

REESTRUCTURACION DEL CAPITALISMO ARGENTINO Y REPERCUSIONES TERRITORIALES. REFLEXIONES EN TORNO AL "MODELO NEUQUINO"*

*Silvia Gorenstein***

Desde la década del 60 se manifiesta en la Provincia de Neuquén uno de los procesos más relevantes de expansión socioeconómica, en contraste con la situación de estancamiento, y aún de deterioro, que refleja la mayor parte de las economías provinciales no pampeanas (1).

A la hora de explicar las causas de este fenómeno, hay un consenso generalizado en destacar las características distintivas de los procesos de inversión exógena, así como el rol y el perfil sociopolítico de un Estado provincial que, en términos generales, habría canalizado en forma "rentable" los ingresos derivados de las ventajas comparativas territoriales (hidrocarburos y recursos hídricos).

Sin embargo, el sostenimiento de un modelo de desarrollo que enfatiza el rol "redistribuidor" del Estado neuquino, aun dentro del periodo en el que se afirma una estrategia global orientada al desmantelamiento del Estado del Bienestar, alude a la existencia de cierta *autonomía decisoria* que, al menos, resulta llamativa. Más aún, cuando el estilo de desarrollo que su accionar ha ido configurando pareciera atravesar por un periodo de inflexión con numerosos interrogantes abiertos.

¿Cuáles fueron las principales bases de sustentación de este estilo de desarrollo?; ¿el rol intermediador asumido por el Estado neuquino contribuyó a la conformación de una "clase" empresarial regional dinámica y potencialmente expansiva?; ¿en qué medida las nuevas circunstancias emergentes del proceso de reestructuración socioeconómica significan alteraciones sustanciales en los patrones de funcionamiento del "modelo neuquino"?; ¿puede hablarse de la configuración de nuevas "alianzas" y hegemonías a nivel de la estructura de poder provincial?

Con el propósito de concentrarnos en estos interrogantes, el análisis que realizamos en el presente artículo intenta aislar y singularizar aquellos rasgos que, a nuestro juicio, permiten una mejor aproximación a los componentes estructurales del "modelo neuquino", incorporando algunos elementos nuevos del contexto macroeconómico que podrían involucrar su futura dinámica de funcionamiento.

En tal sentido, en la primera sección nos referimos —muy brevemente por cierto— al proceso de integración económico-territorial de la provincia de Neuquén, tratando de delinear el perfil originario del esquema de acumula-

* Este artículo resume y actualiza estudios previos realizados para: IDELCOOP (Instituto de la Cooperación Fundación de Educación Investigación y Asistencia Técnica), Buenos Aires.

** Silvia Gorenstein, profesora de Economía Regional, Departamento de Economía de la Universidad Nacional del Sur (UNS), Bahía Blanca, Provincia de Buenos Aires, Argentina.

ción territorial. En la segunda sección nos ocupamos de los dos principales ejes del desarrollo económico neuquino: la participación provincial en los "negocios" energéticos que se originan en su territorio y los impulsos propulsores derivados del accionar del sector público (nacional y provincial); al hacerlo, intentamos poner en evidencia la evolución y magnitud de los principales elementos movilizados de la capacidad decisoria del Estado provincial, reflejar los rasgos sobresalientes de su intervención, e inferir, muy genéricamente, la trama de intereses privados vinculados a su accionar. A la luz de estos antecedentes examinamos, finalmente, las posibles implicancias de las políticas de descentralización territorial y de privatizaciones en el sector energético —en particular el caso de los hidrocarburos— que hoy se están implementando en nuestro país.

De cualquier modo, es importante destacar el carácter preliminar y exploratorio de las reflexiones en torno a estos procesos. Aquí sugerimos que el Estado neuquino estaría asumiendo un nuevo tipo de intermediación en la economía provincial debido, entre otros factores, a la propia vertebración de los procesos más relevantes de acumulación territorial en torno al accionar de algunos grupos económicos nacionales y ciertas empresas transnacionales. Al respecto, los elementos de juicio que presentamos con relación a los cambios económico-institucionales que se acaban de producir en las cadenas energéticas de mayor gravitación en el sistema provincial, así como aquellos referidos a las redefiniciones que se efectúan y/o proyectan en el ámbito de actuación del gobierno provincial, suministrarían fundamentos para argumentar sobre dicho fenómeno y para formular hipótesis sobre la futura funcionalidad del Estado neuquino en esta nueva etapa de proyección de los factores de poder económico provinciales y extraprovinciales.

I. LA INTEGRACION ECONOMICO-TERRITORIAL DEL AMBITO NEUQUINO

El ámbito neuquino es parte del "nuevo país" que induce el proyecto agroexportador hacia fines del siglo pasado, pero, por sus especificidades, manifiesta una dinámica de funcionamiento económico-territorial relativamente independiente.

Las formas productivas y organizacionales de la ganadería (grandes explotaciones y pequeños crianceros caprinos —ocupantes de tierras fiscales en el interior provincial—); la baja rentabilidad potencial de estas unidades productivas debido a las escasas aptitudes ecológicas del suelo; la persistencia de las relaciones comerciales con el mercado chileno; el reducido proceso de privatización de las tierras públicas luego de la Campaña del Desierto (Minolfi *et al.*, 1981), son factores que se conjugan en este funcionamiento espacial desarticulado del esquema global de acumulación y con escasa repercusión a nivel intrarregional (Rofman, 1981; Vapnarsky, 1982; Bandieri, 1991).

La actividad comercial, originada en los almacenes de ramos generales que se dispersaron en el área rural y en los vendedores ambulantes que recorrían la Patagonia (2), se convirtió en el primer vínculo importante para una población escasa y alejada como la que se manifestaba en este ámbito. Posteriormente, la localización de agencias del Estado nacional en la capital del Territorio (3), los emprendimientos militares que se instalan dentro de su área de influencia, sumado a las actividades que inducen las dos estaciones ferroviarias (Neuquén y Zapala), irán ampliando la significación de los agentes comerciales.

En esta etapa, la integración de la región neuquina al mercado nacional, a través del ferrocarril, se combinó con ciertas necesidades estratégico-militares del complejo agroexportador de la pampa húmeda. Una vez eliminada la "amenaza" de la población indígena e incorporado al país su territorio, la afirmación de la frontera nacional con Chile constituía un objetivo prioritario.

De este modo, se fue consolidando el centro neuquino como sede administrativa de control del nuevo Territorio, al tiempo que el acceso a las demandas de la esfera pública tuvo una incidencia fundamental para la conformación de un grupo social que irá cimentando, a través de ellas, su poder económico-político. Al respecto, las afirmaciones que surgen de un estudio sobre la formación de la sociedad neuquina resultan elocuentes: "...el primer impulso significativo para la expansión, en las primeras décadas del siglo, de esta burguesía comercial en formación, provino sin duda de su rol de proveedores del ejército, mediante *un acceso asegurado a las licitaciones, componente predominante de la demanda local*. (Palermo, 1988, pp. 21, destacado propio).

Sin embargo, la inserción neuquina al proceso de acumulación global seguirá siendo marginal hasta bien avanzado el presente siglo. La nueva dinámica de su proceso de integración económico-territorial formará parte de la estrategia de desarrollo nacional que comienza a implementarse hacia la década del 50. Por un lado, consolidada la primera etapa del proceso de industrialización sustitutiva (4), la preponderancia que adquiere el mercado interno nacional induce la incorporación efectiva de partes hasta entonces aisladas del sistema nacional. Por otro lado, para el tipo de actividades industriales que impulsa el "desarrollismo" —química, petroquímica, automotriz, etc.— la dotación de recursos energéticos se constituye en una variable estratégica (Rofman, 1981). Sumado a ello, la creciente urbanización pampeana incrementa sustancialmente los requerimientos de energía e induce el fortalecimiento de la actividad frutícola que se desarrollaba en el Alto Valle del Río Negro y Neuquén desde principios de siglo.

Las transformaciones socioeconómicas que se desatan amplían las potencialidades de su burguesía comercial y, una vez más, el estímulo que proviene del aparato del Estado jugará un rol fundamental. La institucionalización del Estado provincial (1957), y con ello el consiguiente desarrollo de su aparato burocrático-administrativo, la política de reactivación de la explotación petrolera que implementa el Estado nacional, junto a las importantes inversiones públicas en infraestructura (obras hidroeléctrica, red vial, planes de vivienda, etc.), serán acompañados por el ascenso de ciertos grupos económicos locales asociados, directa o indirectamente, a tales inversiones y/o a las actividades comerciales y de servicios en expansión.

La estrategia del Estado provincial estuvo orientada a establecer los mecanismos para el reciclaje de las regalías percibidas, adquiriendo, entonces, un rol significativo en el proceso de acumulación territorial y en la asignación de recursos entre los distintos sectores sociales. De este modo se irá consolidando un esquema de funcionamiento en el que la *magnitud* de la renta apropiada por la explotación de los hidrocarburos y recursos hídricos ampliará el rango de las decisiones relevantes del Estado provincial, y con ello, la fracción de la burguesía en el gobierno obtendrá mayor capacidad de intermediación entre la sociedad local y el aparato del Estado.

