades y/o eslabonamientos hacia la constitución de sectores básicos, ni tampoco se observó una política nacional de inversiones en tal sentido.

El reclamo regionalista (contemplado en la Ley 16882/1966 -Complejo El Chocón-Cerros Colorados) de que se contemplaran los intereses provinciales y que el autoabastecimiento energético resultase un insumo clave del proceso de industrialización de la región *Comahue*, junto a la regulación del régimen hídrico que evitase las periódicas inundaciones y asegurase el abastecimiento de agua para irrigar nuevas áreas productivas, quedó en el olvido frente al avance de la concepción centralista del gobierno nacional bajo la dictadura de Onganía, que modificó los objetivos originales de la mencionada Ley:

De manera más explícita se priorizaba entonces la producción de energía como objetivo central de la función a desarrollar por Hidronor. Los proyectos para la promoción regional que la legislación anterior contemplaba quedaron sin efecto, particularmente los referidos a las obras complementarias de riego y a la distribución de los beneficios anuales resultantes de la venta de energía para su reinversión en planes de desarrollo regional. Tampoco se priorizaba el abastecimiento de energía a la región Comahue y, aunque se fijaban tarifas preferenciales para grandes consumidores, no se especificaba la condición de radicación en la zona. La Ley 17.574 no preveía, asimismo, el aprovechamiento integral de los recursos hídricos de la región, ni la celebración de convenios con las provincias involucradas para una efectiva coordinación de planes tendientes al desarrollo integrado, como sí lo hacían los proyectos antes analizados. (Bandieri y Blanco, 2010)

La visión de la clase dirigente política neuquina, que expresaba su insatisfacción por el grado de influencia del gobierno central en los destinos provinciales y el rumbo que éste había tomado, quedaba expresada en el reclamo de lograr una mayor grado de autonomía sobre sus recursos naturales:

Si no manejamos el gas, el petróleo, nuestros recursos hidráulicos, forestales y turísticos, que son nuestra principal alternativa de desarrollo, entonces sólo nos queda administrar la pobreza, ya que salvo las 15.000 ha bajo riego de la Confluencia y algunas manifestaciones mineras sin evaluar, el resto en general, son tierras pobres, donde sólo se puede hacer algo de ganadería, en especial caprina. (Copade, 1984)

La conclusión de las obras hidroeléctricas sobre los ríos provinciales y la crisis por la que atravesó la economía nacional en la década del '80 marcaron la finalización de este primer ciclo (el crecimiento económico entre 1985 y 1990 resultó el menor promedio quinquenal desde 1960) incapaz el estado provincial y nacional de protagonizar la recuperación del crecimiento, y con una clase empresaria nativa que se había desarrollado como un apéndice de la inversión pública, usufructuando la demanda derivada del desarrollo del capitalismo estatal pero sin acoplarse al proceso de sustitución de importaciones mediante la apertura de nuevos bloques de inversiones industriales en territorio provincial, la economía neuquina afrontaba el desafío de encontrar un nuevo rumbo.

En este escenario, la provincia vería en la última década del siglo veinte ajustar su dinámica a decisiones del gobierno nacional que impactaron fuertemente en el territorio neuquino, pero en un sentido totalmente opuesto a la óptica desarrollista que modeló su evolución anterior: la desregulación y privatización de la economía argentina ocurrida a partir de 1991 significó que el estado se retirase de sus funciones empresarias, que el gobierno nacional descentralizase en las administraciones provinciales varias de sus tradicionales funciones sociales, y que el capital privado trasnacional se constituyera en el actor económico más relevante del circuito económico neuquino.

El arribo de empresas trasnacionales como nuevas concesionarias de las áreas hidrocarburíferas anteriormente propiedad de YPF, la privatización de las centrales energéticas, los mega emprendimientos comerciales, el despliegue de la banca privada, la desregulación del mercado laboral, el impacto de estas transformaciones sobre la importancia relativa de las regiones internas, el crecimiento del estado provincial, las resistencias sociales, el énfasis en el consumismo que activó la dinámica comercial de Neuquén Capital y favoreció su consolidación como centro regional, fueron factores determinantes que marcaron una nueva trayectoria económica asociada a la transformación de una economía provincial desarrollada bajo un modelo de capitalismo de estado a un espacio modelado por la transformación privatizadora del estado nacional. Como consecuencia, el PBG de la provincia del Neuquén registró un importante cambio en la estructura por sectores y ramas de actividad, que reforzó la dependencia de la extracción de hidrocarburos: "Es a fines de la década del 80 e inicios del 90 que comienza a estructurarse la economía primaria dependiente tal como se la conoce en la actualidad, signada por la finalización de las grandes obras hidroeléctricas y la mayor producción hidrocarburífera ocasionada por la desregulación del sector en los años 1991/1993."<sup>1</sup> La extracción de petróleo y gas se constituyó en el principal sector de la economía neuquina por su aporte al PBG (entre los años 1993 y 2006, mantuvo una participación en el PBG superior al 50%, el doble que el promedio de la década anterior), además de tener una destacada participación en la producción nacional, lo que tendió a crear una imagen de *provincia petrolera*.

