

El pulso del viento

(Historia de Neuquén)

Fascículo Nº 13

La tendencia hacia la producción de petróleo en Neuquén comenzó a dibujarse en los años '60. Hasta entonces, el volumen aportado por la provincia es escaso y en consecuencia el nivel de ingresos por regalías es proporcional. Luego se emprenden grandes proyectos, como **El Chocón-Cerros Colorados**, con gran impacto laboral. Las regalías se convierten paulatinamente en la modalidad de crecimiento. Después de la venta de empresas estatales y la **desregulación**, el estallido de los conflictos. El papel del **Estado**, en el problema y en la solución.

El "modelo económico" neuquino

Orietta Favaro
Mario Arias Bucciarelli (*)

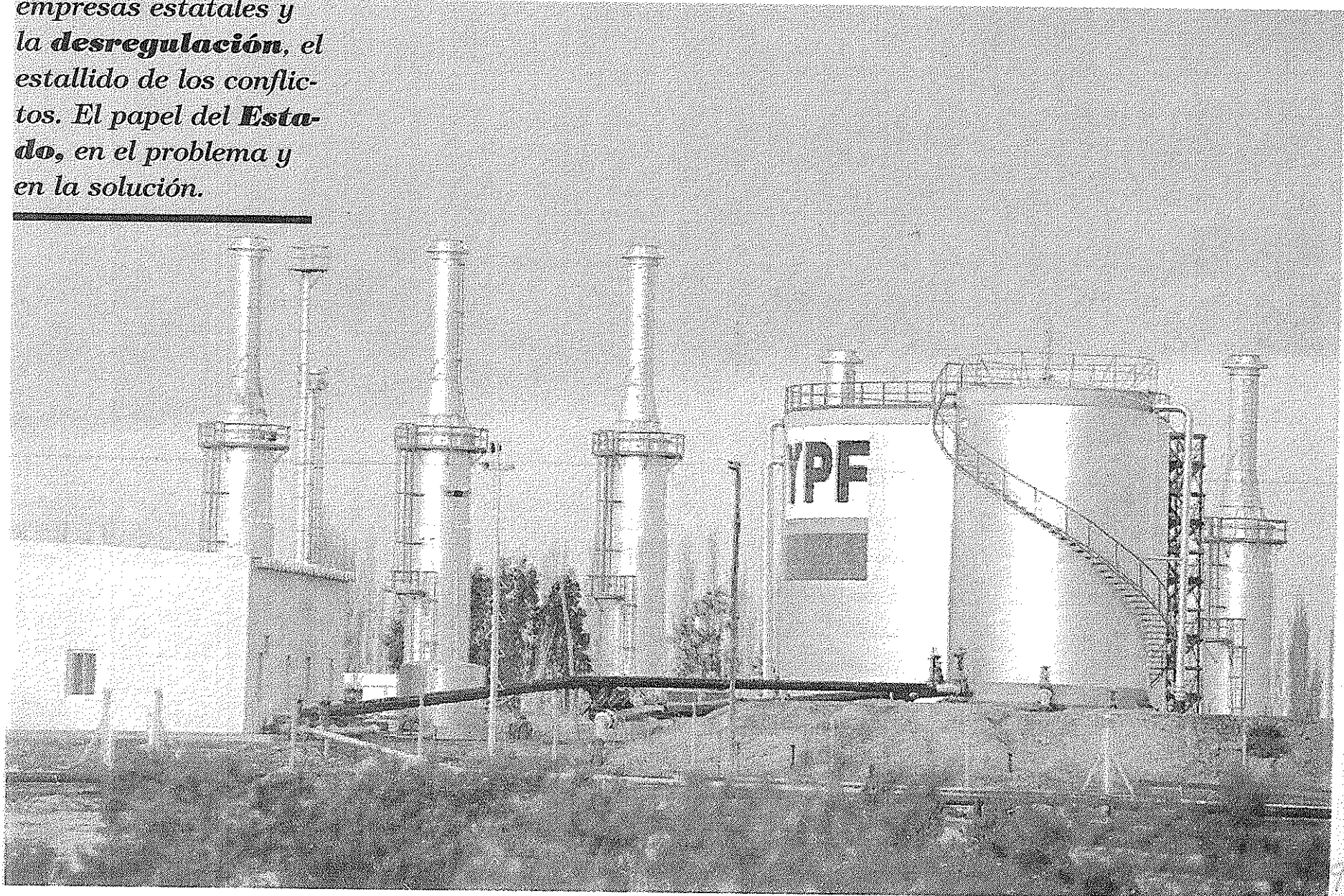
Durante el período territorial (1884-1955), aunque comienzan a definirse las principales actividades económicas de Neuquén - ya descritas en un fascículo anterior - se mantienen en un ámbito heterogéneo con escaso desarrollo, desarticulado espacial y políticamente del orden nacional.