En gran medida, la escasa diferenciación entre la esfera pública y privada será un factor esencial en la fluidez de las demandas de esta burguesía provincial frente al gobierno nacional. Precisamente, el grupo que comienza a controlar el proceso decisorio a nivel provincial, logra cristalizar "como cultura política, un estilo de articulación de intereses *escindido de las identidades nacionales* y centrado en los planos municipal y provincial, tanto en términos de inscripción de proyectos u orientaciones globales ("federalismo") como de canalización de demandas y que tendrá *al Estado provincial por principal ámbito de articulación*". (Palermo, *op.cit.*, pp. 16; destacado propio).

En consecuencia, la conformación de la "nueva" sociedad neuquina fue vertebrada en el plano político por la propia formación del Estado provincial; en esas condiciones, el grupo social legitimado en el ejercicio del poder (5) pudo estructurar el proyecto hegemónico (económico, político, social) que, por encima de las contradicciones, cohesionará al conjunto de la sociedad provincial (6).

II. LOS DOS PRINCIPALES EJES DEL DESARROLLO ECONOMICO NEUQUINO

A. Las "exportaciones" energéticas

En la provincia de Neuquén se localizan las áreas hidrocarbúferas más importantes de la principal cuenca sedimentaria del país —la Cuenca Neuquina—, con niveles de producción que rondan el 57.6% y el 49.1% de la producción nacional de gas natural y petróleo, respectivamente (Inf. del mes de febrero de 1994). Además, las cinco centrales hidroeléctricas (Chocón, Arroyito, Alicurá, Planicie Banderitas y Piedra del Aguila) emplazadas en su área ribereña —que comparte con la provincia de Río Negro— desempeñan un rol fundamental en el sistema eléctrico argentino y cubren alrededor del 60% de la oferta hidroeléctrica nacional.

Mas allá de cómo se defina la naturaleza de los recursos —agotables o no agotables— y de los prolongados debates en torno al derecho de dominio de los mismos, la legislación argentina reconoce el derecho de las pro-

vincias a la percepción de regalías por la utilización de los recursos naturales de carácter energético que se localizan en su territorio. De manera muy esquemática, podríamos afirmar que el porcentaje de regalías representa una especie de tributo, o canon, aplicado sobre el aprovechamiento energético de estos recursos, siendo del 12% el porcentaje aplicado a las regalías hidroeléctricas e hidrocarburíferas (7).

Visto desde la perspectiva del ámbito neuquino, la propia magnitud de las actividades ligadas a la explotación de estos recursos naturales define la importancia sustancial del fenómeno de las regalías. En consecuencia, uno de los principales efectos económicos derivados de las "exportaciones" energéticas de la provincia resulta del vínculo entre las regalías y el funcionamiento fiscal del gobierno provincial.

En efecto, el análisis de la relación entre los recursos generados por las regalías hidrocarburíferas e hidroeléctricas y el total de recursos presupuestarios de la provincia pone en evidencia la importancia de dicho vínculo. Las liquidaciones por regalías, efectuadas durante el período 1980-1988, más que duplican su valor en el lapso de tres años y pasan a representar una proporción superior al 40% del presupuesto total durante el último sexenio (Ver Cuadro 1).

La tendencia creciente de los recursos fiscales generados por las regalías debe asociarse, especialmente, al descubrimiento del yacimiento Loma de la Lata en la Cuenca Neuquina (1977) y a su impacto sustancial en las reservas gasíferas incorporadas a la actividad. A ello se suma la mayor retribución a las provincias productoras debido al régimen regulatorio que se aplica a las regalías de los hidrocarburos a partir del año 1981 (Gorenstein, 1993).

Asimismo, la información del Cuadro 1 permite constatar el nítido predominio que van adquiriendo los recursos generados por las "exportaciones" energéticas de la provincia -incluyendo las regalías hidroeléctricas, sustancialmente menores a las de los hidrocarburos-, frente al descenso significativo que experimentan los recursos por coparticipación federal. Así, mientras en el año 1980 los ingresos por coparticipación federal cubrían casi el 31% del presupuesto y las regalías sólo el 15%, desde el año 1982 los valores se invierten en proporciones crecientes y los recursos por regalías pasan a explicar alrededor del 50% de los ingresos presupuestarios.

De allí se infiere que en los últimos años -etapa previa a la desregulación/privatización de estos sectores energéticos- ha tendido a profundizarse la asociación

Cuadro 1

**NEUQUEN: RECURSOS FISCALES POR REGALIAS Y COPARTICIPACION FEDERAL.
PARTICIPACION EN EL PRESUPUESTO PROVINCIAL 1980-1988 (En porcentajes)**

Recursos Fiscales	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
• Regalías	10,73	11,48	23,30	22,33	16,61	18,20	15,95	14,10	17,89
• Regalías Gasíferas	2,91	5,34	13,57	21,35	24,57	28,00	29,97	22,57	32,73
• Regalías Hidroeléctricas	1,28	1,05	1,62	1,48	1,47	2,91	1,95	1,83	1,24
Regalías Totales	14,92	17,87	38,49	45,16	42,65	49,11	47,87	38,50	51,86
Coparticip.* Federal	30,82	22,99	20,12	12,43	11,66	13,47	12,61	14,91	16,46

Fuente: Pilatti *et al.* (1990), Facultad de Economía, Universidad del Comahue.

* Participación en la recaudación tributaria nacional.

entre el gasto fiscal y los recursos generados por las regalías, especialmente los correspondientes a los hidrocarburos. Un ejemplo ilustrativo en este sentido lo brinda el indicador que relaciona a estos recursos con la inversión real realizada por el Estado provincial durante dos décadas (Ver Cuadro 2). En efecto, el valor de esta proporción supera el 20% durante el decenio 1966-1975, asciende al 29% en el período 1976-1981 y ronda el 90% en el último lapso.

Cabe hacer notar, además, que Neuquén en su carácter de provincia exportadora -como el resto de las jurisdicciones provinciales pertenecientes a la Región Comahue- era beneficiaria de precios sustancialmente menores a los promedios nacionales, tanto en el gas natural como en el consumo de electricidad (tarifa Comahue). Ello significaba el reconocimiento del derecho de apropiación de una parte del excedente económico generado con la explotación energética de los recursos naturales localizados en su territorio (8).

En síntesis, si bien las "exportaciones" energéticas constituyeron, históricamente, un factor decisivo en la conformación de los recursos presupuestados provinciales, este vínculo se acentúa en la última década. La consecuencia lógica de este proceso es que en la medida que la propia magnitud del fenómeno de las regalías convierte a estos recursos en un importante elemento movilizador del funcionamiento fiscal provincial, en ellos se habría asentado gran parte de la capacidad decisoria del Estado neuquino.

B. El sector público en la dinámica socioeconómica neuquina

1. Participación en la estructura productiva

Una primera visión totalizadora sobre la dinámica evolutiva de la economía neuquina surge de la consideración de algunos indicadores convencionales. En el período 1970-1985 el Producto Bruto Geográfico creció a una tasa anual acumulativa del 9,3%, triplicando en esos quince años su insignificante participación en el total del país -del 0,65% al 2,1%-, con una incidencia de la actividad industrial en el total nacional de sólo la cuarta parte de la participación respectiva del PBG.

Cuadro 2

NEUQUEN: INGRESOS POR REGALIAS DE HIDROCARBUROS E INVERSION PUBLICA PROVINCIAL ACUMULADO POR PERIODO 1966-1988. (En miles de dólares corrientes y en %)

Periodo	Inversión Real (*)	Regalías Petroleras y Gasíferas	Relación Reg./Inv. Real
1966-1975	136.570	29.435	21.6
1976-1980	352.258	102.904	29.2
1981-1988	749.752	672.419	89.7

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Pilatti, et. al., op. cit.
(*) Comprende bienes de capital y trabajos públicos.

Esta evolución se produce en un contexto de fuerte expansión demográfica. En efecto, Neuquén ha sido durante las últimas décadas una de las provincias con mayor tasa de crecimiento poblacional, denotando en las etapas intercensales 1970-1980 y 1980-1991 una tasa de crecimiento anual del 4,7 % y 4,3%, respectivamente, superior a la del país en su conjunto (1,8% y 1,4% en cada una de las etapas) y con un componente inmigratorio sumamente elevado: el 38% entre 1970-1980 y del 45% en los años 1989.

La razón fundamental de este fenómeno debe buscarse en el desarrollo de dos procesos simultáneos. Por un lado, la baja absorción de migrantes laborales en las principales áreas metropolitanas del país (Buenos Aires, Córdoba, Rosario y Santa Fe), como consecuencia de la fuerte retracción que experimenta la economía nacional desde mediados de los años setenta. Por otro lado, las perspectivas de inserción en el mercado de trabajo que comienza a ofrecer Neuquén, a partir de la construcción del complejo hidroeléctrico Chocón-Cerros Colorados (1968-1974) y otras obras de infraestructura básica de envergadura, junto con la especial atracción que ejercerá su particular expansión económica frente a un contexto global recesivo.

