

XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia, Facultad de Humanidades y Centro Regional Universitario Bariloche. Universidad Nacional del Comahue, San Carlos de Bariloche, 2009.

La Economía Política de la Provincia de Neuquén (1983-2008).

Bilder, Ernesto; Giuliani, Adriana.

Cita:

Bilder, Ernesto; Giuliani, Adriana (2009). *La Economía Política de la Provincia de Neuquén (1983-2008)*. XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia, Facultad de Humanidades y Centro Regional Universitario Bariloche. Universidad Nacional del Comahue, San Carlos de Bariloche.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-008/594>

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>.

La Economía Política de la Provincia de Neuquén (1983-2008)

Adriana Giuliani y Ernesto Bilder - UNCo

I) Introducción

En la Patagonia Norte, Neuquén inicia su vida como provincia en 1957 y en las elecciones de 1962, en el marco de la proscripción del peronismo llega al poder un nuevo partido: el Movimiento Popular Neuquino, una agrupación provincial constituida en torno a la familia de inmigrantes sirio-libaneses de apellido Sapag. Desde entonces el MPN ha ejercido el gobierno durante todas las etapas democráticas y ha tenido una decisiva influencia durante las dictaduras militares, asumiendo así un reemplazo del justicialismo, que con el tiempo se haría definitivo. La ideología del MPN desde su nacimiento reflejó cierto compromiso con las ideas dominantes de la época respectiva. Pero al igual que en otros casos, las fracciones del partido que llegaron al poder hicieron gala de un marcado pragmatismo en la conducción del estado provincial. En 1963, Felipe Sapag sintetizaba su visión “neuquina” en estos términos: “Vivimos en un régimen colonial dependiente de la Capital Federal. El Federalismo no puede ser una palabra hueca y en Neuquén no puede haber hijos y entenados”.¹ Esta expresión sintetiza el argumento básico de la existencia del MPN: una revuelta contra el viejo centralismo porteño y la voluntad de renegociar la relación, sobre todo teniendo en cuenta el hecho de ser una provincia que “beneficia al norte” con sus exportaciones de energía. El segundo eje de su ideología, era expresado en 1973 por el hermano de Felipe, el senador Elías Sapag, al afirmar: “Somos peronistas pero nos hemos puestos los pantalones largos. Ningún burócrata porteño nos va a dar órdenes sobre lo que tenemos que hacer en Neuquén”.² En esta versión neo peronista, las políticas redistributivas y/o clientelares o la idea de que los apoyos se compran y se mantienen con pagos directos o indirectos será fundamental. El tercer componente es el carácter desarrollista, que surge en sus momentos iniciales y se mantendrá presente como

¹ Citado en Sapag Luis Felipe, “Ensayo sobre la Historia Cultural, Política y Económica del Neuquén Moderno”, sitio personal, pag.1.

² Idem.

argumento para construir una provincia diferente en la difícil estepa Patagónica, en especial durante la gobernación del Ing. Pedro Salvatori (1987-1991).

Sin embargo, en las dos últimas gestiones de Sobisch, desde 1999 al 2007, se constatará un giro hacia el liberalismo “a lo Cavallo”, con algunas restricciones tales como no privatizar el Banco Provincia o transferir la caja de jubilaciones, dado que eran herramientas clave del poder político del MPN. Al final del mandato de Sobisch, su absurda pretensión a la presidencia del país lo llevará a un duro enfrentamiento con Buenos Aires, cuestión inédita en la historia del partido provincial.

Quien recientemente ha sintetizado el perfil ideológico del MPN ha sido el actual gobernador, que nuevamente lleva el apellido del poder político de la provincia. Nos referimos a Jorge Sapag, quien en su propuesta electoral del 2007, sostenía: “El MPN es un movimiento histórico en la provincia de Neuquén y abraza ideas de derecha, de izquierda y de centro, peronistas, radicales, independientes...queremos que se termine con la confrontación, queremos privilegiar el diálogo como instrumento de gobierno”. Con toda la ambigüedad de estas declaraciones, el MPN es uno de los pocos grupos provinciales que mantiene el poder quitando lugar a los grandes partidos nacionales.

Un dato a mencionar es cierto cambio de la política del gasto público, en las primeras décadas la construcción de viviendas e infraestructura fueron el signo distintivo de la provincia, barrios nuevos rodearon el casco central de la ciudad capital. Pero con el tiempo esto fue disminuyendo para crecer paralelamente el número de empleados públicos. Como lo dijimos la provincia es y ha sido dependiente de sus ingresos por la venta de energía, sea como petróleo, gas o en menor medida la hidroelectricidad.

Dos son los elementos importantes en el funcionamiento político del modelo “neuquino”: el primero es la cuantía de regalías que recibe la provincia directamente relacionadas con el precio del petróleo y la segunda es la relación con la presidencia de la Nación. Su historia puede resumirse en un capítulo local de la “Petro-política”.³

³ El término fue introducido por Thomas L. Friedman, columnista del periódico *New York Times*, para caracterizar el funcionamiento del sistema político de los países cuyos ingresos dependen del petróleo en un porcentaje mayor al 50%.

II) La política económica del MPN

Hacia la década de 1950, comenzó a tomar fuerza en nuestro país, y en América Latina en general, la Planificación Estatal como herramienta de política económica. Se trataba de propiciar un proceso de desarrollo contemplativo de los desequilibrios regionales resultantes de las políticas llevadas a cabo en los distintos períodos de su historia económica.⁴ El impacto en las denominadas “economías regionales” ciertamente fue dispar: la Patagonia constituye un caso paradigmático en este sentido: sus riquezas naturales, en especial las cuencas hidrocarburíferas y los caudalosos ríos, constituían una sustancial fuente de provisión para los requerimientos energéticos y siderúrgicos, esenciales en la concepción desarrollista vigente en la época. Por esta razón, se crearon entes que atendían específicamente la problemática patagónica, se dictaron instrumentos promocionales para esta región y se llevó a cabo una importante cantidad de obras de infraestructura.