La inserción de Neuquén al área económica dominante del país, el litoral-pampa húmeda,

como proveedor de recursos hidrocarbúricos e hidroelectricidad, es un proceso lento y paralelo a la consolidación del estado, al aumento de la población y a la definición del sistema de partidos.

Si bien antes de convertirse en provincia, en Neuquén se explota el petróleo por la acción del Estado nacional a través de la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), no permanece aquí la renta petrolera, es decir el canon o regalía del

El rol de los hidrocarburos en la actividad productiva



Recurso y diferencias

● La cuenca neuquina comprende el sudeste de La Pampa, sur de Mendoza, noroeste de Río Negro y prácticamente toda la superficie de la provincia de Neuquén.

● Neuquén intentó tomar como modelo el caso de la provincia de Alberta, Canadá. Si bien existen diferencias institucionales, geográficas y poblacionales, tienen como denominador común un modelo económico basado en los recursos energéticos; la diferencia está en la propiedad de recurso.

● Neuquén sigue siendo proveedora de energía y tiene las mayores reservas del país: 45% de gas, 29% de petróleo (produce el 37% nacional), con una potencia instalada en hidroelectricidad del 52% de MW del país. Cuenta con una moderna refinería y es cabecera de cuatro oleoductos troncales (tres al interior del país y uno a Concepción-Chile) y tres gasoductos (dos al interior del país y uno a Chile).