La participación del sector público (nacional y provincial) en la economía neuquina, durante el período 1970-1985, ha oscilado entre el 42% y el 60% (Ver Cuadro 3) considerando su aporte en las actividades: minería,

Cuadro 3
NEUQUEN: PRODUCTO BRUTO INTERNO POR CLASE DE ACTIVIDAD ECONOMICA
CORRESPONDIENTE AL SECTOR PUBLICO

	Composición Porcentual									
	1970	1973	1975	1978	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Producto Bruto Geográfico	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Bienes	52,1	53,0	49,8	30,8	37,2	39,8	42,9	39,7	38,0	37,0
• Agricultura	5,7	4,1	4,3	3,9	3,5	3,7	3,2	3,6	3,7	3,8
• Minería	15,7	22,9	16,9	15,2	21,0	17,1	15,8	16,4	17,5	16,0
• Ind. Manufactur.	5,5	5,2	3,4	3,4	4,1	3,9	3,2	5,6	5,5	4,9
• Construcción	25,2	20,8	25,2	8,3	8,6	15,1	20,7	14,1	11,3	12,3
• Pública	21,0	18,2	20,8	6,9	6,2	11,8	17,6	10,3	6,8	9,4
• Privada	4,2	2,6	4,4	1,4	2,4	3,3	3,1	3,8	4,5	2,9
Servicios Básicos	7,6	8,4	14,9	15,2	17,5	14,0	13,5	13,0	12,9	13,8
• Electricidad, gas y agua	3,2	4,2	10,6	11,9	14,2	10,7	10,5	8,7	9,0	10,0
• Transporte, almacenamiento y comunicaciones	4,4	4,2	4,3	3,3	3,3	3,3	3,0	4,3	3,9	3,8
Otros Servicios	40,3	38,6	35,3	54,0	45,3	46,2	43,6	47,3	49,1	49,2
• Comercio, restaurantes y hoteles	12,4	11,6	8,8	32,4	25,7	27,2	27,2	29,7	29,3	30,0
• Finanzas, seguros y servicios prestados a las empresas	15,2	15,4	13,8	11,6	10,5	10,4	9,1	9,7	10,2	9,8
• Servicios comunales, sociales y personales	12,7	11,6	12,7	10,0	9,1	8,6	7,3	7,9	9,6	9,4
• Administración pública, serv. com. y sociales	11,4	10,5	11,8	9,2	8,2	7,9	6,7	7,3	9,1	8,7
• Servicios personales y de los hogares	1,3	1,1	0,9	0,8	0,9	0,7	0,6	0,6	0,5	0,7
Participación relativa en el total (en porcentajes)										
• Actividades del sector público (1)	51,3	55,1	60,1	42,6	45,0	46,3	51,2	41,8	41,6	43,5

Fuente: Elaboración propia en base a información del CFI.

(1) Ponderando la participación del sector público dentro de la desagregación Grandes Divisiones 2, 4, 5 y 9 del Producto Bruto Geográfico.

electricidad, gas y agua, construcción, así como los servicios comunales y sociales. Gran parte de esta contribución provino del sector público nacional, a través de las empresas energéticas respectivas (YPF, Agua y Energía, Hidronor y Gas del Estado) y del impacto de las inversiones ligadas a estas actividades (i.e.: construcción de represas, desarrollo de los yacimientos hidrocarbúricos).

Sin embargo, la significación económica de las actividades extractivas y energéticas no pueden considerarse como un indicador real de la retención provincial de los excedentes generados en ellas. El efecto de las mismas se circunscribe, además del impacto presupuestario ya considerado, a los puestos de trabajo que generan (alrededor del 5% de la población económicamente activa provincial, durante la etapa previa a la privatización de YPF e Hidronor S.A.) y a los incentivos inductores que esta capacidad adquisitiva ejerce sobre el conjunto de la actividad económica provincial a través de la demanda de bienes y servicios.

Por su parte, la intensidad de las oscilaciones que manifiesta la actividad de construcción, ejecutada por el sector público, no hace más que reproducir una de las características distintivas del proceso de crecimiento neuquino. Esto es, repercusiones cíclicas sobre el nivel de empleo y la dinámica económica global cuya intensidad tiende a corresponderse con la envergadura de las obras públicas encaradas. Así, entre el período 1970-1975 el mayor impacto es atribuible al emplazamiento de la central hidroeléctrica Chocón-Cerros Colorados, mientras que en los años 1981-1983 se notan los efectos de la construcción de la central Alicurá y de la planta de agua pesadas de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) en Arroyito (Ver Cuadro 3).

Atendiendo a la incidencia directa del Estado Provincial en los sectores servicios comunales y sociales (9), se puede extraer una primera visión —aunque temporalmente parcial— sobre su patrón de comportamiento.

La información presentada en el Cuadro 4 permite apreciar que en el subperíodo 1976-1980 subyace una reversión profunda de las tendencias de crecimiento que verificara la actividad del aparato público durante la etapa anterior. En efecto, entre los años 1970 y 1975 la administración pública se amplía y crece a buen ritmo, denotando una de las tasas de crecimiento sectoriales

más elevadas (11,4%), cercana a la de la actividad minera y sólo superada ampliamente por los servicios básicos electricidad, gas y agua; en cambio, a partir del año 1976 el Estado parece "achicarse" al reflejar un deterioro significativo en la tasa media anual de crecimiento, contrastando con las tendencias expansivas de la actividad comercial, electricidad, gas y agua, así como la industria manufacturera. El crecimiento relativo que experimentan los servicios sociales y comunales durante la última etapa no alcanzan los valores registrados en el primer quinquenio.

A nivel de hipótesis podríamos establecer que la reducción más acentuada del aparato burocrático-administrativo, y de los servicios sociales prestados por el sector público, se produjo en el ámbito jurisdiccional correspondiente al gobierno central. Cierta información adicional, proveniente de los muy escasos estudios realizados, permitirían inferir este fenómeno.

Durante la gestión del último gobierno militar, la política orientada al "achicamiento" del Estado nacional afectó, entre otros, los gastos destinados a salud y educación que cubrían distintas jurisdicciones provinciales y muni-

Cuadro 4

NEUQUEN: EVOLUCION DE LOS SECTORES SERVICIOS COMUNALES Y SOCIALES, Y OTRAS ACTIVIDADES ECONOMICAS SELECCIONADAS 1970-1985. (En porcentajes)

	Tasa de Crecimiento Anual Acumulativa		
	1970-1975	1976-1980	1981-1985 (1)
• Servicios comunales y sociales	11,7	4,3	7,6
• Administración pública y defensa	11,4	2,4	5,3
• Servicios sociales y otros comunales	12,2	7,1	10,1
• Minería	12,6	21,6	3,3
• Electricidad, gas y agua	40,9	24,1	3,3
• Comercio y restaurantes	3,7	43,5	7,6
• Industria manufacturera	0,7	18,3	10,8

Fuente: Elaboración propia en base a información del CFI y de la Dirección Provincial de Estadísticas, Censos y Documentación.
(1) Cifras preliminares.

cipales. En el caso particular de Neuquén, a partir del año 1978 el gobierno nacional le transfiere gran parte de los servicios educativos correspondientes a la rama primaria (10) y ello queda reflejado en el presupuesto provincial. Las asignaciones para "cultura y educación" de este período más que duplican los montos presupuestarios de la etapa 1970-1975 (Pilatti *et al.*, *op. cit.*). En cambio, los efectos de la retracción del gasto nacional en el área de salud no habrían afectado sustancialmente a la provincia, porque el Estado provincial venía detentando una sostenida presencia desde años anteriores (11).

La contrastante evolución del aparato público nacional y provincial queda reflejada, además, cuando se considera la variable empleo público. Entre los años 1978 y 1982 se verifica una persistente expansión en el número de agentes de la administración provincial -de 5.422 a 12.360 personas ocupadas-, mientras se registra un deterioro en el nivel absoluto de ocupación de las jurisdicciones administrativas nacionales localizadas en la provincia (de 6.510 a 5.760 agentes) (12).

Asimismo, entre los años 1981 y 1985 se observa una importante tasa de crecimiento de la construcción pública provincial (12%) frente a la alicaída evolución de la correspondiente al ámbito nacional. Si bien en términos cuantitativos, la construcción provincial no tiene la envergadura económica de las obras ejecutadas por la jurisdicción nacional, asume un efecto compensador anticiclo sumamente significativo sobre la economía provincial y, por su orientación -equipamiento social e infraestructura urbana-, es un resorte fundamental en la producción de medios de consumo colectivo.

Las características generales hasta aquí esbozadas inducirían a pensar que, pese a los condicionantes y barreras impuestos por la fuerte dependencia económica de las actividades del sector público nacional (minería, construcción y servicios básicos), *la orientación de las decisiones y el uso de los recursos por parte del Estado provincial también ejercieron, durante el período analizado, cierta influencia en los resultados agregados y un rol compensador en aquellas áreas de fuerte retracción por parte de las instancias gubernamentales superiores.* Veamos, entonces, las inversiones y gastos que fueron priorizados por el gobierno provincial.

2. Significación y destino del Gasto Público Provincial

El análisis de las erogaciones públicas provinciales durante los años 70' y mediados de los 80' confirma su importante gravitación en la economía provincial. El promedio del gasto público anual durante el período alcanzó el 15,6% del Producto Bruto Geográfico, mientras que la inversión real del gobierno provincial -cuya significación en el gasto total osciló entre el 39% y 67%- representó casi el 8% de dicho indicador (13).

Si bien en el transcurso de esta década y media se verifica una sucesión alternada de años de crecimiento y disminución relativa -con intensidades diferenciales (14)-, no se observan cambios sustanciales en las orientaciones globales del gasto. De acuerdo con la cuantía de las asignaciones presupuestarias, el principal rubro ha sido "desarrollo de la economía" -salvo en los años 1975 y 1982 cuando resulta superado por la finalidad "bienestar social"- con valores que oscilan entre el 26 y 40% del gasto total, hasta el año 1978, y entre el 21 y 25% en los años sucesivos (Ver Cuadro 5).