En este marco, en 1968 el Estado Nacional dispuso el inicio de las obras del complejo El Chocón-Cerros Colorados en la provincia de Neuquén. El proyecto ya figuraba en la agenda de la gestión de Frondizi, entre otros que intentaban desarrollar fuentes de energía alternativas. Por otro lado, en 1969 se procedió a la apertura del yacimiento Puesto Hernández, en las inmediaciones de la actual zona petrolera de Rincón de los Sauces (que hoy produce el 30% del petróleo en el país). El Chocón-Cerros Colorados fue el primero de una serie de aprovechamientos hidroeléctricos sobre el río Limay, cuya construcción -al igual que el sector petrolero- atrajo un importante flujo poblacional y un creciente nivel de actividad económica.

La fuerte incidencia del Estado fue el motor del crecimiento en el conjunto de las provincias patagónicas. El porcentaje de participación del sector público, provincial y nacional, en la actividad económica osciló entre el 42% y el 60%. Gran parte de esta contribución se explica por el accionar de las empresas estatales YPF, Gas del Estado, Hidronor, Agua y Energía y las actividades conexas: explotación de yacimientos y construcción de represas.

⁴ Inclusive desde los países centrales se promovió esta iniciativa; la denominada Alianza para el Progreso (1961-1970) alentaba la elaboración de planes oficiales con el objeto de evitar una eventual expansión de movimientos revolucionarios inspirados en el exitoso caso cubano de 1959.

En Neuquén, a partir de su llegada al poder, el partido hegemónico fue creando redes sociales y políticas, así como un poderoso sector terciario que creció al amparo estatal. La estrategia se diseñó en función de la programación y la planificación del COPADE⁵, con iniciativas que convergían a lograr una infraestructura de base (aeropuertos, caminos, planes oficiales de vivienda), más que a proyectos productivos, por lo que la estructura económica de la provincia se fue delineando en torno a la dotación de sus recursos naturales.

La paulatina profundización de la dependencia respecto de los hidrocarburos fue advertida y reconocida por parte de la dirigencia, ya que desde que se constituyó como provincia, se fueron creando en Neuquén una serie de instituciones proyectadas para contribuir al desarrollo, jugando distintos roles. Entre ellas, encontramos al Banco de la Provincia del Neuquén (BPN), creado en 1958, el que si bien fue transformado en Sociedad Anónima durante el segundo mandato de Sobisch, no fue alcanzado por la ola privatizadora impulsada a nivel nacional, como ya se ha mencionado. También, el Instituto Autárquico del Desarrollo Productivo (IADEP) y el Centro de Promoción y Desarrollo para la Pequeña y Mediana Empresa (CePyME.), creados en 1998 en sintonía con el “Neuquén 2020”. Si bien existen otras, como es el caso de Hidenesa (Hidrocarburos del Neuquén S.A.), el EPEN (empresa de energía eléctrica de la Provincia), etc., no han tenido actuaciones significativas.

Sin considerar las denuncias de malversación de fondos públicos en las que han estado involucradas en especial el BPN y el IADEP, el impacto de estos organismos en la economía provincial ha estado lejos de los objetivos propuestos.

Con el retorno a la democracia se inaugura en Neuquén un nuevo gobierno del MPN, con Felipe Sapag como gobernador. Caracterizado desde sus orígenes por la férrea alineación tras su histórico caudillo, el Sr. Felipe Sapag, el partido sufriría una ruptura en su rigidez luego del surgimiento de una línea interna que se autoidentificaba como renovadora y llevaba como candidato a un ex-intendente de la ciudad del Neuquén, el Sr. Jorge Sobisch, quien sería posteriormente el ganador de la interna y luego dos veces gobernador de la provincia.

⁵ El Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo "COPADE", es un organismo técnico de gestión económica aprobado por la Legislatura en 1964. Su misión fue evaluar proyectos de inversión y elaborar planes de desarrollo, aunque en los últimos años ese rol se ha desdibujado.

En este contexto, la fracción en el poder del MPN, sobre todo en períodos de bajos precios del petróleo, mediante propuestas de planificación o programas de gobierno en sentido amplio, intentaba demostrar a propios y extraños la voluntad de diversificar la estructura productiva, a esta altura significativamente concentrada en torno al sector extractivo. Entre ellos, podemos mencionar:⁶

- **"Estrategia para el desarrollo"**

En un marco de enfrentamientos internos y externos, en 1991 el MPN lanza su programa denominado "Estrategia para el desarrollo" elaborado por el COPADE, en la fase final del gobierno de Salvatori.⁷ El trabajo esquemático y sencillo, no desarrolla análisis, ni grandes justificaciones, sólo formula metas para un futuro relativamente incierto. La idea central de impulso del desarrollo está tecnocráticamente planteada en..."un fuerte avance tecnológico que permita un aprovechamiento de nuestros recursos y posibilite la radicación de nuevas industrias".⁸ En esta dirección se incluye la creación de un "Centro Neuquino de Investigaciones Tecnológicas" y la organización de un "Instituto de Excelencia en la Universidad Nacional del Comahue".⁹ La pieza fundamental del proyecto, impulsada y pregonada por el propio gobernador Salvatori, en su condición de ingeniero químico, era un polo petroquímico que elaboraría a partir del gas natural una serie de derivados como fertilizantes, fibras sintéticas, resinas plásticas, etc. En principio, el plan comprendía diez plantas industriales que al instalarse implicarían una inversión de 800 millones de dólares, sus efectos de encadenamientos posteriores y anteriores dentro de una teoría implícita de polos de desarrollo, llevarían al proyecto a transformarse en la actividad productiva "más importante del país". Se mencionaba el interés de gigantescas multinacionales como la Dow Química o la nacional Pérez Companc, a sumarse al polo Neuquino, lo cual garantizaba su ejecución.¹⁰

⁶ Estos proyectos se tratan en profundidad en Bilder, E. Y Giuliani A., "Neuquén: planificación y política", en *Revista Interamericana de Planificación*, Vol.XXX - Nº 119 y 120, Cuenca, Ecuador, julio-diciembre de 1998.