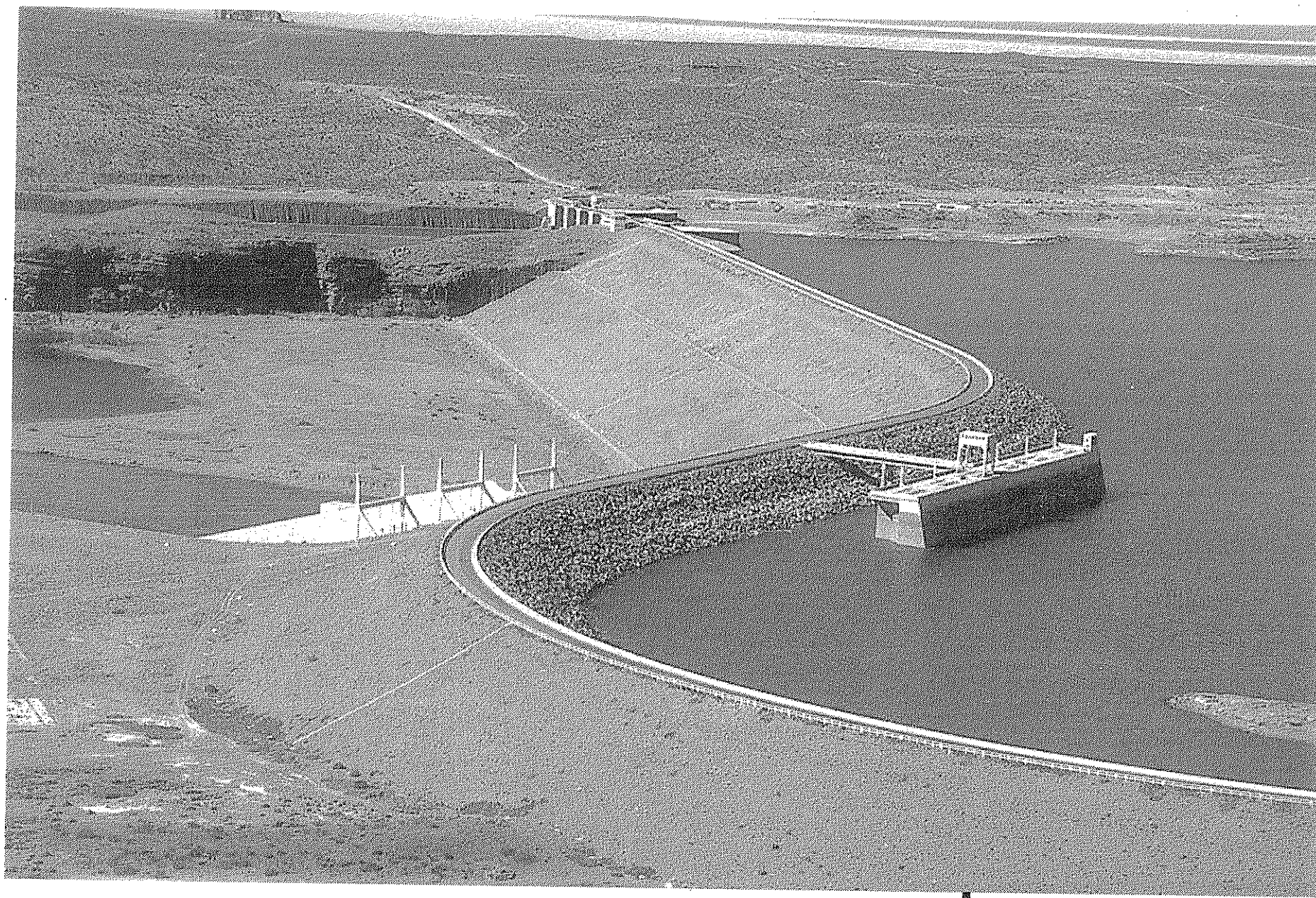
● El yacimiento Puesto Hernández pertenece a la zona petrolera de Rincón de los Sauces, que hoy produce el 30% del total de petróleo de la República. En esta área se constituye una población de más de catorce mil personas, convirtiéndose hoy en la localidad de mayor crecimiento demográfico del país.

12 % por el aprovechamiento del recurso. Desde 1958 en que se convierte en estado autónomo y con el primer gobierno constitucional, se inicia la puja -Estado provincial/Estado nacional- para beneficiarse por el uso de recursos localizados en el área de su competencia. Comienza a darse una serie de problemas, a veces complejos, por el retraso en el pago de las regalías y por la contradicción que surge por la propiedad de recurso ante los derechos que reivindica cada instancia (la provincia en su Constitución y la Nación por la ley de federalización de 1958).

En el contexto de los avances y retrocesos de la política nacional respecto de la incorporación de capital privado a la industria petrolera, durante la gestión de Frondizi, se firma una serie de contratos con compañías particulares que, en general, no realizan inversiones en la nueva provincia. La producción de crudo entre 1958 y 1963, coloca a Neuquén en el último lugar dentro de la Patagonia, con volúmenes que resultan insignificantes respecto de Chubut y Santa Cruz; una situación similar se produce respecto del gas.

En la década de 1960 se comienza a dibujar una lenta tendencia hacia la producción de petróleo, hecho vinculado a las tareas realizadas sin demasiado éxito por Shell y Esso (ex Standard Oil), compañías que se retiran con la anulación de los contratos petroleros durante la gestión de Illia. En estos años, se observa un desplazamiento de las tareas, ahora básicamente a cargo de YPF, hacia los yacimientos de Colonia Catriel (Río Negro), aunque la base de operaciones se mantiene en Plaza Huincul, canalizando inversiones en materia de exploración y explotación en otras áreas neuquinas.