A partir de la privatización de las empresas públicas, los protagonistas principales de esta actividad son un reducido número de empresas extranjeras concesionarias de los yacimientos, cuyos proveedores de tecnologías específicas y principales empresas subcontratistas son, en general, también originarias de los países desarrollados. En el año 2009, el 90% de la producción de petróleo y gas se encontraba concentrada en las cinco empresas más importantes.

En lo que se refiere al desempeño de la producción bajo un marco de políticas *neoliberales*, la *performance* inicial de la economía neuquina pareció augurar un futuro promisorio, devenido de su nueva configuración productiva: la tasa de crecimiento del PBG en términos quinquenales, que fue de 39,63% entre 1980/1985 y 14,76% entre 1985/1990, se incrementó a 62,09% entre 1990 y 1995.

---

<sup>1</sup> Producto Bruto Geográfico – Año base 2004. Dirección de Estadísticas y Censos. Prov. del Neuquén. Marzo 2010.

En esta economía "primario dependiente", el crecimiento económico de la provincia en el primer quinquenio de la década del '90 fue consecuencia del comportamiento del sector Explotación de Minas y Canteras (básicamente petróleo y gas) con un incremento de 118,66%.

El aumento en el ritmo de extracción de hidrocarburos que llevaron a cabo las principales empresas del sector, permitió extender el incremento del PBG real hasta 1998. Fue también en dicho año que el producto provincial (a precios constantes) alcanzó su máximo nivel, que coincidió con el mayor volumen de extracción de crudo en la provincia, llegando a alcanzar el sector Petróleo y Gas una participación de 70% en el PBG.

Reivindicado el crecimiento económico como un logro del nuevo esquema privatizador tanto por el gobierno nacional como provincial, la economía petrolera neuquina parecía asumir en su fase neoliberal las características de una economía de enclave: actividad principal basada en la extracción de un recurso natural no renovable por parte de empresas transnacionales, con escasos eslabonamientos tanto en la cadena hidrocarburífera como en la producción de insumos, equipamiento y bienes de capital para el sector, y minoritaria participación de capitales regionales en el complejo; débil entramado institucional; no concreción de los proyectos de inversión para la elaboración de productos petroquímicos, los que terminaron radicándose en otros lugares del país, sosteniendo una apropiación oligopolista de la renta cuyo destino era la transferencia de la misma hacia los inversionistas internacionales, dejando así de lado la posibilidad de transformarse en un factor que permitiera diversificar y estimular un proceso de inversiones en territorio provincial.<sup>2</sup>

El partido gobernante del Movimiento Popular Neuquino, sujeto a una dura lucha política interna, transitó entre la advertencia respecto de las consecuencias perjudiciales que podía acarrear el nuevo modelo para la provincia y el apoyo irrestricto a las privatizaciones. Sin embargo, ninguna de estas fracciones contaba con estrategias alternativas<sup>3</sup> ni herramientas de política económica para influir en las decisiones económicas públicas y privadas que afectaban la evolución de la economía provincial. De todos modos, el mercado no estaba en condiciones de ser un sustituto de las funciones sociales que tradicionalmente habían estado a cargo del gobierno provincial, y éste siguió conservando una importancia protagónica en la provisión de los servicios públicos, que se acentuó en la medida que debió también hacer frente a las consecuencias que acarreó el desmantelamiento de las estructuras de las empresas públicas y el crecimiento de los índices de desempleo en las localidades provinciales.

Poco antes de entrar al siglo XXI, el modelo *extractivo* comienza a mostrar sus límites: el crecimiento de las actividades vinculadas a la explotación de los recursos hidrocarburíferos que se había observado en los '90 se consiguió en base a una política por parte de las empresas transnacionales concesionarias que usufructuaron las reservas de los yacimientos descubiertos por YPF entre 1970 y 1990, dejando de lado las consideraciones respecto a un aprovechamiento racional de un recurso no renovable. Cuando el persistente agotamiento de las reservas comprobadas en la cuenca neuquina y la falta de inversiones en exploración, llevó a una constante disminución en la extracción de hidrocarburos que se reflejó en una caída de 15,3% en el PBG sectorial entre 1999 y 2002, el PBG provincial acumuló un resultado negativo de 13,5% entre dichos años.

La tendencia negativa se profundizaba en la Industria (-49,2%), la Construcción (-54,2%) y el Comercio (-39,8%). Esta caída del nivel de producción provincial, junto a los bajos precios del petróleo prevalecientes en ese período (que promediaron los U\$S 14,4 por barril) y la reducción del nivel de actividad de la economía nacional marcaron el deterioro del nivel de ingresos, el ajuste de los planteles laborales con crecimiento de los índices de desocupación y pobreza, y una crisis en la finanzas públicas que hizo peligrar la capacidad de afrontar los salarios de los empleados públicos.

Apenas superados los 40 años de su provincialización, una pesimista sensación de *fin de siècle* sobrevolaba el ánimo de los neuquinos.