La desagregación por finalidad del rubro "desarrollo de la economía" revela que las inversiones más importantes del gobierno provincial se orientaron a la infraestructura del transporte vial (carreteras, puentes, etc.), con una significación promedio del 13% del gasto total, muy superior a las restantes finalidades.

La información más detallada del presupuesto inicial del año 1991 permite apreciar y calificar mejor estos fenómenos. El monto de las erogaciones por "trabajos públicos" equivalía al 78,8% de los recursos por regalías previstos para dicho año. En este caso, poco más del 42% correspondía a la finalidad "desarrollo de la economía", primera por su importancia relativa.

Los trabajos de Palermo y Taranda coinciden en señalar que esta orientación del gasto público no sólo da cuenta del modelo históricamente enfatizado por el Estado provincial, sino también la trama de intereses estatal-privados vinculados a esta dinámica de acumulación territorial. En definitiva, y en relación con este punto, vale la pena reproducir textualmente los argumentos de Taranda: "En la provincia del Neuquén se han forjado fuertes *mallas empresariales ligadas a estos objetos del gasto.* Mallas no homogéneas, conjuntos di-

C u a d r o 5
NEUQUEN: GASTO PUBLICO PROVINCIAL POR FINALIDAD (En porcentajes)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
NEUQUEN: GASTO PUBLICO PROVINCIAL POR FINALIDAD (En porcentajes)																			
• Administración general	25,0	25,5	22,8	23,2	21,3	15,5	15,2	19,5	22,2	18,5	19,4	18,8	16,9	17,6	17,7	16,2	19,1	18,3	19,2
• Seguridad	9,3	8,8	7,5	8,8	7,0	5,6	6,4	7,2	7,7	7,4	7,0	6,6	5,1	5,5	5,2	5,3	4,4	4,3	5,3
• Salud	15,7	13,8	14,5	13,9	12,8	7,5	9,2	10,8	10,4	11,6	13,6	12,2	11,5	13,2	11,5	13,7	11,6	10,3	13,4
• Bienestar social	7,3	11,7	12,7	13,3	23,1	38,8	31,1	15,8	12,5	21,7	20,2	22,0	24,4	16,8	19,3	14,9	24,6	25,1	19,0
• Cultura y Educación	9,4	8,2	10,4	12,4	8,3	5,7	5,2	6,3	18,1	18,2	17,8	17,3	17,5	20,6	18,2	23,6	15,8	15,5	17,7
• Desarrollo de la																			
economía	30,9	31,9	31,8	27,4	25,9	26,2	32,2	39,7	28,7	22,1	20,9	22,9	22,4	25,6	25,4	25,4	24,0	24,8	24,3
• Deuda pública (1)	2,4	0,1	0,3	1,0	1,6	0,7	0,7	0,7	0,4	0,5	1,1	0,2	2,2	0,7	2,7	0,9	0,5	0,7	1,1
• Gasto total (2)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Pilati *et al.*, *op. cit.*

(1) Incluye intereses y amortizaciones,

(2) No incluye erogaciones figurativas, ni adelantos a proveedores y contra sin datos.

ferenciales, factibles de colisionar, *con distinta fuerza relativa, según su articulación e interpenetración en los aparatos del Estado y los partidos políticos de la provincia...*" (Taranda, op. cit., destacado propio).

Ahora bien, esta permeabilidad del aparato del Estado a la expresión socioeconómica y política de la elite empresarial local constituyó uno de los principales mecanismos que sustentaron la orientación de la inversión pública provincial y en ella, como lo señalamos, han ocupado un lugar destacado los servicios y la infraestructura urbana. Sin embargo, *estas articulaciones no fueron suficientes para recrear un núcleo endógeno mínimo, capaz de generar el desarrollo industrial de la provincia* y, como veremos luego, este es el punto clave que hoy se enfatiza cuando se analizan las potencialidades del futuro crecimiento neuquino. ¿En qué medida las políticas públicas estuvieron orientadas a crear condiciones favorables a los procesos decisorios de inversión industrial?, ¿fueron adecuadas para remover los condicionantes inherentes al tipo de dinámica de acumulación prevaleciente en este ámbito regional?, ¿cuáles son las estrategias que actualmente se están promoviendo?

3. Los proyectos de inversión industrial promocionados. El caso del polo petroquímico

Los cambios más significativos que se producen en la estructura industrial de la provincia reflejan el efecto de las políticas públicas nacionales de promoción regional y sectorial, puestas en práctica desde fines de los años setenta (15). Las elevadas tasas de subsidios y beneficios otorgados por estos regímenes inducen la radicación de nuevas ramas industriales (cerámicos e hilanderías), con un papel preponderante dentro del ámbito neuquino (16), incentivando, además, el desarrollo de ciertos establecimientos de reparación de máquinas eléctricas, elaboración de cal y ladrillos de máquina (Yoguel, G., CFI, mimeo).

El grado de difusión que alcanza esta legislación de fomento en el caso de Neuquén merece ciertas precisiones adicionales. Si bien durante el período 1973-marzo de 1987 la Secretaría de Industria y Comercio de la Nación aprueba 37 proyectos de inversión industrial, con una formación de capital superior a los U\$S 290 millones, la trascendencia de este fenómeno se ve su-

mamente acotada cuando se analiza la magnitud de los proyectos promocionados que no se efectivizaron con posterioridad a dicha lecha. Las presentaciones aprobadas y no concretadas sumaban 18, concentrando casi el 70% de la inversión prevista y más del 60% de la generación de los nuevos puestos de trabajo involucrada en el conjunto de las presentaciones. Dentro de estos proyectos, la proporción más significativa se concentraba en un grupo selecto de empresas, algunas de ellas con plantas ya localizadas en la provincia, orientadas a la producción de bienes industriales intermedios como cerámicos, cemento y petroquímicos (17).

Al margen de las reflexiones que merecerían la cantidad de presentaciones aprobadas y los respectivos factores explicativos de su retardo o "desistimiento", interesa destacar aquí los rasgos sobresalientes que se articulan con la mayor alternativa de inversión que aparece en el escenario provincial de los últimos años. Es decir, el proyecto de implantación del polo petroquímico neuquino.

A los fines de nuestro trabajo, hay dos elementos interesantes que surgen del análisis de este caso. En primer lugar, se trata de una estrategia de industrialización especialmente promovida por el gobierno provincial. En segundo lugar, permite inferir las nuevas modalidades de comportamiento que adopta este gobierno frente a las transformaciones que se gestan en el "negocio" de los hidrocarburos.

Este proyecto debe ser situado en el contexto del cambio que se produce en el panorama de reservas gasíferas de la provincia —con la incorporación del yacimiento Loma de la Lata—, en el marco de una política económica que enfatiza la necesidad de incrementar las exportaciones industriales. De este modo, la relativa abundancia de gas natural y el bajo costo de los insumos petroquímicos derivados de éste, brindaba a Neuquén excelentes oportunidades para canalizar inversiones orientadas a la producción y posterior exportación de productos petroquímicos (18).

Así lo entendió el gobierno neuquino, cuya estrategia, desde que se inicia la nueva etapa democrática, consistió en promover las raditaciones de este tipo gestionando y "presionando" ante el gobierno central las condiciones de promoción requeridas por las firmas privadas interesadas en el proyecto (19). Este rol resulta, a nuestro

entender, fundamental porque marca el inicio de una tendencia destinada a reforzar su posición y potenciar su propia capacidad de influencia en el aprovechamiento de las ventajas comparativas territoriales, a medida que el esquema de funcionamiento de las cadenas energéticas denota el progresivo debilitamiento de la intervención del Estado nacional.

Dentro de un encuadre donde el legítimo requerimiento de "industrializar" los recursos naturales localizados en la provincia aparece confusamente articulado con la presencia crucial de poderosos grupos económicos y empresas transnacionales —beneficiarios directos de incentivos económicos muy altos en relación a los riesgos que asumirían con la inversión a realizar (20)—, se deja fuera del debate, precisamente, el costo fiscal-social involucrado en el proyecto del polo neuquino.

Desde la perspectiva provincial, ello sería compatible, en parte, con un "costo de oportunidad prácticamente nulo" (Azpiazu, 1988) —dado el carácter nacional de los subsidios y beneficios promocionales que se otorgarían—, frente a las ventajas más o menos relevantes que supone la radicación de un emprendimiento industrial de tal envergadura. Sin embargo, también podría argumentarse que la endogeneidad decisoria del Estado provincial y el ejercicio de su capacidad de presión, resulta funcional a las estrategias de reproducción de los grupos corporativos que dominan, o intentan penetrar, los principales "negocios" que se despliegan en el territorio neuquino.

Esta apreciación se ve en parte corroborada por el giro que tuvo la política provincial durante la denominada "Tercera Fase del Desarrollo Económico Provincial". Tal como entonces fue entendida se trataba de "abordar nuevas formas de generación de riquezas", creando las condiciones y realizando las gestiones entre "los empresarios privados del país y del exterior para posibilitar la realización de proyectos concretos" en el área de la petroquímica, "el polo cerámico" y el "polo químico" (COPAIDE, 1987; 1990).

En otras palabras, la opción planteada reconoce implícitamente que los cambios proyectados no serían el resultado del proceso de acumulación interno. Y ello *significa, en última instancia, que las decisiones relativas a las inversiones de mayor relevancia serían adoptadas en un marco de creciente dependencia de las estrate-*

gias empresariales de aquellas grandes firmas extrarregionales que se buscaba atraer.