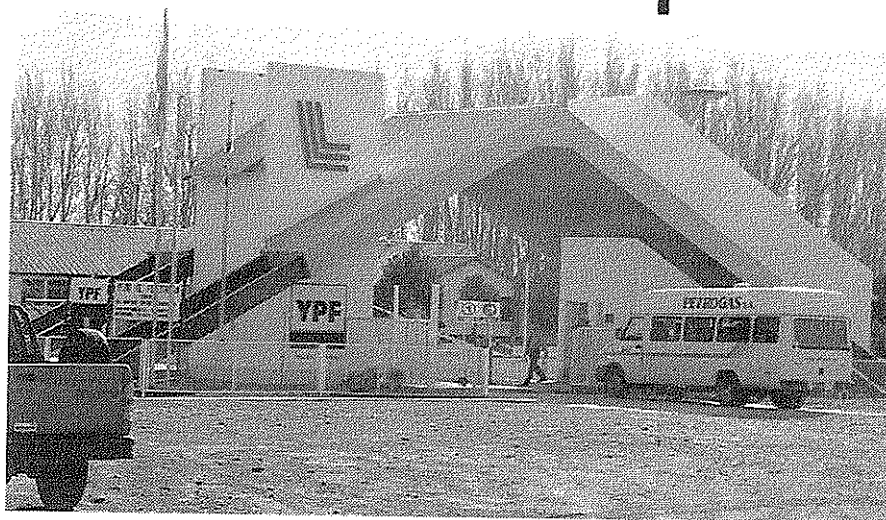




Por lo tanto, el volumen de petróleo que aporta Neuquén al total nacional es aún bajo y, consiguientemente, poco es lo que percibe en concepto de regalías. Continúa siendo fundamental en el presupuesto de la provincia, los aportes nacionales, reintegrables o no, y la coparticipación federal. Tengamos en cuenta que para la época a la que hacemos referencia, la provincia recibe otros aportes nacionales por el establecimiento del servicio educativo y de salud.

Con los cambios producidos por la 'Revolución Argentina' y en particular, desde que asume Adalberto Krieger Vasena en Economía, se limita la participación de las provincias y aumenta la del Estado nacional. Se desenvuelve un proceso de 'eficientismo' en la economía que tiende a la localización de actividades en la tradicional área pampeana y se afirma la utilización de recursos minerales en general y petróleo en particular. Se emprenden grandes proyectos, tal es el caso de El Chocón-Cerros Colorados, con el impacto en la construcción y su repercusión cíclica en el nivel de empleo que obras de esta envergadura provocan en el mercado de trabajo. En esta década se da relevancia a la norpatagonia que pasa a ser centro de estudios, debates y proyectos (Región Comahue) y 'la gran represa' -en parte financiada por organismos internacionales- convierte a Neuquén en referente de la Patagonia, desplazando en este sentido, la tradicional importancia del Alto Valle del Río Negro.

La construcción de El Chocón, que se inicia en 1968 a través de Hidronor, provoca reacciones y conflictos tanto en el interior de la región como en particular en Neuquén, fundamentados en la necesidad que se diera prioridad a los beneficios para el área de localización de la represa y no se constituyera -como se define- en proveedora de energía para el litoral argentino.





El "crudo medanito"

- La producción de hidrocarburos en la provincia de Neuquén se logra mediante el aporte de más de 90 yacimientos de gas y petróleo, distribuidos en una superficie de más de 60.000 km².
- Los tres departamentos de la provincia de Neuquén que más producen hidrocarburos son: Pehuenches (petróleo), Añelo (gas) y Confluencia (petróleo y gas).
- El 12% de regalías se fija con la Ley 12.161 -la primera legislación sobre petróleo- y data de 1935. En otros países las regalías son: en Canadá (9,1% a 35,5%), Bolivia (18%), Perú (18 a 35%) y EE.UU (12,5%).
- En la Argentina existen cerca de 20 cuencas sedimentarias, pero sólo 5 se encuentran en producción de petróleo y gas. La cuenca neuquina es la más importante de ellas pues, según datos de 1996, produce el 37% de petróleo y 53% de gas, sobre el total nacional.
- El yacimiento Loma La Lata es el más importante ya que posee la mitad de las reservas comprobadas de gas natural de Argentina.
- Los crudos neuquinos se caracterizan por contener cantidades insignificantes de azufre y su densidad promedio oscila en los 36°API, siendo conocido en el mercado nacional como 'crudo medanito'.
- Neuquén es la única región del país cabecera de tres gasoductos troncales, con una capacidad de transporte superior a los 40 millones de m³ por día.