---

<sup>2</sup> "No hablemos de agua pesada, regalías minerales, nada viene, todo sale, estrujando la ordeñada. La cuestión está estudiada para dejarnos de luto, usando cualquier conducto se llevan hasta la tierra, si nuestro sudor sirviera ya habría algún sudoructo." Marcelo Berbel "El Embudo"

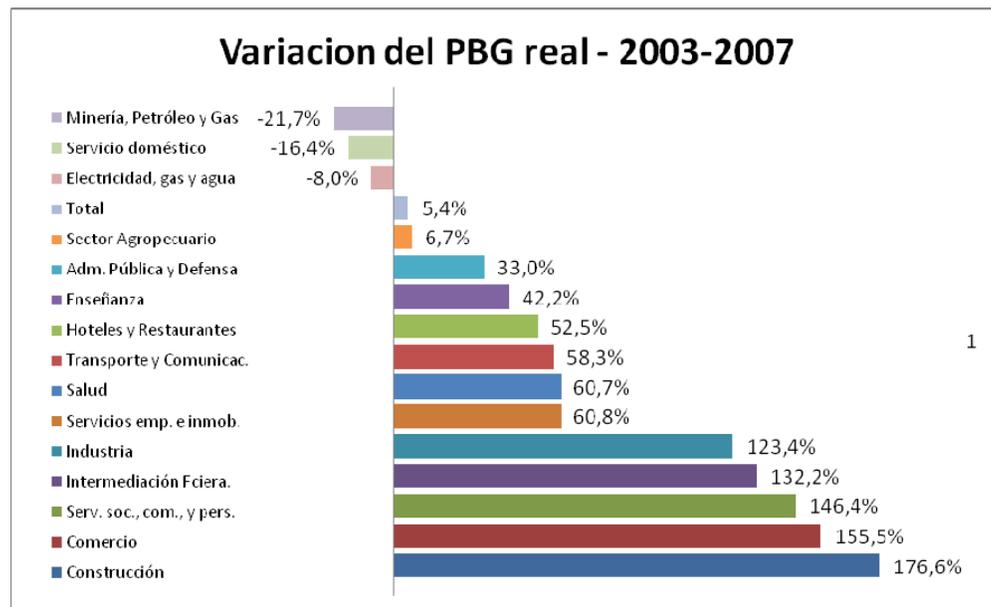
<sup>3</sup> Más allá de los planes de desarrollo que cada cuatro años se diseñaban en los escritorios de los planificadores provinciales, y se difundían a la sociedad procurando reforzar el apego al territorio neuquino y a un destino común en el marco de un ideario supuestamente federal.

## EL CAMBIO DE RÉGIMEN EN LA ARGENTINA Y SU IMPACTO EN LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS DE LA PROVINCIA

A partir del nuevo marco de política económica adoptado en 2002, "Cuando se observa la evolución de los principales componentes de la oferta y la demanda global en Argentina, desde el piso de la recesión iniciada a mediados de 1998 hasta su finalización a mediados de 2002, el crecimiento registrado en esas variables hasta 2007 adquiere características inéditas." (Porta, 2009)

A pesar de esta mejora en la actividad económica nacional, que significó un aumento del Producto Bruto Interno de 53% en términos reales en el periodo 2003 - 2007, el PBG de la Provincia del Neuquén aumentó sólo 5,4% en igual período, en lo que incidió la persistente trayectoria negativa del sector Petróleo y Gas (-21,7%). Como resultado, la participación de esta actividad en el PBG alcanzó al 50% en 2007, significando una reducción de 20 p.p. con respecto a 1999. Esta acentuada reducción en la producción de la principal actividad provincial contrastó con la importante recuperación de la mayoría de los sectores económicos, tal como se observa en las tasas de crecimiento positivas de 12 de las 15 grandes divisiones que conforman el PBG (gráfico 1)

Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DPEyC de Neuquén

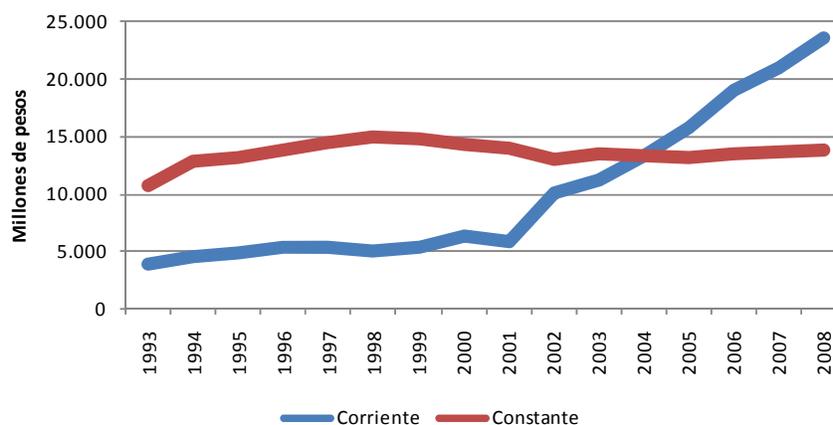
Debido a que durante los '90 se consideró que el nivel de extracción de hidrocarburos, por representar más del 65% del producto total, se constituía en el determinante principal del nivel de actividad de los sectores económicos provinciales, aparece a primera vista como un hecho contradictorio que se conjuguen en la postconvertibilidad la caída de la producción hidrocarburífera y el reducido crecimiento del PBG con la importante expansión del nivel de producción en la mayoría de las actividades.