⁷ "Estrategia de Desarrollo. Provincia del Neuquén", COPADE, Neuquén, 1991.

⁸ *Ibíd.*, pag. 23.

⁹ *Ibíd.*, pag. 25.

¹⁰ *Ibíd.*, pag. 27.

En materia de financiación, la "Estrategia de Desarrollo" del gobierno de Salvatori, no hacía referencias claras, ya que el modelo vigente en ese entonces, al parecer, permitía continuar gastando en salud, educación y vivienda, clásicas erogaciones del MPN, que le garantizaban una clientela electoral. Por su parte, la desocupación no era aún un problema grave en la provincia petrolera.

Sintéticamente, el proyecto defendía la industrialización en el origen de los recursos energéticos, suponiendo que una serie de inversiones estratégicas posibilitarían el crecimiento por sus efectos de empuje al resto de la actividad económica. La propuesta de Salvatori era el de generar un "Big Push" por vía de una estratégica inversión petroquímica. El papel de equilibrador social lo seguiría cumpliendo el estado provincial con su programa de gastos de bienestar. También contenía una advertencia sobre el agotamiento futuro del gas y el petróleo con su consecuente problema para la provincia.

Ninguna de las iniciativas fueron concretadas. Con la derrota electoral en las internas del MPN de la fracción del gobernador Salvatori, la "Estrategia de Desarrollo" pasó virtualmente al olvido, con una excepción: la de la construcción del Polo Petroquímico.

- **"Propuestas y lineamientos para la gestión de gobierno 1995-1999"**

El programa que presentaron los técnicos de la primera gestión de Sobisch (1991-1995) también estuvo marcado por la tradicional contienda interna de su partido, previa a las elecciones provinciales. Lo destacable de las denominadas "Propuestas y lineamientos para la gestión de gobierno 1995-1999", es que en esta oportunidad se dejó de lado al COPADE y se confió su elaboración a un grupo de técnicos con nexos personales directos con el gobernador.¹¹

La propuesta de los sobischistas de junio de 1995 se alineó claramente con las políticas neoliberales implementadas a nivel nacional, las mismas que impulsarían la reelección de Menem. Consecuentemente, en esta oportunidad no figuraron ideas de planificación ni de marcada presencia estatal, ya que en lo esencial se planteaba un reordenamiento y mayor prolijidad del estado provincial, dando por supuesto un rol prioritario a la tan mentada "iniciativa privada".

¹¹ "Propuestas y Lineamientos para la Gestión de Gobierno 1995-1999", Tomo I: Estado de Situación y Políticas para la Transformación, Neuquén, 1995.

Su diagnóstico incluye al igual que la mayoría de los escritos oficiales del MPN, una advertencia respecto de la necesidad de cambiar rumbos. En una de sus apreciaciones centrales nos dice..."El punto de partida es una asunción del profundo desafío por el que está transitando nuestro país, que en el caso específico de la provincia del Neuquén redunda en la crisis definitiva de un modelo histórico de desarrollo que no puede generar su propia continuidad, al manifestarse incapaz de aportar niveles suficientes de empleo genuino...". Un segundo reconocimiento también es repetitivo en el gobierno..."la actividad económica provincial se ha ido recostando en forma creciente sobre decisiones y erogaciones públicas, tanto nacionales como provinciales..".¹²

Puede verse a través de los siguientes aspectos que la revisión del "modelo neuquino" será planteadas en armónica concordancia con la política económica nacional:

- a) La redefinición de la provincia "...se puede alcanzar a través de una potenciación del proceso de privatizaciones y concesiones".
- b) El delicado y conflictivo problema de los empleados públicos, uno de los reflejos de la política clientelista del poder provincial, se aborda en estos términos..."se impone asimismo una revisión de los regímenes laborales del sector público de manera que el gasto salarial tenga un correlato efectivo en la prestación de servicios..."¹³
- c) Acorde con la teoría económica de los precios y los mercados los técnicos empenistas señalan que deben generarse "...las condiciones para el fortalecimiento de una nueva dinámica económica provincial en la cual el sector privado tendrá un papel de mucha mayor relevancia que en el pasado"¹⁴ y simultáneamente instan a la opinión pública a jerarquizar "...la función empresarial aumentando su valorización por el conjunto de la sociedad".¹⁵
- d) En lo estrictamente financiero se pretendía crear una Agencia para el Desarrollo que organizara y canalizara créditos provenientes de instituciones tales como el BID, el Banco Mundial y otras, en un intento de estrecha y directa vinculación con el sistema financiero internacional.

¹² *Ibíd*em, pag. 117.

¹³ *Ibíd*em, pag. 119.

¹⁴ *Ibíd*em, pag. 123.

¹⁵ *Ibíd*em, pag. 125.

e) Se estimaba que había proyectos de inversión, mayoritariamente privados, por un valor aproximado de 4.000 millones de dólares. Los mismos a su vez generarían 29.500 puestos de trabajo, una verdadera revolución del mercado laboral neuquino. Sin lugar a dudas el capital extranjero y la fuerza de la economía privada eran los motores de esta transformación.

f) Continuando con las ideas del Ing. Salvatori, una de las grandes inversiones de tipo petroquímico, se radicaría en Cutral C6 y Plaza Huinul, las ciudades más afectadas por la privatización de la empresa petrolera nacional Y.P.F. con su dura secuela de desempleo. Con el tiempo, el incumplimiento de estas promesas derivó en un levantamiento popular con cortes de rutas nacionales que conmovió a todo el país.