III. EL "MODELO NEUQUINO" FRENTE A LA DINAMICA MACROECONOMICA ACTUAL

A. Procesos relevantes para el futuro escenario económico territorial

Dejando de lado las repercusiones más inmediatas y evidentes que se derivan del conjunto de políticas macroeconómicas que se están implementando —como el disciplinamiento fiscal de los Estados provinciales (21), la eliminación de ciertos subsidios territoriales (22), la suspensión de incentivos promocionales para localizaciones industriales, etc.—, nos parece importante reflexionar sobre aquellas áreas de cambio relacionadas con las políticas de descentralización territorial y de privatizaciones —particularmente en el sector de hidrocarburos— por su especial incidencia sobre los pilares básicos que han sustentado la dinámica de funcionamiento del "modelo neuquino".

Aunque es demasiado prematuro intentar una caracterización detallada de los diversos impactos territoriales que podrían producir estos procesos, los principales elementos que subyacen en los mismos sugieren, al menos, dos rasgos relativamente singulares para la nueva fase de desarrollo provincial: cierta redefinición en el rol del Estado neuquino y la configuración de un nuevo espacio de negociación en el proceso de apropiación territorial de la renta generada en los "negocios" vinculados a la explotación de los recursos naturales utilizados en la producción de energía. Veamos cada uno de ellos.

B. Rasgos distintivos de las transformaciones

1. Los cambios en el rol del Estado provincial

Las tendencias y políticas de descentralización territorial que hoy se presentan como dominantes, apuntan a

transferir hacia el dominio provincial la mayor parte de las funciones relacionadas con el consumo colectivo. La marcha de este proceso —presentado políticamente como una reafirmación del “federalismo”— no puede ser visualizada al margen de los principales lineamientos del proyecto económico global (i.e.: reformulación estructural del rol del Estado, desregulación de la economía, privatizaciones, etc.), ni haciendo abstracción de la estrategia de reducción del gasto público en general, y del gasto social en particular, que determina la política de ajuste estructural pautaada con los centros de poder internacional (23).

En consecuencia, la descentralización de la provisión de los servicios básicos (educación, salud, etc.), la “federalización” de la totalidad de los gastos asistenciales (comunitarios, educacionales, etc.), las concesiones de rutas nacionales y ramales ferroviarios de interés provincial, entre otros, constituyen datos estructuralmente afirmados, llamados a provocar fuertes efectos diferenciadores sobre el territorio y sobre las finanzas públicas provinciales.

Dentro de este marco, sin embargo, la situación neuquina debe ser diferenciada de acuerdo a la importancia relativa que históricamente ha tenido el Estado provincial en el ejercicio de funciones relacionadas con la reproducción colectiva, papel asociado, indudablemente, a los grados de libertad que hasta hoy le ha otorgado la significativa magnitud de sus recursos presupuestarios y por los factores sociopolíticos que han presionado sobre la orientación estatal del gasto (24).

La profundización del proceso de descentralización federal no plantearía, entonces, cambios muy sustantivos en la posición relevante del aparato público provincial. No obstante, las tendencias de este proceso apuntarían a una redefinición del perfil de su intervención en la dinámica de acumulación territorial.

El discurso oficial parecería preanunciar que este proceso ya está en marcha. La “reorientación del Estado” y el “nuevo desarrollo”, los dos ejes identificables de este discurso, estarían insinuando una nueva concepción de la intervención pública provincial. Una línea de acción buscaría adecuar el funcionamiento del Estado neuquino a las exigencias que emanan del actual programa macroeconómico. En tal sentido, la ‘necesaria’ y exigida racionalización del empleo público provincial, el lo-

gro de una mayor “eficiencia” operativa, la privatización y/o concesiones de empresas públicas provinciales, el mejoramiento de la recaudación tributaria y el replanteo de las prioridades locales del gasto público frente a las presiones del programa de ajuste (i.e.: recorte de recursos coparticipables, eliminación de distintos tipos de “aportes nacionales”, derogación de algunos impuestos internos para disminuir costos industriales, etc.) constituyen, sin duda, los temas más inmediatos y prioritarios de este proceso de “reorientación”.

No obstante, otras iniciativas públicas (aún en gestación) permitirían inferir de qué forma se proyecta adecuar el accionar del Estado neuquino al proceso de reconversión económica provincial que se avecina. *Dentro de estas propuestas, subyace un particular énfasis en su rol orientador y una confianza implícita en la posibilidad de ejercerlo.* Se le otorga, por ejemplo, un papel importante en la identificación de posibilidades de industrialización latentes y en la creación de condiciones para el desarrollo de núcleos de innovación y progreso técnico orientados a permitir el desarrollo de nuevas especialidades productivas (25).

Pero lo que es más importante, se estaría concibiendo la posibilidad de impulsar nuevos espacios de articulación entre la esfera pública y privada (provincial y/o extraprovincial) con el propósito de “concertar” las decisiones de inversión que viabilicen, esta vez, la diversificación del aparato productivo provincial (26).

En otras palabras, *el gobierno neuquino pasaría del accionar basado en la “obra pública” —accionar que fortaleció el crecimiento de cierta fracción del empresariado provincial— a otro, directamente “orientador” y “estimulador” de las inversiones productivas realizadas por el sector privado.*

Frente a estas propuestas oficiales es preciso, sin embargo, ir un paso más allá: ¿sobre qué bases se apoya la posibilidad de que se desencadenen estos procesos de inversión?

En lo esencial, la percepción favorable respecto a las condiciones que podrá usufructuar Neuquén, luego de la reciente redefinición económica e institucional del “negocio” de los hidrocarburos, constituye la columna vertebral de la estrategia del “nuevo desarrollo”. Al parecer, la provincia tendría asegurado un papel relevante

como área territorial "estratégica" para las empresas petroleras privadas que hoy controlan estas cadenas productivas (27). En este escenario se supone, entonces, que: la economía neuquina se vería particularmente estimulada por una nueva revalorización de sus ventajas comparativas; por la participación accionaria del gobierno provincial en la empresa YPF privatizada; por el efecto dinamizador de las crecientes exportaciones de petróleo y gas natural; y, de algún modo, por las posibles estrategias empresariales que podrían desarrollar dichas empresas petroleras en el territorio provincial. A ello se suma la participación del gobierno provincial en las recientes privatizaciones de las empresas del área hidroeléctrica (aproximadamente el 35% del capital accionario).

Conviene, por lo tanto, tematizar algunos rasgos de estos procesos; en cierta forma, la viabilidad del nuevo esquema de desarrollo que se diseña en la provincia está constreñida a las condiciones que se deriven de los mismos (28).

2. Las nuevas condiciones en el "negocio" de los hidrocarburos desde la óptica provincial

Visto desde la perspectiva territorial, los instrumentos y estrategias específicas contenidos en el programa genéricamente llamado "La desregulación petrolera" (i.e.: desregulación del mercado petrolero y gasífero; la nueva titularidad de las áreas hidrocarburíferas; las formas de fijación de los precios de referencia y las negociaciones directas por el pago de regalías con los operadores privados (29); la facultad de "contralor" provincial que otorga el nuevo marco jurídico; la intervención provincial en la estructura societaria de YPF; etc.) han comenzado a gestar un nuevo perfil en la participación de las provincias productoras en este "negocio".

Dejando de lado una cuestión jurídica y políticamente conflictiva como la que se refiere al "dominio federal" que se postula en la nueva legislación, así como la relativa al ejercicio real del mismo —de la transferencia del dominio quedan exceptuados todos los yacimientos actualmente en producción (concesionados a las empresas petroleras privadas por 25 años) y el conjunto de áreas que son en la actualidad objeto de búsqueda de hidrocarburos—, hay un ángulo de estas transformaciones que cabría abordar aunque sea muy breve-

mente. Tiene que ver con la configuración de una nueva lógica operativa y económica en las actividades ligadas a los primeros eslabones de estas cadenas energéticas (exploración-explotación) y sus vinculaciones, directas e indirectas, con la dinámica económica provincial.

Por un lado, la provincia de Neuquén ya está afrontando importantes costos socioterritoriales derivados de las nuevas políticas empresariales que se desarrollan en este sector energético. Las principales repercusiones en términos de pérdidas de empleo, disminución de actividad económica y los consecuentes flujos migratorios se han concentrado, hasta el momento, en aquellas localidades provinciales ligadas a la actividad de YPF (Plaza Huincul y Cutral Có). Aunque se han efectivizado algunas inversiones en el sector gasífero (oleoducto Neuquén—Chile), sus efectos inductores —sobre todo en términos de empleo— fueron temporalmente acotados (etapa de construcción del gasoducto). Aquellas corrientes de inversión largamente esperadas (la planta separadora de gases en el yacimiento Loma de La Lata y el polo petroquímico) aún no se han manifestado. Si ello ocurre, podrían producir algunos efectos positivos sobre la economía neuquina, aunque las reducidas ligazones hacia atrás y hacia adelante que caracteriza a este tipo de emplazamientos industriales (Gorenstein; *op. cit.*) no permite augurar cambios sustanciales en la estructura productiva provincial.