Para comenzar a dilucidar el origen de este interrogante, resulta conveniente observar la disparidad entre la evolución real y nominal del PBG (gráfico 2). A partir de 2002, el crecimiento del PBG nominal, efecto del aumento en el precio del petróleo (*commoditie* que inició en el año 2000 un período de continua mejora en su cotización internacional) y del tipo de cambio, contrasta con el relativo estancamiento de la producción real. Este hecho surge de forma notoria ya en el primer año de la postconvertibilidad, cuando el PBG real de la provincia se redujo 7%, mientras en términos nominales experimentó un crecimiento de 71,1% (la importancia de este aumento toma dimensión al compararlo con lo sucedido con el PBI nacional, que en términos nominales aumentó 16,3%) El crecimiento nominal del PBG fue impulsado por el sector Petróleo y Gas, cuyos precios aumentaron

138,5% (mientras que la disminución de la producción real de este sector representó el 75% de la caída del PBG total en el año)

Gráfico 2

**PBG según año a valores corrientes y constantes.  
Años 1993/2008**



Fuente: Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de la provincia del Neuquén.

Esta evolución de la economía provincial resulta acorde con la evaluación de las tendencias de la macroeconomía nacional que realiza Basualdo y de la que concluye que:

Estas evidencias ponen de manifiesto la profunda modificación de los precios relativos a partir de los altos precios internacionales y la acentuada modificación del tipo de cambio. El petróleo y el gas seguidos por el precio de los productos agropecuarios e industriales (liderados por los bienes agroindustriales) son los que ganan posiciones en detrimento de los servicios públicos privatizados que habían encabezado las posiciones durante los años noventa. (Basualdo, 2006)

Así, y pese al estancamiento de su progreso "material", la economía neuquina muestra en el período postconvertibilidad un marcado crecimiento en su nivel de ingresos monetarios, favorecido por el incremento en el precio de las materias primas en la economía internacional y por el tipo de cambio.

A pesar de que parte importante de los ingresos generados por el sector hidrocarburífero son apropiados por las empresas extranjeras y remitidos fuera de la provincia (como ganancias, contratación de servicios, etc.) y por el estado nacional a través de las retenciones e impuestos, el fuerte aumento en los ingresos nominales del sector actuó como un dinamizador de la economía provincial. Dado que las ganancias de las empresas locales, los ingresos de la población ocupada (que determinan su poder de compra), y el nivel de recaudación del estado provincial no sólo se derivan de la evolución de la producción de bienes y servicios como quantum físico, sino fundamentalmente del valor monetario de la misma, el efecto *derrame* del aumento en los ingresos petrolíferos (ya que el aumento del precio del gas reclamado por las empresas era denegado por el gobierno nacional) contribuyó así a aumentar la demanda agregada provincial, lo que favoreció la recuperación de las actividades económicas locales.

El aumento de la actividad de la Construcción Privada (65% del total sectorial), de los sectores Comerciales y de Intermediación financiera son resultado de la circulación de una renta que beneficia al sector empresario neuquino, que por magnitud lejos está de poder ocupar un lugar de mayor relevancia en el sector de petróleo y gas o en la intermediación financiera, pero que su

estructura de Pymes (de servicios petroleros, de la actividad comercial e industrial) le permite cierta capacidad de acumulación que se vuelca al consumo o la inversión inmobiliaria.

Otro indicador del efecto mencionado es el nivel salarial del sector de petróleo y gas, el más alto de la economía nacional (Cuadro 1), y el aumento del nivel de empleo registrado (Cuadro 2), que prácticamente se duplicó con respecto a 2003.

**Cuadro 1.** Remuneración promedio de los trabajadores registrados del sector privado según rama de actividad (Remuneración por todo concepto a valores corrientes. En pesos)

Sector	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Extracción de petróleo crudo y gas natural	4.275	4.361	4.369	5.186	5.733	6.354	7.796	9.525	11.967	15.182	17.893
Actividades de servicios relacionadas con la extracción de petróleo y gas, excepto las actividades de prospección	1.705	1.817	1.897	2.118	2.655	3.018	3.901	4.907	6.102	8.878	11.143
Fabricación de productos de la refinación del petróleo	3.246	3.165	2.953	3.348	3.740	4.071	4.654	5.583	6.706	8.084	9.520
<b>Promedio total S. Privado</b>	<b>882</b>	<b>888</b>	<b>883</b>	<b>929</b>	<b>1.051</b>	<b>1.211</b>	<b>1.411</b>	<b>1.711</b>	<b>2.075</b>	<b>2.682</b>	<b>3.228</b>

Fuente: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seg. Social de la Nación