La propuesta de Sobisch, estaba fundamentalmente influenciada por la ortodoxia económica; su llamado era a garantizar el buen funcionamiento de los mercados y los precios. Se suponía, con visión neoclásica, que esto era suficiente para entrar en el círculo de las virtudes económicas. Sin embargo, había un reconocimiento explícito de la crisis laboral que años más tarde tomaría formas explosivas inéditas en la provincia del Neuquén.

Durante el mandato de Sobisch se recibió un pago extraordinario por parte de la Nación, en concepto de regalías mal liquidadas a la provincia en períodos precedentes. En realidad, se trataba de un juicio contra el poder federal entablado durante el precedente gobierno de F.Sapag (1983-1987). La suma abonada fue de 797 millones de pesos, cifra aproximada a un presupuesto adicional de la provincia. Durante los años 1993, 1994 y 1995 en las cuentas públicas se verán erogaciones provenientes de este origen. Lo curioso es que no se logró ninguna base alternativa de desarrollo, de carácter más perdurable, ya que la dura situación que heredó el siguiente mandatario, también perteneciente al MPN, lo llevaría a disminuir los salarios de la administración pública y a buscar nuevos préstamos, como si no hubiera existido pago extraordinario alguno. A continuación y repitiendo la historia, la fracción del MPN que respondía a Sobisch perdió las internas y sus "Propuestas y Lineamientos para la Gestión de Gobierno", pasaron a ser carpetas de las oficinas estatales.

- **"Neuquén 2020"**

Elaborado nuevamente por los técnicos del COPADE dentro de la propuesta política del segundo mandato del gobernador Felipe Sapag, este nuevo plan de desarrollo vía reconversión productiva vio la luz en 1997. El contexto en el cual se diseñó fue la significativa caída del precio del petróleo que impactó duramente en las finanzas provinciales y las repercusiones de la crisis asiática, que generaron dudas e interrogantes sobre la situación económica y financiera internacional. Sumado a estos hechos coyunturales, el probable agotamiento de las reservas petroleras calculado entonces en aproximadamente una década y el de las de gas en veinte años, marcaban una vez más la necesaria búsqueda de nuevos caminos para la provincia. Lo destacable de esta propuesta fue que se realizara en el marco de la continuidad del programa neoliberal del menemismo, teniendo en cuenta que tradicionalmente el partido provincial ha sido un aliado o socio político del partido gobernante en la Argentina.

En su mensaje a la Legislatura del Neuquén, el 1º de mayo de 1997, el entonces gobernador Felipe Sapag daba el gran lineamiento del 2020 expresando "...buscamos seriamente intentar cambiar nuestro paradigma productivo, basado en los hidrocarburos...debemos hacer que la economía agro-industrial sea el eje económico del próximo siglo...tenemos tierra y agua, cuando tengamos las 150.000 hectáreas programadas en producción, ciertamente seremos una provincia distinta y mucho mejor."¹⁶

Las bases fundamentales del 2020 eran:

- a) El desarrollo de la provincia del Neuquén ..."tiene como eje central la producción agro-forestal ya que cuenta con un millón de hectáreas aptas para ese fin y la cuenca hídrica más importante de la Argentina después de la del Río de la Plata".¹⁷ Luego amplía las bases de su propuesta, adicionando los ejes complementarios en el turismo, la energía y la minería.
- b) Otra definición importante es que la propuesta es de largo plazo. De alguna manera se presiona a la sociedad neuquina a transformar el 2020 en una política de Estado, es decir que trascienda los límites partidistas.

¹⁶ "Neuquén 2020. Crisis y Oportunidad", COPADE, Neuquén, 1997, pag. 3.

¹⁷ *Ibíd.*, pag. 11.

c) Lo que denomina "ingeniería financiera", es todo un esquema para obtener una suma de 2000 millones necesarios para el plan. Supone que la mitad serán aportados por capitales privados provenientes de fondos de pensiones conjuntamente con una cuota de endeudamiento externo. También se menciona la posibilidad de interesar a fondos comunes de inversión nacionales y extranjeros. El financiamiento restante provendría de dinero público autogenerado y de créditos a solicitar a los organismos internacionales.

d) Como hecho destacable, es de consignar que por primera vez el MPN modifica el eje de sus propuestas de transformar en el origen los recursos energéticos, por un modelo de tipo agro-industrial.

- **Las “alianzas estratégicas”**

En 1999 Jorge Sobisch es electo por segunda vez gobernador del Neuquén, e inmediatamente se deja de lado el proyecto “Neuquén 2020” del precedente mandatario Felipe Sapag, cuestión ya habitual en la Provincia.

Cuando asume, lanza el más ambicioso programa de reducción del sector público Neuquino que tengamos memoria. En su primer día de gobierno el 13/12/99 firmó 11 decretos declarando el Estado neuquino en emergencia administrativa, económica y financiera, ordenando la revisión de casi 6000 nombramientos y la reducción de gastos de funcionamiento.

La serie de decretos de urgencia comprendían desafectaciones de vehículos públicos, suspensión de alquileres de inmuebles por parte de la provincia, corte drástico de los gastos de viáticos, reducción del pago de horas extras y de la partida de protocolo y agasajos, etc. El año 2000 prometía ser el más austero de una administración del MPN. Uno de los referentes políticos del gobernador el entonces diputado Federico Brollo, calificaría en marzo del año mencionado a la saliente administración de Felipe Sapag como la peor de la historia del MPN, recordando que se debían 650 millones de dólares por parte de la provincia y que estaban comprometidas como garantías las regalías y la coparticipación. En términos populares había que terminar con la “fiesta” con el presupuesto público y ceñirse a la disciplina.¹⁸

¹⁸ Diario *Río Negro*, 13-3-2000.