Por otra parte, aunque es prematuro pronosticar sobre los futuros niveles de participación provincial en el "negocio" de los hidrocarburos, no cabe duda que bajo el actual esquema institucional las decisiones que se vinculan, directa e indirectamente, con los mismos (búsqueda de nuevas reservas y volúmenes de producción) son privativas de los operadores privados de las áreas hidrocarburíferas; decisiones basadas, obviamente, en un cálculo económico que privilegia la mayor tasa de retorno como factor esencial (30).

En consecuencia, la menor injerencia del Estado Nacional en las cadenas productivas de mayor gravitación en el territorio neuquino no sólo alienta la captación autónoma de las regalías por parte del Estado provincial; determina, además, una participación más directa en el espacio de "confrontación" (económico, político, institucional) por la apropiación de la renta generada en los negocios del petróleo y gas natural, hoy controlados

por un pequeño núcleo de grupos económicos nacionales y empresas transnacionales.

Al respecto, las negociaciones y conflictos que han comenzado a manifestarse (nivel de las regalías liquidadas por los operadores privados, formas de ejercer "el poder de policía" sobre las actividades de exploración-explotación, la cuestión de los precios "regionales" de estos insumos energéticos, la contaminación de las cuencas hidráulicas, etc.) ponen en evidencia las crecientes contradicciones que involucra el nuevo perfil del accionar público provincial en este "negocio", así como la mayor vulnerabilidad de las finanzas públicas provinciales frente a las condiciones de funcionamiento del actual esquema económico-institucional.

Sin embargo, la reconversión de este sector energético abriría otro tipo de posibilidades. La ampliación del poder de decisión de un reducido grupo de grandes conglomerados empresariales y el estrechamiento de la capacidad de maniobra del Estado nacional significan, en última instancia, *una inserción más directa del Estado neuquino en la malla de relaciones multiescalares y transterritoriales que hoy se desarrollan en las principales cadenas productivas que se despliegan en el territorio provincial*. Y a manera de hipótesis podríamos plantear que para cierta fracción de la burguesía provincial, posicionada ventajosamente por sus imbricaciones con el aparato público, el nuevo marco de intermediación del gobierno provincial en el "negocio" de los hidrocarburos favorecería la conformación de ciertas vinculaciones (económicas, financieras) con estos capitales extrarregionales. En tal sentido, aun con las contradicciones que irá generando la propia dinámica de este proceso, *la nueva visión estratégica por parte del grupo dominante local estaría asociada a la búsqueda de relaciones y "alianzas" con aquellos grupos económicos que hoy lideran los principales circuitos de acumulación territorial*.

Considerando estas posibilidades, ¿qué tipo de inversiones locales podrían orientarse hacia estos circuitos? Por las limitaciones funcionales que emanan de actividades productivas internamente integradas, basadas fundamentalmente en los eslabones primarios de las cadenas productivas, los efectos intersectoriales son débiles (i.e.: aprovisionamiento de equipos, servicios de mantenimiento, de reparación y tecnológicos, habi-

tualmente provistos por las mismas empresas energéticas), salvo en el caso de la industrialización de los productos básicos (i.e.: petroquímica). A este respecto, no se observan —hasta ahora— capitales locales con interés y/o potencialidad para encarar proyectos de inversión en esta dirección; tal como lo señaláramos, la estrategia desplegada por el gobierno provincial ha consistido en fortalecer las negociaciones de los grandes conglomerados empresariales interesados.

Bajo estas circunstancias, parece lógico prever que las condiciones más favorables para la valorización de los capitales de cierta fracción de la burguesía local se asocien a las posibilidades de articular vinculaciones de carácter financiero, con estos grupos extrarregionales, aprovechando, precisamente, las ventajas derivadas de su particular cohesión con el aparato burocrático del Estado provincial.

Por último, cabe hacer una mención particular sobre un factor involucrado en el nuevo esquema de funcionamiento de las actividades petrolera y gasífera. Aunque asumiéramos —como en el ámbito oficial provincial— el desarrollo de mayores potencialidades y, en consecuencia, el posible fortalecimiento de los ingresos fiscales, la percepción de este fenómeno —imbuida por los "criterios de caja" que predominan en todas las jurisdicciones estatales— oscurece la visión de una problemática sustancial relacionada con la explotación de recursos naturales agotables: los costos intertemporales e intergeneracionales que se plantean en esta actividad (31). Con la cesión de las reservas hidrocarburíferas al sector privado no sólo está en juego la "propiedad social" o la "propiedad provincial" de recursos naturales que tienen un valor estratégico; entre otras cuestiones, la incidencia sobre los "costos territoriales" de un modelo donde el control de la racionalidad de la explotación, así como las inversiones dirigidas a su exploración y desarrollo, quedan liberadas al "juego del mercado", podría comprometer seriamente una de las principales ventajas comparativas del territorio neuquino.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Desde su efectiva integración económico-territorial, hacia fines de la década del cincuenta, el ámbito neuquino

no manifiesta cambios sustanciales en su patrón de acumulación territorial. La provincia de Neuquén continúa siendo, básicamente, una plataforma de exportaciones energéticas y este tipo de inserción productiva en el esquema nacional define —histórica y estructuralmente— el estilo, potencialidad y el ritmo de crecimiento económico y acumulación que posee.

En tal sentido, a lo largo de estas secciones hemos tratado de articular las manifestaciones más recientes de los dos procesos básicos que, a nuestro entender, constituyen el núcleo de esta dinámica de funcionamiento provincial: el correlato espacial de los "negocios" energéticos —especialmente el de los hidrocarburos— y el rol de intermediación que asume el Estado neuquino en el proceso de apropiación y redistribución socioterritorial de la renta generada en los mismos. En una medida significativa, las formas y especificidades que asume la intervención provincial en estos negocios ponen de relieve las bases de sustentación de la endogeneidad decisoria del gobierno provincial.

Especialmente durante la última década el incremento sustancial que experimentan las regalías de los hidrocarburos —junto con el aumento significativo de las "exportaciones" gasíferas de la provincia— determinan cambios cuantitativos y cualitativos importantes en la configuración del presupuesto público. Tiende, entonces, a profundizarse la asociación entre el funcionamiento fiscal del gobierno provincial y los recursos provenientes de los eslabones estratégicos de dichas cadenas productivas, en un contexto caracterizado por las imbricaciones de la esfera pública con cierta fracción de la burguesía provincial.

En estas condiciones, y en contraste con las tendencias desarticuladoras de la intervención estatal que se va afirmando progresivamente en el ámbito macroeconómico, Neuquén mantiene una dinámica de funcionamiento económico vertebrada, directa e indirectamente, en torno a las decisiones y acciones del aparato público provincial; fenómeno que adquiere particular relevancia en un período en el que, además, se comprueba que la propia dimensión de la actividad del sector público nacional (provisión de servicios básicos, construcción de infraestructura, etc.) —el otro eje dinamizador que históricamente caracteriza el proceso de reproducción socioeconómica provincial— experimenta una notable desaceleración.

Sin embargo, el impulso del proceso de reconversión macroeconómica que estamos atravesando, los nuevos lineamientos de las políticas de descentralización territorial y las redefiniciones económico-institucionales del "negocio" de los hidrocarburos, entre otros, parecerían preanunciar que se avecinan modificaciones sustantivas en la configuración de los principales circuitos de acumulación del territorio neuquino y ciertos cambios en el rol del Estado provincial.

Si bien es cierto que las transformaciones en curso no afectarán las ventajas comparativas sobre cuya base se fue estructurando la inserción de la provincia de Neuquén en el esquema nacional de división regional del trabajo, no es menos importante visualizar que las nuevas condiciones que prevalecen en las actividades petrolera y gasífera, así como las que prevalecerán en las centrales hidroeléctricas, introducen otras "reglas del juego" en el espacio de negociación por la apropiación territorial de la renta. Más allá de la posibilidad de captar autónomamente las regalías provinciales y/o de participar societariamente en la empresa YPF y/o centrales privatizadas, no cabe duda que el nuevo esquema de funcionamiento significa, en última instancia, que las estrategias empresariales que desarrollen los operadores privados definirán los resortes básicos sobre los que se asienta la participación provincial en estos "negocios" (i.e.: niveles de producción, búsqueda de nuevas reservas y precios de referencia en el caso de los hidrocarburos; generación y tarifas en el caso hidroeléctrico).

Dado que el nuevo marco institucional acota sustancialmente el rol regulatorio del Estado nacional, el espacio de intermediación del Estado neuquino adquiere mayor envergadura que en la situación anterior. Esta alternativa no significa, necesariamente, la superación de la problemática referida a la liquidación de las regalías ni un mejor posicionamiento provincial en estos "negocios". Las distintas modalidades que puedan asumir estos procesos impiden inferir —en plena etapa de transición— conclusiones muy claras sobre las tendencias futuras. No obstante, todo indicaría que la "puja" por la apropiación territorial de la renta se puede volver más compleja y contradictoria, incrementando el grado de vulnerabilidad de las finanzas públicas provinciales.

La "opción" planteada para el accionar público provincial —más allá de las redefiniciones impuestas por el

programa de ajuste macroeconómico — supone la continuidad del rol protagónico del Estado neuquino en el proceso de acumulación territorial. Así, la implementación de políticas de desarrollo orientadas a potenciar la diversificación del aparato productivo provincial y la instrumentación de mecanismos institucionales que permitan nuevos espacios de articulación entre el accionar público y el accionar privado, constituirían los "nuevos" factores determinantes de la "reorientación" y el "nuevo desarrollo" que se pretende lograr.