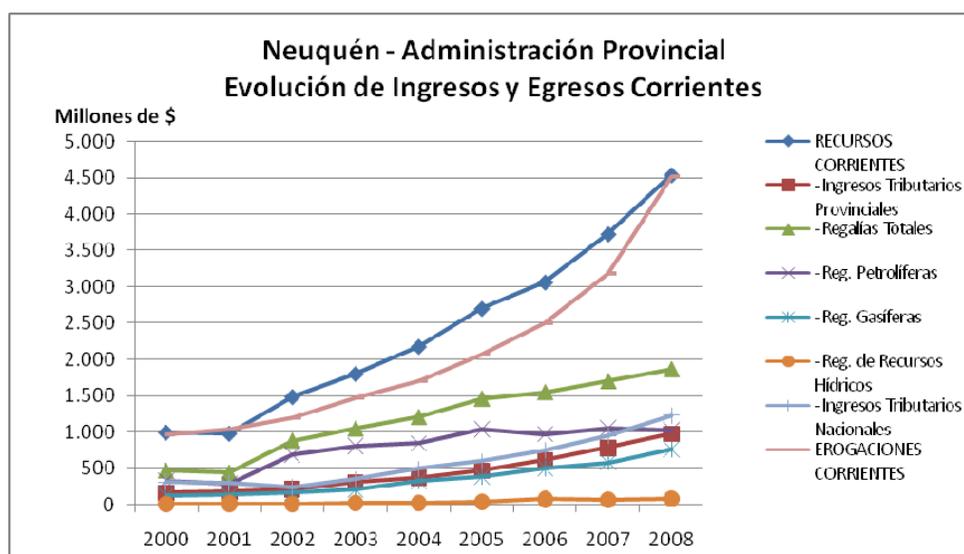
**Cuadro 2.** Neuquén: Empleo asalariado registrado del sector privado (promedio anual)

	Año		
	1998	2003	2009
1) Extracción de petróleo crudo y gas natural	4.512	5.820	9.951
2) Total empleo provincial	58.975	54.189	90.364
1) / 2)	8%	11%	11%

Fuente: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

El sector público también recibe los efectos de esta situación, ya que la recaudación por regalías hidrocarburíferas constituye una porción relevante de los ingresos del sector gubernamental. En los primeros años post-devaluación, las mismas registraron un fuerte aumento, impulsadas por el crecimiento de las regalías petrolíferas, ya que su liquidación se realiza de acuerdo con el valor en dólares del producto (regulado por el gobierno nacional, que establece un precio de referencia para el mercado interno y retenciones para la exportación), y de la cotización del dólar en el mercado local. De esta manera, el sector público se encontró con un importante aumento de sus ingresos (Gráfico 3) en un período en que la demanda agregada a nivel nacional se contraía, que le permitió volcarlo a la economía provincial, tanto a través del consumo de bienes y servicios, como de un mayor empleo público y/o actualización salarial, actuando contracíclicamente frente a la recesión vigente en 2002 y acompañando el incremento de la demanda interna en los años posteriores.

Gráfico 3



Fuente: elaboración propia en base a DGEyC de Neuquén.

Mientras en los '90 la política de valorización de reservas llevó a las empresas trasnacionales a aumentar el volumen de extracción de petróleo y gas, lo que derivó en el crecimiento de la producción en términos reales, una vez que se evidenció que sin nuevas inversiones ni incorporación de valor agregado era imposible sustentar el crecimiento futuro del producto real, los bajos precios del barril de petróleo y la estabilidad cambiaria terminaron estrangulando la actividad provincial.

En la primera década del siglo XXI, la situación se ha revertido a partir de la mejora en el precio del crudo y en la cotización interna del dólar; esto ha llevado a la economía neuquina a depender del aumento en la renta hidrocarburífera, mientras subsiste la caída de la producción real de este sector. En este sentido, la fragilidad de la estructura económica neuquina tiende a aumentar, generando una sensación de acople a la recuperación económica argentina, cuando un análisis de su evolución permite concluir que lejos está de poder asimilarse este proceso al crecimiento real que se observa en los indicadores de producción nacionales.

## CAMBIO Y CONTINUIDAD EN EL MODELO DE ACUMULACIÓN DE LA ECONOMÍA NEUQUINA

Los cambios en la dinámica de la economía neuquina a lo largo de su historia muestran que ha existido, y continúa vigente, una fuerte influencia del estado nacional en la determinación del régimen de acumulación que se conforma en la provincia, que no sólo alcanza a regulaciones de orden macroeconómico que afectan el desenvolvimiento de las actividades económicas sino que se extiende a la resolución de los senderos que atraviesa el desarrollo provincial.

Desde la determinación de objetivos centralistas en la política energética y petrolera durante las décadas de 1960/70, y más recientemente, la desregulación y privatización de la década del '90, que significó el acentuamiento de los rasgos de una economía de enclave con alto grado de trasnacionalización, las decisiones nacionales configuraron el derrotero provincial a la hora de determinar un modelo de acumulación en que la preponderancia del gran capital (inicialmente estatal y luego privado trasnacional) modeló la apropiación y explotación de los recursos naturales localizados en la provincia.

De todos modos, la presuposición de que un mayor grado de autonomía provincial hubiese conducido hacia mejores destinos no pasa de ser, en cierto sentido, más que una expresión de deseos que la realidad se ha encargado de desmentir en diversas oportunidades: como muestra,

basta recordar el derroche de las “joyas de la abuela” que significó el ingreso por deudas del estado nacional del orden de 700 millones de dólares en 1993, la frustrada negociación con capitales extranjeros para la construcción de una planta de fertilizantes que años después terminó instalándose en Bahía Blanca para producir con el insumo neuquino, y las publicitadas políticas de promoción económica que escasos resultados han mostrado en cuanto a la sustentabilidad de las inversiones financiadas, hechos que marcan la ausencia de políticas estatales que configuren una alternativa válida para impulsar una mayor diversificación y agregado de valor en la matriz económica provincial.