Pero en poco tiempo, los anuncios de cortes y ajustes fueron archivados. Observando el último medio siglo pasado, desde 1947 a 1998, el barril de petróleo tuvo un precio promedio de 19,27 dólares (tomando valores de la divisa de 1996). Los grandes acontecimientos como la guerra de Yom Kipur en los setenta, que impulsa el embargo petrolero de la OPEP, conformada mayoritariamente por los países árabes, eleva el precio del barril de 2,5 US en enero de 1973 a 11,5 para 1974. En 1979 la revolución de Irán que rompe la dependencia política con occidente conjuntamente con la guerra con su vecino Irak, harán subir los precios nuevamente. Finalmente el conflicto del Golfo con la intervención sobre Irak de Estados Unidos y sus socios marcará la alteración de precios de comienzos de los noventa. Desde la finalización de esta guerra hasta el ataque a las Torres Gemelas del 11 de septiembre de 2001 los valores del “oro negro” se mantendrán con cierta estabilidad.

A partir de ese momento se vivirá una continua suba, que llevará a mediados del 2008 a 147,27 US el barril. En este período se proyectaban valores de 200 dólares en el corto período. No se había percibido hasta entonces un lapso tan prolongado de incrementos de precios en el petróleo y otras commodities, especialmente las agrarias.

La explicación de tal situación tuvo diferentes hipótesis; la más aceptada fue la incorporación de China en el primer quinquenio del siglo como gran demandante de petróleo, como consecuencia de su vigoroso crecimiento económico. La otra razón ha estado asociada al rol especulativo de los fondos “de cobertura” y sus operaciones a término. No se debe descartar el papel de la OPEP y su esfuerzo por controlar la oferta.

La propuesta de Sobisch en este marco estuvo basada en las denominadas “alianzas estratégicas”, que en realidad fueron pactos con grandes empresas multinacionales de los cuales el único que ha tenido vigencia es el acordado con Repsol-YPF. El 27/6/2000, se publicó el Acta Acuerdo entre Repsol-YPF S.A. con el gobierno de la Provincia en el cual se estableció la prórroga por diez años del contrato de concesión del área de Loma de la Lata y Sierra Barrosa, cuyo vencimiento operaba en el 2017. Entre otros compromisos menores, Repsol comprometía un programa de inversiones de un monto estimado en 8000 millones de dólares para el período 2000-2017, de los que debían utilizarse 3000 millones en el período 2000-2005.

Cabe recordar que el entonces gobierno del Dr. De la Rúa y su ministro de economía, el Dr. Machinea, apoyaron la negociación de la provincia de Neuquén , como lo establecía la legislación en aquel momento. Oponiéndose al acuerdo se alineó un gran espectro de partidos políticos, entre los que se incluía el sector del MPN liderado por el ex gobernador Felipe Sapag.

Pocos días antes de la finalización del mandato, funcionarios del gobierno de Sobisch amenazaron con anular vía judicial la concesión, lo que evidencia el pobre resultado del acuerdo.

- **El Endeudamiento**

También la diversificación fue el argumento utilizado para fundamentar el endeudamiento por 250 millones de dólares autorizado por la Legislatura a través de la Ley 2505 de diciembre de 2005. Se trata de títulos cuyo plazo de cancelación es de 10 años y con amortizaciones en dólares a partir de los 18 meses de la emisión, plazo relativamente corto que contribuyó a una exitosa colocación. Si bien devengan una tasa de interés no demasiado elevada (8,656% anual la primera serie y aún menor en la segunda), un atractivo de los bonos neuquinos fue su garantía, al estar respaldados por un fondo fiduciario integrado por regalías de las áreas Puesto Hernández, Tapial y Entre Lomas.

Al justificar el endeudamiento, los funcionarios sostuvieron que la recaudación impositiva derivada de la transformación productiva posibilitaría la cancelación de la deuda. Sin embargo, no podría asegurarse que las obras previstas posibiliten modificar el perfil productivo. El monto mayor se destinaría a la construcción del tramo nacional del ferrocarril trasandino del sur, proyecto que no cuenta con la cooperación de Chile y que además fue dejado de lado por el gobernador Jorge Sapag. En el listado figuran rutas en el interior de la provincia, hospitales, canales de riego y dos autódromos, uno en Centenario y otro en Cutral Có. A partir de la modificación de la Ley, se incluyó la edificación de un centro administrativo ministerial, dado que algunas de las obras viales inicialmente programadas serán afrontadas por el gobierno nacional.

Teniendo en cuenta que es una medida que compromete el futuro, es sorprendente que la decisión haya sido tomada precisamente cuando la provincia percibía los mayores ingresos extraordinarios de su historia.

III) El escenario posterior

La crisis mundial comenzada en el 2007 y agravada en el 2008, produjo un nuevo ciclo en el precio de las commodities con extremos notables. Pero en este nuevo capítulo, el estallido financiero empujó a un dramático ciclo recesivo que ha sido comparado con facetas de los años treinta.