En tal sentido, algunas previsiones asociadas a las posibilidades de desarrollo de ciertas nuevas áreas de servicios vinculadas al sector turístico provincial; las oportunidades y restricciones que podrían desatarse en el marco de un proceso que fortalezca y expanda la integración subregional con Chile, entre otras, constituirían objetos analíticos de especial relevancia en un futuro inmediato.

Desde la perspectiva de los factores de poder provincial, un tema de análisis de fundamental importancia es, en nuestra opinión, el eje de las transformaciones sociales, económicas y políticas que, explícita e implícitamente, plantean las tendencias dominantes en el actual desarrollo capitalista nacional y provincial. En cierta forma, *los aspectos anticipados en este trabajo parecerían esbozar una suerte de reformulación estratégica de los sectores dominantes de la burguesía neuquina que seguirá necesitando la intermediación del aparato público para la continuidad de una estrategia de reproducción esencialmente rentista*. El nuevo carácter que asuma la endogeneidad decisoria del Estado provincial podría incrementar las potencialidades de sus propios espacios de crecimiento a través de las vinculaciones, directas e indirectas, con aquellos grupos económicos, y empresas transnacionales, que han pasado a protagonizar los principales circuitos de acumulación provincial.

Sin embargo, si bien es cierto que el modelo de acumulación global y sus tendencias dominantes definen los límites internos máximos, no es menos cierto que la formulación de estos escenarios también son producto de la negociación y el poder político de los diferentes sectores comprometidos a nivel provincial. Y en este sentido parece lógico prever el surgimiento de proyectos alternativos que se irán confrontando en el seno de esta comunidad regional. En otras palabras, la polarización

entre las distintas fracciones del capital, la construcción de nuevas "hegemonías" y la conformación de alianzas de nuevo tipo son sólo algunas manifestaciones, aún incipientes, de una nueva etapa que implícitamente plantea el quiebre del proyecto hegemónico que logró cohesionar a la sociedad neuquina desde la década del 60'.

N O T A S

(1) La distinción entre provincias pampeanas y no pampeanas alude, entre otras cosas, a las desiguales condiciones de desarrollo que detentan las economías provinciales que conforman el espacio central de acumulación (Región Pampeana) y aquellas que pertenecen a las regiones NEA (Nor-Este Argentino), NOA (Nor-Oeste Argentino) y la Patagonia (caso Neuquén).

(2) En su estudio sobre los orígenes de la burguesía neuquina, Bandieri (*op. cit.*) se refiere a los "bolicheros" y 'mercachifles', generalmente de nacionalidad sirio-libanesa_

(3) La Ley de 'Organización de los Territorios Nacionales' (1884) creó, entre otros, el Territorio Nacional de Neuquén cuyos límites coinciden con los que actualmente posee la provincia.

(4) Para un desarrollo pormenorizado sobre las políticas y estrategias de industrialización aplicadas en los distintos subperiodos de esta etapa, ver entre otros; Dorfman (1983); Katz y Kosacoff (1989).

(5) Sobre este tema véase el amplio análisis y discusión que realiza Palermo (*op. cit.*) sobre los orígenes del Movimiento Popular Neuquino y su dinámica de comportamiento sociopolítico como partido provincial.

(6) Al respecto, conviene hacer notar que la concepción que da fundamento al proyecto neuquino es claramente compatible con la estrategia de desarrollo regional que impulsa el proyecto "desarrollista". Para un análisis referido a las políticas implementadas durante esta etapa, ver Rofman (1981). Con referencia a la funcionalidad del poder local y/o regional de ciertas fracciones subordinadas de la burguesía, el enfoque de Castells (1985) encuadra con precisión este fenómeno.

(7) Para una discusión teórica-metodológica relacionada con la renta de los recursos naturales utilizados en la producción de energía y la naturaleza de la noción de 'regalías', ver Pistonesi y Figueroa de la Vega (1989); Hasson, Hasson y Pistonesi (1992).

(8) Sin embargo, este criterio se modifica desde la implementación de la Ley de Emergencia Económica (1990). Los diferenciales de precios pagados por la provincia comienzan a ser bastante inferiores a los valores históricos realizados mediante la aplicación de la tarifa Comahue, y este fenómeno se profundizaría con la desregulación de la industria petrolera y gasífera, así como con la privatización de Hidronor. Véase a este respecto: Hasson, A. *et al.* (*op. cit.*).

(9) Cabe hacer notar que este registro incluye sólo parte de las actividades que suelen vincularse con la administración pública (nacional y provincial) y aquellas encuadradas dentro de la

conceptualización amplia de servicios sociales (especialmente salud y educación).

(10) Al final del periodo funcionaban en Neuquén 820 establecimientos educativos, de los cuales 774 pertenecían a la provincia (Rivas, *et al.*, 1991).

(11) El carácter del plan provincial de salud, y su exitosa concreción desde los primeros años de la década del '70, es frecuentemente tomado como ejemplo en el ámbito de la medicina pública. La evolución de la tasa de modalidad infantil de la provincia, que pasó del 100 por mil en el año 1970, al 41 por mil en 1975 y al 22 por mil en el año 1987, constituye un indicador bastante elocuente sobre los resultados obtenidos. (inf. Ministerio de Salud Pública, citada por Rivas, *et al.*, *op. cit.*, pp. 23 y 25).

(12) Cabe hacer notar que, según los últimos datos disponibles, la cantidad de agentes ocupados por el gobierno provincial se elevó, en el año 1991, a 25.620 (incluyendo el empleo en salud y educación) y ello estaría representando alrededor del 20% de la población ocupada en la provincia (inf. del gobierno provincial y del Diario Clarín, julio de 1991).

(13) Sin embargo, si se considera a la inversión pública total -comprende a todos los niveles del Estado y a las empresas públicas-, los valores se elevan al 14%, 19% y el 25,5% en los años comprendidos entre 1979-1983. (Yenes, L., 1986, citado por Palermo, *op. cit.*, pp. 137).

(14) La contracción más acentuada de la inversión y el gasto público provincial se produce durante la última etapa del "Proceso" militar correspondiente a la gestión del Gral. D. Trimarco como representante de la Junta Militar en la provincia. Los valores se elevan durante el nuevo periodo democrático, aunque no alcanzan al grado de significación que detentaban durante el primer quinquenio de la década del '70.

(15) Se trata del régimen correspondiente al ámbito nacional (Ley 21608/77 y las modificaciones incorporadas por la Ley 22876/83), en cuyo marco Neuquén está comprendida por regímenes específicos de carácter regional (Decreto 23322/83) como el conjunto de las provincias patagónicas. Cabe hacer notar, sin embargo, que durante la aplicación de la Ley de Emergencia Económica (1989-1991), se suspendieron y restringieron los diversos mecanismos promocionales previstos por dichas regímenes, y si bien algunos de ellos han sido puestos nuevamente en vigencia, es improbable que en el marco de la actual reestructuración macroeconómica y provincial se sigan implementando, en la medida que afecten la recaudación fiscal global.

(16) De acuerdo a la información del último Censo Económico (1984), las plantas de cerámicos e hilados generaban más del 35% de los nuevos puestos de trabajo que se incorporan a la actividad industrial de la provincia y denotaban tasas de productividad superiores a la media de las respectivas ramas nacionales.

(17) Corresponden a las firmas: Fertineu, Cerámica Zanon, Revestimiento Neuquén, Ferro Argentina y Cementara Patagónica. (Azpiazu, 1988).

(18) En realidad, estas expectativas estaban vinculadas a una de las principales recomendaciones que surgen del informe de Saburo Okita -director de la Japan International Cooperation Agency, cuya consultoría fue contratada por el Gobierno de Alfonsín-, que enfatiza las condiciones favorables que posee Argentina para incrementar la

producción de productos petroquímicos básicos con destino a la exportación. Los años transcurridos desde la realización de este informe (1985), ponen en evidencia cuál es el carácter de esta inserción internacional. Se trata de la colocación de "commodities" petroquímicos, en un mercado mundial sumamente competitivo, a precios muy inferiores a los vigentes en el mercado doméstico y con condiciones de demanda cada vez más enardecidas. (Gorenstein, 1993)

(19) La propuesta inicialmente presentada por las firmas Dow Chemical y Compañía Naviera Pérez Compagnon es declarada de interés nacional e incorporada al Régimen de Conversión de Deuda Pública Externa durante los años 1988-1989 (Decretos N° 424 y 601, respectivamente). Asimismo, se adjudica la planta separadora de gases en Loma de La Lata al mismo consorcio y se transfiere el proyecto de la planta de fertilizantes nitrogenados (FERTINEU) a la firma Petroquímica Huarpes, perteneciente al grupo Pérez Compagnon.

(20) Tanto los grupos privados nacionales e internacionales que participaron sucesivamente en los diversos proyectos (Pérez Compagnon-Dow Chemical; Techint-Astra Capsa y la Enron) condicionaron su intervención a la aplicación de mecanismos de capitalización de la deuda externa. Pero dentro de las fórmulas negociadas se hallaba también la política de precios de los insumos petroquímicos (gas natural-etano). Al respecto, Kozulj y Pistonesi (1989) realizan un interesante análisis y evaluación sobre los criterios de la Resolución 105/88 y su vinculación con las tratativas que en ese momento se realizaban con la Dow Chemical y el grupo Pérez Compagnon en su carácter de potenciales inversores en el polo neuquino. (Kozulj y Pistonesi, 1989, pp. 207 y 208).