Quizás como una muestra más del apego a ideas neoliberales en que se sumió la dirigencia política argentina respecto el tratamiento de aspectos económicos que en otras épocas se consideraban como estratégicos para el desarrollo nacional, en diciembre de 2000 (17 años antes de que venciera el plazo original que se extendía hasta 2017) se produjo la renegociación con Repsol de la concesión de Loma de La Lata, el mayor yacimiento de gas provincial y que por años constituyó el principal aporte al abastecimiento nacional. La extensión de esta concesión hasta el año 2027 marcó una particular combinación de intereses entre el gobierno nacional, que preso de las urgencias financieras recibió 300 millones de dólares por parte de la empresa, y la administración provincial, que sin detentar la propiedad del recurso que por la ley existente correspondía al estado nacional, incentivó y tuvo el papel protagónico en las negociaciones con la empresa, en las que incluyó compromisos de aportes financieros y de inversión que atendían a contrarrestar los efectos de la crisis nacional, pero sin introducirse modificaciones de fondo en lo que hace a las condiciones de explotación del recurso.

A partir del de la sanción de la Ley 26197 en 2006, conocida como Ley Corta de Hidrocarburos, se estableció que pertenecen a los Estados provinciales los yacimientos de hidrocarburos que se encuentren en sus territorios. A pesar de este mayor grado de control sobre los recursos naturales que detentan las administraciones provinciales, en estos últimos años la evolución del sector ha estado determinada por la dinámica nacional del mercado energético y de combustibles, por las condiciones de maduración de la cuenca neuquina y por las estrategias de las empresas concesionarias. La situación de continua caída de la producción y las reservas de petróleo y gas (Cuadro 3), producto del agotamiento de las reservas de la cuenca y la falta de inversión en exploración, han resultado en que entre los años 2000 y 2008 las reservas recuperables remanentes han disminuido más de un 50%. Al ritmo actual de extracción, las reservas comprobadas de petróleo y gas garantizan un horizonte de producción del orden de 7 años, las que podrían extenderse a 16 años si se comprueba la factibilidad económica de la explotación de reservas de *shale* y *thigh* gas, que requieren mayores inversiones para su extracción.

Cuadro 3

**Neuquén**

**Evolución de la Producción y Reservas de Hidrocarburos**

	Gas	Petróleo
Producción (2009/2000)	6,2%	-49,6%
Reservas (2008/2000)	-56,4%	-56,2%

Fuente: elaboración propia en base a datos de Secretaría de Energía

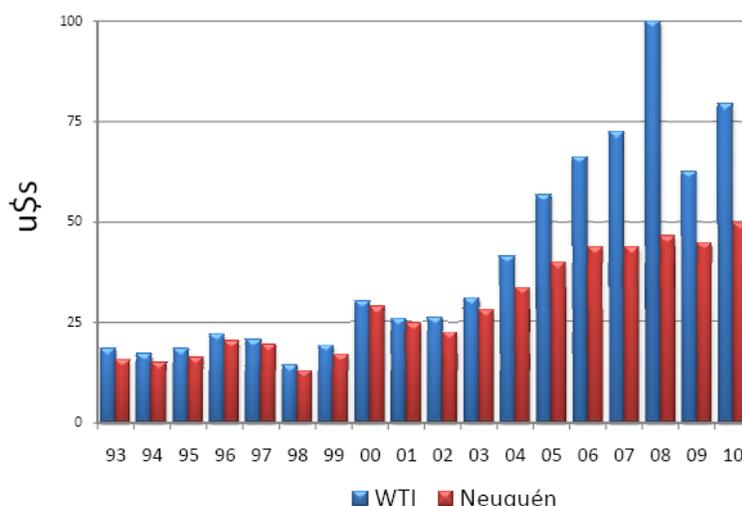
Bajo el nuevo marco de política económica pos-convertibilidad, existe una controversia que ha enfrentado al gobierno nacional con la administración provincial: mientras el gobierno neuquino ha ejecutado un programa de renegociación de las concesiones transferidas por el gobierno nacional a partir de la nueva Ley, la regulación de la política de comercialización del producto primario y la posibilidad de instrumentar mecanismos de promoción de la actividad continua bajo la órbita del poder ejecutivo nacional, provocando esta división de funciones que, en ciertas ocasiones, los

intereses nacionales y provinciales estén en concordancia (promoción de la actividad) pero en otras difieran (regulación de los precios, autorizaciones de programas específicos), llevando a una permanente disputa sobre los rumbos que debería seguir la regulación de ésta actividad.

Asimismo, las condiciones de comercialización establecidas por el gobierno nacional mediante retenciones y precios de referencia, han llevado a determinar un menor precio interno con respecto al precio internacional, lo que disminuye el valor de las regalías recibidas por el gobierno provincial (Gráfico 4 y Cuadro 4)

Gráfico 4

Precio de Venta del Barril de Petróleo



Fuente: Energy Information Administration y SICAH

Elaborado por la Subsecretaría de Hidrocarburos, Energía y Minería de la provincial del Neuquén.