Como era de esperar, en noviembre de 2008, asociado a la baja mundial de combustibles, el barril de petróleo había perdido aproximadamente unos 100 dólares de su valor más alto, retrocediendo aproximadamente tres años, siendo las perspectivas de precios afectada por la recesión más fuerte en cincuenta años. Una vez más el horizonte de la economía mundial cortaban los altos precios del petróleo, la soja, el trigo, etc. En medio de este mundo de pesimismo los cortes de suministros de la OPEP poco podían hacer para atenuar la caída. Según los observadores del mercado, la actual recesión puede durar como mínimo dos años y los precios del petróleo en el mejor de los casos podrán recuperarse en una franja de 70 u 80 dólares el barril, aunque es obvio que no hay estimación con alta probabilidad de cumplirse, dada la compleja maraña de cuestiones que condicionan los precios de los combustibles.¹⁹

La modificación de los valores internacionales y sobre todo de su perspectiva en el tiempo ya tiene su repercusión en el país y sus provincias petroleras. El precio interno sobre el que se hacen los cálculos impositivos para Neuquén es de 47 dólares el barril y los valores de referencia se encontraban en diciembre de 2008 entre 40 y 50 dólares. Esta situación atenuaría el impacto de la caída internacional, sin embargo quitan fuerza a las negociaciones con las multinacionales al haber bajado los beneficios. Por otra parte condicionan futuras inversiones de búsqueda de petróleo y gas.

El tema de los recursos petroleros tiene dos caras: o se discute sobre la propiedad de la industria o se debate sobre la renta de la misma. Los altos precios impulsan estos debates y los bajos le restan importancia.

Hoy los mayores dueños de las reservas son empresas estatales como Gazprom de Rusia o la Nacional de Petróleo de Irán. En América Latina, Venezuela, Bolivia y

¹⁹ A mediados de 2009, el precio del barril oscila alrededor de los 70 dólares.

Ecuador constituyen casos de propiedad estatal, mientras que Brasil con un sistema mixto y México con Pemex gestionan el oro negro. En la Argentina, luego de la privatización de YPF en los noventa, el negocio es básicamente de las multinacionales, con una reglamentación nacional que reduce la renta petrolera a los privados. Legislativamente la Argentina ha tenido durante el último año varios cambios de relevancia. El primero fue en noviembre de 2007, cuando en pleno ascenso suba de los precios petroleros el gobierno decidió fijar valores de referencia de 60,9 y de corte en un rango entre 42 y 47 dólares el barril, siendo el resto impuestos o retenciones. La estrategia era clara: separar el precio interno del externo y captar la diferencia como impuesto; la resolución 394/2007 contemplaba otros derivados del petróleo como aceites lubricantes, fuel-oil, querosenes de aviación, etc.

Si bien no se evidenció por parte de las empresas afectadas una respuesta de protesta importante, es probable que hayan modificado una vez más sus previsiones de inversiones. La gran cuestión es cuál es el costo promedio de la extracción en la Argentina, para poder hablar del margen de rentabilidad de las empresas petroleras. Las características de esta legislación fueron novedosas, ya que se pasó a un sistema totalmente móvil en los precios de exportación y se amplió el sistema de retenciones a toda la gama de productos del sector, al fijar valores de corte; cualquier precio superior ingresa al Estado como retención a la exportación. De manera indirecta se intentaba desalentar la exportación y a la vez garantizar el abastecimiento del mercado interno. Es claro que fue una reglamentación pensada para un petróleo caro y en suba.

La ley N° 17319, del 23 de junio de 1967, establecía: “Los yacimientos de hidrocarburos líquidos y gaseosos situados en el territorio de la República Argentina y en su plataforma continental, pertenecen al patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado Nacional”. La modificación la trajo la denominada “Ley Corta” de diciembre de 2006, que agrega un último párrafo al artículo precedente al plantear que la propiedad puede también pertenecer a los estados Provinciales, según el ámbito territorial donde se encuentren. Esta reforma modificó significativamente el escenario, ya que ha dado base para la renegociación de los contratos petroleros por parte de las provincias patagónicas, entre los cuales sobresalen los acuerdos celebrados por Neuquén y Chubut.

El cambio de tendencias en el mercado mundial ha sido respondido con otra iniciativa del Gobierno central. En noviembre del 2008 lanza dos programas: Petróleo Plus y Refinación Plus con el objetivo de incentivar la producción y refinación de petróleo, gas, nafta y gasoil. Los instrumentos básicos son los incentivos fiscales a otorgar a las empresas que demuestren aumentos de la producción de petróleo y/o gas.

El plan oficial prevé una inversión de 8.700 millones de dólares, entre los que se cuentan 3.850 millones en el desarrollo de yacimientos marginales, otro monto para la búsqueda off shore y la inversión en una nueva refinería. Es obvio que se trata de un programa tentativo, donde las empresas privadas pueden o no sumarse.

Jorge Sapag, actual gobernador del Neuquén, dio su total apoyo afirmando que confiaba que ahora las operaciones de las destilerías se hagan rentables. Los críticos de esta propuesta de concesiones impositivas sostienen que el plan favorece especialmente a la empresa Pan American de la familia Bulgheroni en asociación con British Petroleum que tienen la explotación por 40 años del yacimiento de Cerro Dragón en Chubut, considerado potencialmente el más importante del país.

Neuquén no ha estado sola en la búsqueda de negociaciones con las petroleras, Santa Cruz y Chubut por medio de sus gobernadores Mario Das Neves y Daniel Peralta a mediados del 2008 solicitaban al Poder Ejecutivo la suba de los precios de referencia internos de 42 a 52 dólares el barril para dar mayor incentivo a las empresas petroleras.

En el último trimestre del 2008, la tarea prioritaria del gobierno neuquino fue llevar adelante la negociación de la prórroga de los contratos, ya que los ingresos adicionales que se obtendrían, sumados a los compromisos de inversiones eran dos cuestiones tentadoras para un gobierno provincial con una alta tasa de conflictividad laboral.