(21) Las presiones del gobierno nacional para que las administraciones provinciales reduzcan sus déficit estructurales se han ido profundizando durante los últimos años. Los recortes de ciertos recursos tributarios coparticipables, la eliminación de los mecanismos de financiamiento del déficit local a través de los estrictos controles ejercidos por el Banco Central sobre la banca oficial provincial los Incentivos (líneas de crédito del FMI y el Banca Mundial) a las provincias que efectúan la racionalización de su administración pública, entre otros, constituyen mecanismos orientados a garantizar y consolidar el "ajuste" provincial. Ello tiene que ver, obviamente, con el objetivo global de asegurar el superávit fiscal requerido por el programa de "Convertibilidad" para cumplir con los compromisos de pago de los intereses de la deuda externa e interna.

(22) En particular, la anulación de la tarifa patagónica en todos los servicios energéticos y en el transporte aéreo.

(23) Con relación a la funcionalidad de las propuestas de descentralización territorial en el marco de la actual dinámica socioeconómica y espacial de capitalismo, ver, entre otros: De Manos (1989); Rofman y Peñalva (1991); Uribe-Echevarría (1990).

(24) Como apunta Palermo: que nos interesa destacar es que, a diferencia de otras provincias, en primer lugar el peso del Estado provincial en la compleja relación que se establece entre Estado y sociedad es, en términos relativos, significativamente mayor y que, también comparativamente, en ese ejercicio "subsidiado" el peso relativo de las intervenciones en las que los sectores populares resultaron beneficiarios es más importante. Finalmente, que estas intervenciones, conforme a la lógica propia del Estado provincial, han estado centradas en la reproducción colectiva en mayor medida...* (Palermo, *op. cit.*, pp. 100).

(25) En este sentido, una de las estrategias que se estaría perfilando es la promoción de pequeñas y medianas empresas industriales y microemprendimientos productivos a través del apoyo crediticio del banco oficial, el cual, canalizaría de este modo una parte de los bonos consolidados que la provincia acaba de recibir de la Nación por la deuda de regalías atrasadas. Asimismo, el COPADE estaría realizando tareas de identificación de proyectos productivos -que contarían con financiamiento externo-, entre los cuales se destacan aquellos orientados a la expansión de la frontera agrícola provincial y la localización de una planta de química fina

(26) "...Con el acuerdo firmado y el respaldo económico que significa una inyección de recursos por una cifra global superior a los 823 millones de pesos, el gobernador Jorge Sobisch ratificó ayer que existe la decisión política del Poder Ejecutivo de plantear un nuevo esquema de desarrollo y crecimiento para la provincia [...] los recursos [...] se destinarán a proyectos de inversión que aseguren el desarrollo futuro de la economía provincial porque de lo contrario -afirmó-, "volveríamos a hipotecar la provincia..." (Diario Río Negro, 19 de junio de 1992).

(27) Ciertas manifestaciones del principal operador privado en la cuenca neuquina parecerían respaldar esta percepción. En efecto, la compañía petrolera Pérez Companc declaró que Neuquén "ha sido elegido como lugar estratégico para su futuro desarrollo" y que, en principio, planea invertir 3 millones de dólares en su proyecto integral de radicación -laboratorio central y las gerencias de Explotación e Ingeniería- en la capital provincial. (Diario Río Negro, 9 de abril de 1992).

(28) En este artículo sólo haremos referencia a las principales

transformaciones en el área de los hidrocarburos. Para un desarrollo analítico que permite una aproximación a los efectos funcionales y espaciales que generará la reciente concesión de las cinco centrales hidroeléctricas de HIDRONOR, véase: Hessen, *et. al.*, *op. cit.*

(29) Bajo el esquema institucional anterior, la empresa petrolera estatal YPF prácticamente monopolizaba la oferta de crudo y gas natural y efectuaba la totalidad de las erogaciones en concepto de regalías provinciales, de acuerdo a los respectivos precios de referencia que fijaba la Secretaría de Energía de la Nación.

(30) Al respecto, el estudio de Bravo y Kozulj apunta interesantes observaciones: "La producción petrolera futura que aporten las empresas privadas va a estar condicionada por los siguientes factores: la evolución de los precios internos; la evolución de los precios internacionales; la real magnitud de las reservas transferidas al sector; los costos de producción de las áreas que operan y la vocación inversora con tasas de rentabilidad menos espectaculares que las que estos grupos obtuvieron hasta el presente...". Y más adelante concluyen: "la historia del país muestra que las empresas privadas nacionales no tienen disposición para afrontar el riesgo minero y las internacionales no visualizan que las cuencas sedimentarias argentinas contengan yacimientos de una magnitud que las haga atractivas. En estas condiciones, y desplazada YPF de la búsqueda de nuevas reservas, el país corre el serio riesgo de volver, en muy pocos años, a ser importador de petróleo..." (Bravo y Kozulj, 1992, pp. 42 y 67).

(31) Para un amplio desarrollo analítico sobre esta temática véase: Pistonesi y Figueroa de la Vega, *op.*

B I B L I O G R A F I A

Azpiazu, D. (1988): "La promoción de la inversión industrial en la Argentina", *Doc. de Trabajo N°27*, CEPAL, Buenos Aires.

Bravo, V. (1989): "Algunas reflexiones sobre la política petrolera Argentina", *Doc. de Trabajo IDEE*, Bariloche.

Bravo, V. y Kozulj, J. (1992): "La política de desregulación petrolera en Argentina y sus impactos", *Doc. de Trabajo IDEE*, Bariloche.

C.F.I. (1988): "Producto bruto geográfico 1970-1985. Neuquén", Buenos Aires.

COPADE: "Actividad Económica provincial (período 1970-1982)", Neuquén, s.f.

COPADE (1983): "Sector público. Su participación en la generación del producto bruto geográfico. Provincia de Neuquén, 1970-1992", Neuquén.

De Mattos, C. (1988): "Los procesos de concentración territorial del capilar en la formación de los sistemas nacionales latinoamericanos", *CPRD-B/37, ILPES*, Santiago de Chile.

Dirección Nacional de Recursos Humanos y Empleo: Dirección Provincial de Estadística, Censos y Documentación (1988): "Evolución del mercado laboral de la provincia de Neuquén. 1er Semestre de 1987".

Dorfman, A. (1983): '*Cincuenta Años de Industrialización en la Argentina*', Ed. Solar-Hachette, Buenos Aires.

Gorenstein, S. (1993): 'Reestructuración capitalista y repercusiones socioterritoriales. Primeras reflexiones sobre la dinámica de comportamiento del empresariado regional. Los casos del Sudoeste Bonaerense y Neuquén-', *Revista IDELCOOP N° 78 y 79*, marzo-abril/mayo-junio: Buenos Aires,

Gorenstein, S. (1993): "El Complejo Petroquímico Bahía Blanca: algunas reflexiones sobre sus implicancias espaciales", *Rev. Desarrollo Económico N° 128*, enero/marzo, Buenos Aires.

Hasson, A.; Hasson, G. y Pistonesi, H. (1992): "Privatización de Hidronor S.A. Análisis de efectos y Alternativas de la Provincia de Río Negro en el nuevo marco regulatorio eléctrico", *Doc. de Trabajo IDEE*, Bariloche.

Kosacoff, B. y Azpiazu, D. (1989): '*La industria argentina: desarrollo y cambios estructurales*', CEAL-CEPAL, Buenos Aires.

Kozulj, R. y Pistonesi, H. (1989): 'Política de precios de la energía en Argentina, 1970-1988: Precios del gas natural y derivadas', *Doc. de Trabajo IDEE*, Bariloche.

Martínez Alier, J. (1987): "Economía y ecología Cuestiones funda-

mentales", Pensamiento Iberoamericano, *Rev. de Economía Política*, N° 12, Madrid.

Palermo, V. (1988): "Neuquén: *la creación de una sociedad*", Biblioteca Política Argentina, CEAL, Buenos Aires.

Peñalva, S.; Rofman, A. (1988): "Descentralización y Reforma Constitucional", ILPES, *Documento CPRD—C/91*, Santiago de Chile.

Pilatti, H.; Pujo, O. y Adrián, R. (1990): "Estadísticas básicas para el estudio del sector público. 1965-1988", Facultad de Economía, Universidad del Comahue, Neuquén.

Pistonesi, H.; Figueroa de la Vega, F. (1989): "Políticas de precios de la energía: esquema teórico-metodológico para su análisis y evaluación", *Doc. de Trabajo IDEE*, Bariloche.

Pistonesi, H.; Figueroa de la Vega, F. y Torres, S.M. (1990): "Política de precios de la energía en Argentina 1970-1989: precios del petróleo y derivados", *Doc. de Trabajo IDEE*, Bariloche.

Rivas, R. et al. (1991): *Historia del banco de la Provincia de Neuquén*, Universidad Nacional del Comahue, Fundación Banco de la Provincia de Neuquén, Neuquén.

Taranda, D. (1991): "Condicionantes al nuevo gobierno neuquino", *Diario Río Negro*, 21 de diciembre.

Uribe-Echevarría, F. (1990): 'Desarrollo regional en los años noventa. Tendencias y perspectivas en Latinoamérica' en: Albuquerque Liorens, F. et al. (Ed.): *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: Impactos y desafíos territoriales*, ILPES/IEU y Grupo Editor Latinoamericana, Buenos Aires.