Cuadro 4. Precio del Gas y sustitutos  
en u\$s por millones de BTU

Suministro	u\$s
Producción Nacional en boca de Pozo	2,1
Gas Boliviano en Frontera	7,4
Fuel Oil Importado	11
Gas oil Importado	14
Barco Regasificador en Bahía Blanca	10

Fuente: Daniel Montamat y Asociados, mayo 2010

El Estado provincial sostiene que esta política regulatoria perjudica a la provincia, tanto por la pérdida de ingresos fiscales, como también por sus efectos sobre el nivel de actividad: "La provincia de Neuquén tiene gas, lo que necesita son buenos precios del gas e inversiones importantes para ir a buscar ese gas de arcillas y arenas compactas que le va a permitir a la república abastecerse". (Declaraciones formuladas por el gobernador Jorge Sapag, Neuquén, agosto de 2010)

A partir de esta definición, entre septiembre de 2008 y febrero de 2009, el gobierno neuquino prorrogó treinta y una concesiones de explotación con las empresas YPF, Pluspetrol, Petrobras, Petrolera Entre Lomas, Apache Energía Argentina, Capex, Pan American Energy y Total Austral Sucursal Argentina, entre otras. Las concesiones con vencimiento en 2015/2017 fueron extendidas hasta 2025/2027. Desde el gobierno provincial, una de las justificaciones para llevar a cabo esta renegociación con extensión de plazos, fue que el 80% de la economía neuquina está relacionada con la actividad hidrocarburífera, lo cual requería de manera urgente conseguir recursos para lograr una diversificación económica y buscar nuevas fuentes de ingresos en las energías alternativas. Ello fue apoyado por los intendentes que negociaron la coparticipación de los ingresos obtenidos producto de los acuerdos, y por el sindicato que representa a los trabajadores de la actividad, comprometido en sostener el empleo y los salarios, consolidando ésta trama institucional en una visión común que favorecía extender el plazo de vigencia de los contratos a las actuales empresas concesionarias.

Los acuerdos realizados alcanzaron compromisos de inversión de las concesionarias por 6.422 millones de dólares (en explotación por 5.800 millones de dólares y en exploración por 622 millones de dólares, dentro de las áreas concesionadas), que se realizarán en la provincia del Neuquén hasta el año 2027. Las 35 concesiones renegociadas representaron ingresos adicionales para Neuquén por 123,7 millones de pesos por Acuerdos Transaccionales, 17,6 millones de pesos por el Impuesto de Sellos y, 417 millones de dólares por el pago de Áreas, e incrementaron la renta petrolera al cobrar un Canon Extraordinario de Producción del 3%, desde la renegociación hasta el fin de la extensión de la concesión, que representan nuevos ingresos del orden de 640 millones de dólares para el período.<sup>4</sup>

Esta política provincial marca una continuidad respecto de las que se instrumentaron en la última década del siglo XX, y dados los resultados alcanzados al presente, el interrogante de si la provincia podrá modificar la trayectoria de trasnacionalización y primarización que se inició en los '90, y retomar el desafío que ya en los años '60 advertía que "[p]ara la Patagonia, el petróleo mientras sólo sea extraído y remitido a los centros de consumo como crudo, no producirá más efectos que los de cualquiera de las industrias extractivas primarias. Los efectos de polarización, multiplicación, capacidad, ingreso y reunión, serán efectivos sólo cuando el procesamiento sea efectuado en los centros de producción" (CFI, 1966) continúa abierto.

Es así que cabría preguntarse si la federalización de la propiedad del recurso hidrocarburífero y las acciones provinciales que se han ejercido gozando de un derecho sobre la administración de sus recursos naturales que por largos años fue reclamado por el estado neuquino, conducirán a modificar el modelo extractivo actual, o, por el contrario, resultan una muestra más del debilitamiento del estado nacional en la definición de las políticas de desarrollo nacional y del rol subordinado que ocupan hoy los gobiernos subnacionales frente al capital trasnacional.

La incorporación de la dimensión ambiental a la visión del desarrollo (frecuentemente negada en los proyectos industrializantes del siglo pasado), y que se refleja claramente en los episodios ambientales denunciados por las empresas durante la renegociación de las concesiones, plantea otro límite al modelo productivo actual: las empresas que acordaron con el Estado provincial la renegociación de los contratos petroleros en 2008 declararon 521 eventos ambientales a remediar y/o restaurar antes de que venza la prórroga.

Así, en los albores del siglo XXI, una reflexión crítica sobre la sustentabilidad futura de la economía provincial despierta diversos interrogantes, que en el corto plazo se refieren al sostenimiento de una situación favorable de precios relativos de los hidrocarburos que ha permitido expandir el gasto público y privado en el período postconvertibilidad, pero que en el mediano y largo plazo requiere de políticas concretas que den respuesta a las limitaciones estructurales de la economía provincial: la reducida diversificación de la matriz productiva y la concentración en la explotación de recursos naturales no renovables que no constituyen eslabonamientos industriales en territorio neuquino.

Queda planteada la necesidad de sumar nuevas fuentes de dinamismo a la producción de bienes y servicios, en línea con el propósito de alcanzar una mayor diversificación de la economía provincial, que permita valorizar la capacidad y conocimiento de la población, la interconexión

---

<sup>4</sup> No obstante, las Pymes neuquinas del sector petrolero agrupadas en la CEIPA, continúan reclamando que se convierta en ley el proyecto N° 6732 por el cual se otorga preferencia en la adquisición, locación de bienes y servicios del sector petrolero a las empresas locales. *La Mañana de Neuquén*, nota Sección Regionales, 4 de diciembre de 2010.

entre el sistema económico y las instituciones educativas, el potencial existente en las regiones más postergadas en la esfera agrícola y turística, la infraestructura de comunicaciones que integra el territorio, por mencionar sólo algunas de las potencialidades actuales que difieren sustancialmente de aquellos escenarios que configuraban las condiciones iniciales del “despegue” en los años ´60.