El contrato más importante fue el de Repsol-YPF, la petrolera más grande del país y la de mayor presencia en Neuquén. La empresa española-argentina acordó pagar 200 millones adicionales a cambio de renovar por diez años a contar desde el vencimiento de la concesión en el 2017. El pago se efectuará en cuotas y subirá las

regalías del 12 al 15%. El acuerdo fue aprobado por la Legislatura Neuquina, con escaso debate.²⁰

El negocio petrolero en la actualidad presenta interesantes características, si bien las concesionarias de la explotación son las grandes multinacionales, tales como Repsol-YPF, Petrobrás, Total, Chevron, Apache, Pan American Energy y otras menores. Hay además una importante gama de empresas contratistas que están trabajando en los pozos, como las “perforadoras” y las que efectúan los llamados “servicios especiales”. La actividad de perforación no tiene muchos partícipes en el mundo; en Neuquén son dos: Pride y Key. Sus equipos permiten perforar a cualquier profundidad y entre ambas contratan aproximadamente 3.000 empleados.

Siguen los trabajos complementarios, que hacen de la perforación inicial un pozo petrolero; las empresas representativas en esta etapa son Schlumberger y Dresser Atlas. Luego siguen otras tareas que son llevadas a cabo por la importante Halliburton, Dowell y otras, obviamente de capitales internacionales.

A esto hay que sumarle el trabajo de numerosas empresas locales que realizan los transportes de personal, sistemas sanitarios, alimentos, seguridad, etc. De modo que el negocio petrolero tiene muchas facetas, donde lo habitual es la tercerización de la actividad.

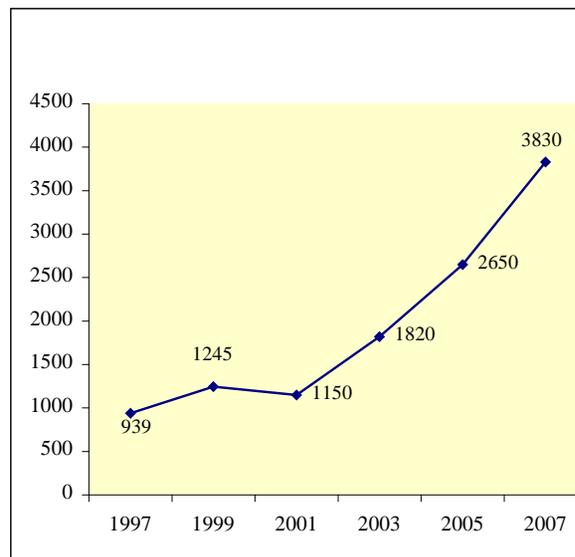
Todo este mundo del trabajo está mayoritariamente sindicalizado en el poderoso gremio con más de 16.000 afiliados que conduce el Sr. Guillermo Pereyra en Neuquén, figura importante en el Movimiento Popular Neuquino. Se calcula que aproximadamente unas 20.000 personas trabajan en la industria petrolera en las provincias de Río Negro y Neuquén; de ellas son empleadas directamente por las grandes empresas petroleras unas 2000, o sea sólo el 10%. Todos los que trabajan en la industria, sean obreros de la construcción o camioneros, pretenden pertenecer al gremio de Pereyra ya que los salarios hasta hace poco tiempo eran muy elevados, quizás entre los más altos del país (se mencionaban salarios que llegaban a los 18 y 20.000 pesos mensuales). La actual crisis comienza a cambiar la situación de privilegio y a impactar en la región con todos los efectos multiplicativos.

²⁰ Cabe mencionar que la Constitución Neuquina, reformada en el año 2006 ratificó lo establecido por los Constituyentes de 1957 en relación a la prohibición de otorgar concesiones de explotación a particulares.

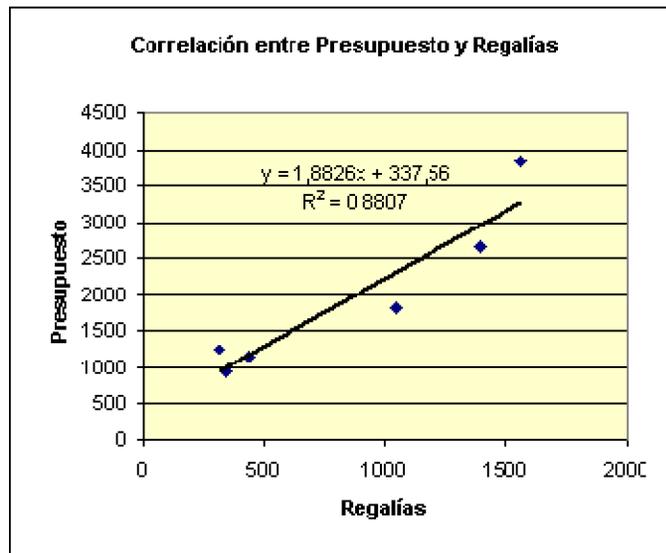
IV) El Gasto en Personal

Los recursos extraordinarios por regalías hidrocarburíferas posibilitaron que el presupuesto neuquino se multiplicara por tres al cabo de los ocho años de gestión del ex gobernador Jorge Sobisch lo que permitió que, a excepción de 1999 - correspondiente aún a la administración de Felipe Sapag- y 2001, las cuentas públicas arrojaran siempre superávit primario.

Presupuesto (en millones de pesos)



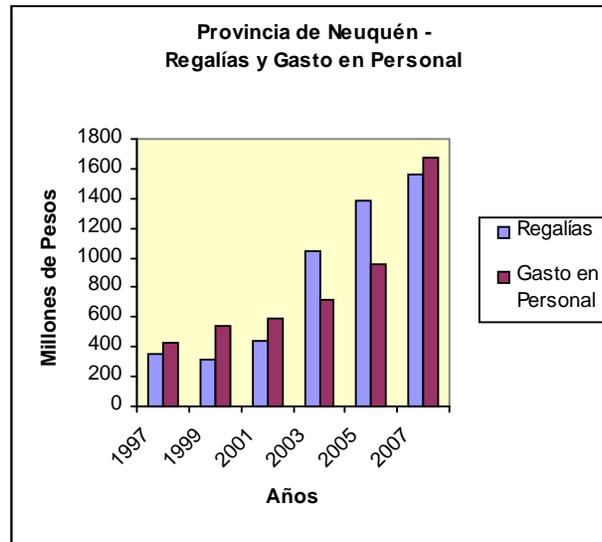
Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales



Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales

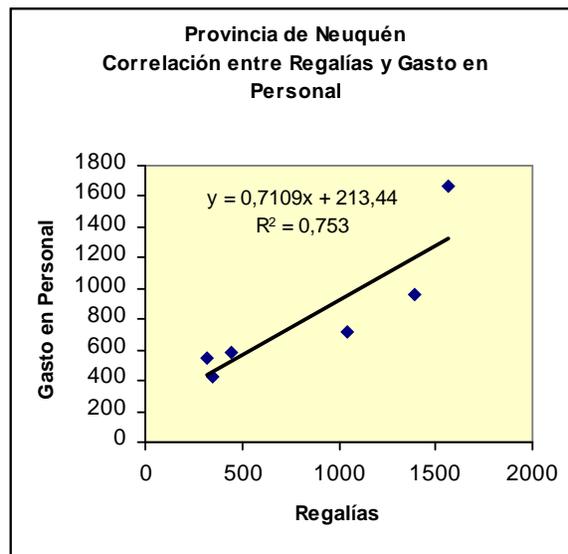
Al analizar la correlación que existe entre ambas variables, surge la recta de regresión que figura en el gráfico (en este caso $y = 1,8826x + 337,56$). Esta ecuación permite conocer el valor de la variable “y” (Presupuesto) para un determinado valor de la variable “x” (Regalías). El coeficiente R^2 o coeficiente de determinación indica la proporción en que las variaciones de “y” (Presupuesto) se explica por la influencia de “x” (Regalías). Quiere decir que un 88,07% del aumento en presupuesto fue posible gracias al incremento en las regalías.

La principal asignación ha sido siempre el rubro de Gastos Corrientes y dentro de ellos, el Gasto en Personal, que en 2007 representaba el 53%. Las escasas oportunidades laborales fuera del Estado, lo convierten en el gran demandante de mano de obra, lo que se refleja en la evolución de esta variable. No sólo ha influido el incremento de la planta de la Administración Pública en un porcentaje cercano al 20% en el período sino también las sucesivas recomposiciones salariales, propias de una etapa inflacionaria.



Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales

Al vincular Regalías y gasto en Personal, resulta un coeficiente R^2 , o coeficiente de determinación, que indica que el 75,3% del aumento en la masa salarial fue posible gracias al incremento de las regalías, una variable exógena y altamente volátil.



Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales

IV) Conclusiones

Neuquén es un caso único de permanencia de un partido provincial en el poder desde sus orígenes como territorio autónomo. El condicionante de su desarrollo político y económico es el precio del petróleo y los fondos que se reciben desde el poder central en concepto de regalías. Altos precios significan mayor inversión de las grandes compañías petroleras y sus empresas satélites, mientras que bajos precios originan crisis y debates sobre la estructura productiva. La ficha principal es el petróleo y su última expresión es la renegociación de las concesiones para la explotación de los hidrocarburos.

En este marco, el gasto público, canalizado a una estimada cantidad de 60.000 empleados estatales, sumado a los casi 50.000 habitantes que reciben apoyo en concepto de subsidios, le ha proporcionado la clientela política para su continuidad, sin considerar todos los sectores que operan comercialmente con el Estado provincial.

Sin embargo, durante la última década se percibe una merma en la hegemonía del MPN, en especial por la pérdida de las principales ciudades de la provincia a manos de la oposición. De todas maneras, la fragmentación de las fuerzas políticas en la Argentina tiene su lógico correlato en Neuquén, de modo que al partido provincial le ha bastado con alcanzar la primera minoría para acceder a cargos, incluso a la gobernación.

Dado que el precio del petróleo es fijado por la economía internacional, la provincia vive en una continua incertidumbre. Política y recursos energéticos han sido y son la clave de su historia.

V) Bibliografía

Bilder, E. Y Giuliani A., “Neuquén: planificación y política”, en *Revista Interamericana de Planificación*, Vol.XXX - Nº 119 y 120, Cuenca, Ecuador, julio-diciembre de 1998.

Bilder E. y Giuliani A., “Política y Petróleo en Neuquén”, *Realidad Económica* Nº 227, Buenos Aires, abril-mayo de 2007.

Bilder E. y Giuliani A., “Petro-Política Neuquina en el último decenio”, presentado en III Jornadas de Historia de la Patagonia, San Carlos de Bariloche, 6 al 8 de noviembre de 2008.

Friedman Thomas L., “La primera ley de la petro-política”, *Foreign Policy*, 2007.

Giuliani A. y Díaz N., *Petróleo y Economía Neuquina*, EDUCO, Neuquén, 2008.

Krugman, P., *Geography and Trade*, Antoni Bosch, Barcelona, 1992.

Lorenzi J., “Une crise si profonde”, en *Problèmes économiques*, Nº spécial 2970, abril 2009.

Mansilla D., *Hidrocarburos y Política Energética*, Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, Buenos Aires, 2007.

Palermo, V., *Neuquén: la creación de una sociedad*, CEDAL, Buenos Aires, 1988.

Documentos oficiales:

"Estrategia de Desarrollo. Provincia del Neuquén" , COPADE, Neuquén, 1991.

"Propuestas y Lineamientos para la Gestión de Gobierno 1995-1999", Tomo I: Estado de Situación y Políticas para la Transformación , Neuquén, 1995.

"Neuquén 2020. Crisis y Oportunidad" , COPADE, Neuquén, 1997.

Publicaciones Periódicas:

Diario *Río Negro*

Problèmes économiques

Sitio oficial de la Dirección General de Estadísticas y Censos de la Provincia del Neuquén.