## BIBLIOGRAFÍA

Basualdo, E. M. "La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas de la sustitución de importaciones a la valorización financiera" en Basualdo, E. y Arceo, E. (Comp.) *Neoliberalismo y sectores dominantes*. Buenos Aires: Clacso Libros, 2006.

Domeett, G., Kopprio, S., y Landriscini, G. "Empleo, distribución del ingreso y vínculos con la pobreza. El Aglomerado Neuquén Plottier- entre 1993 y 2005". II Jornadas Nacionales de Investigación de las Economías Regionales. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Tandil. 18 y 19 de septiembre, 2008.

Gatto, F. "Las estrategias productivas regionales. Debilidades del actual tejido empresarial, sistema tecnológico, financiero y comercial de apoyo". Componente: "Estudios de competitividad territorial" en *Lineamientos para fortalecer las fuentes del crecimiento económico*, CEPAL-Secretaría de Política Económica. Ministerio de Economía de la Nación, 2003.

Gorenstein, S. *et al.* "Una revisión y algunas preguntas sobre ciudades intermedias. Explorando funciones en ciudades pampeanas y norpatagónicas". *XI Seminario Internacional RII de Investigadores sobre Territorio y Globalización*. Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza, 28-30 de octubre, 2010. ISBN 978-950-774-189-0.

Kozulj, R. "Política macroeconómica y energética durante 'la década de los '90' en Argentina: nexos, consecuencias y prospectiva" en Boyer y Neffa (coordinadores). *Salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo. La experiencia argentina*. CEIL PIETTE CONICET. Buenos Aires: Ed. Miño y Dávila, 2007.

Kozulj, R. y Bravo, V. *La Política de desregulación petrolera argentina: antecedentes e impactos*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1993.

Kozulj, R. y Lugones, M. *Estudio de la trama de la industria de hidrocarburos en la Provincia de Neuquén* en Delfini, M., Dubbini, D., Lugones, M. y Rivero, I. *Innovación y empleo en tramas productivas de Argentina*. Buenos Aires: UNGS. Ed. Prometeo.

Landriscini, G. *La nueva trama de empresas en el circuito hidrocarburífero y los emprendimientos de Ex empleados de YPF*. 4ta. Reunión Anual de la Red PYME MERCOSUR. Mar del Plata, 1999.

"Novedades en la trama hidrocarburífera en la cuenca neuquina. Las nuevas concesiones y la conformación de la Unión Transitoria de Empresas *spin off* de YPF". *Cuadernos de Investigación*. Serie Economía N° 3. Facultad de Economía y Administración. UNCo, 2005.

"Acumulación, regulación y ruptura de los compromisos sociales en Neuquén a partir de la privatización de YPF y Gas del Estado" en Boyer y Neffa (coordinadores). *Salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo. La experiencia argentina*. CEIL PIETTE CONICET. Buenos Aires: Ed. Miño y Dávila, 2007.

Landriscini, G. y Domeett, G. "El escenario económico postconvertibilidad. Reflexiones acerca de los procesos resultantes en Neuquén" en *Plan Fénix. Propuestas para el desarrollo con equidad*. Buenos Aires: Comisión de Economías Regionales de las Universidades Nacionales. Universidad de Buenos Aires y Universidad Nacional de Cuyo, 2005.

Landriscini, G., Carignano, A. y Domeett, G. "La crisis mundial y su impacto a nivel nacional y en Neuquén" Presentado en III Jornadas Nacionales de Investigadores en Economías Regionales. Universidad Nacional de Cuyo. 19 y 20 de noviembre, 2009.

Porta, F. (Coord) *Tendencias y determinantes del proceso de inversión en Argentina 2002-2007*. 1ed. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. PNUD. Buenos Aires, 2009.

Preiss, O. y Zambón, H. "La economía neuquina. Contradicciones de un modelo de enclave" en Rafart, Quintar y Camino Vela (Compiladores). *20 años de Democracia en Río Negro y Neuquén*, Neuquén: Editorial EDUCO, Universidad Nacional del Comahue. 2004

## FUENTES

Bandieri, S. y Blanco, G. Informe especial: hidroenergía y desarrollo regional. *La mañana de Neuquén*, notas Sección Regionales. 15 al 22 de noviembre, 2010.

Consejo Federal de Inversiones y Provincias patagónicas; *Análisis regional de la Patagonia*. Versión preliminar. Buenos Aires, febrero, 1966.

Copade. "Actividad económica provincial 1970-1982", s/f.

"Información básica y problemática de la provincia del Neuquén", 1984.

"Neuquén, estrategia para el desarrollo", 1985.

Montamat, Daniel y Asociados SRL. Carta energética. Informes Mensuales sobre el sector energético: Petróleo, Gas y Electricidad. Publicación trimestral. Años consultados 2008 a 2010.

Producto Bruto Geográfico - Año base 2004. Dirección de Estadísticas y Censos. Prov. del Neuquén. Marzo 2010