Hacia los años setenta Neuquén se mantiene como un 'área de subdesarrollo' por su tasa de natalidad y mortalidad; tiene un nivel de desempleo dentro de la población económicamente activa del 4.45% y la dinámica poblacional señala más del 60% de la población en dos departamentos: Confluencia y Zapala, que reúnen sólo el 13% de la superficie provincial. Son momentos de importante crecimiento poblacional que desborda no sólo la capacidad de absorción del mercado laboral sino también la esfera de la inclusión de los nuevos grupos de migrantes internos y externos a las esferas de la política pública. En estos años, el mayor ingreso del estado local, entre un 40 a 50% del presupuesto, es en concepto de coparticipación federal y la estructura productiva sigue basada en el sector agropecuario. En 1969 se descubre el yacimiento de Puesto Hernández (departamento de Pehuenches), hecho que se convierte en un signo alentador para la empresa fiscal y los servicios que de ella dependen.

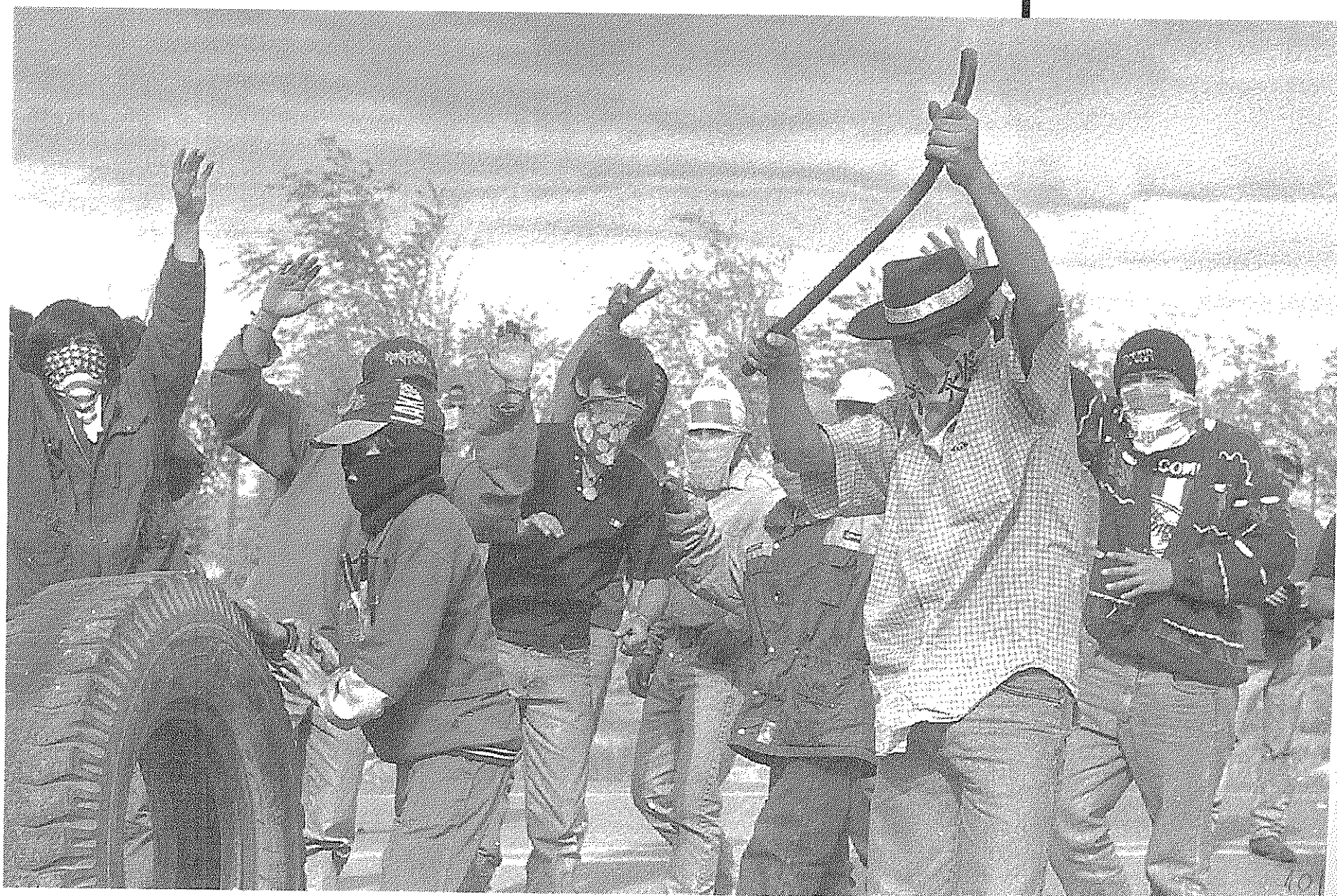
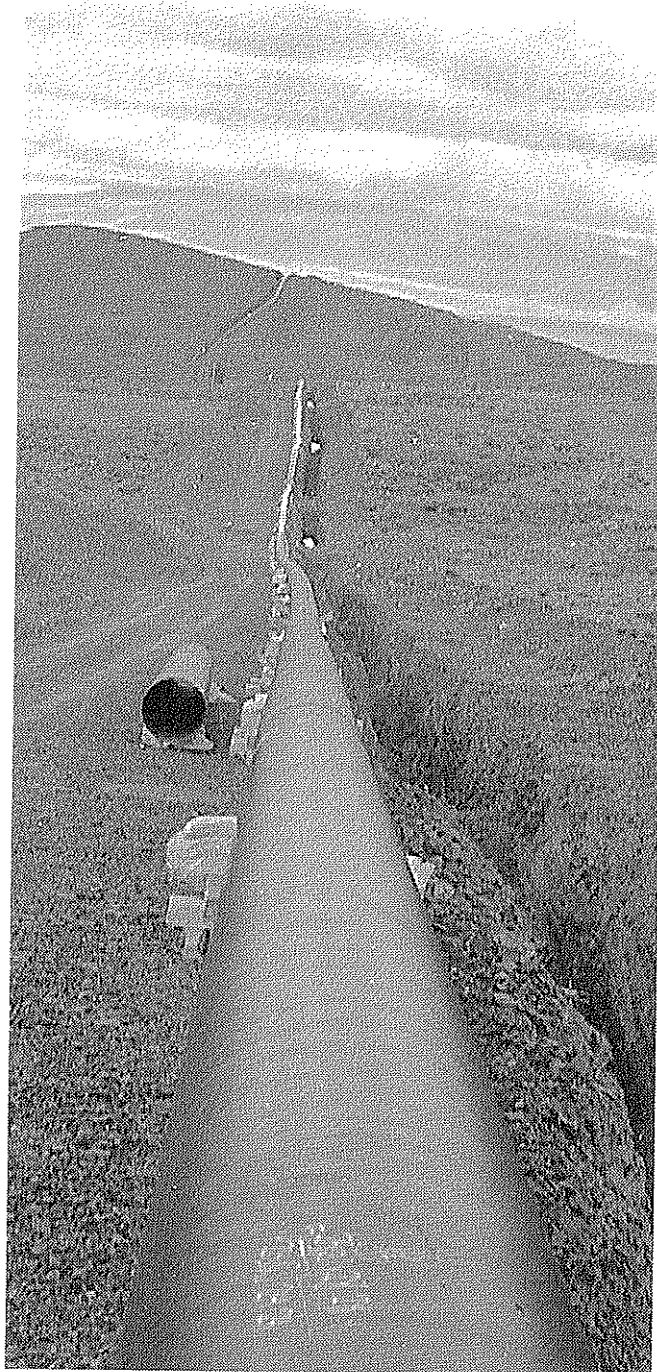
En 1974, producto de la política de precios instrumentada por el peronismo, se produce un incremento de las regalías, aunque tengamos en cuenta que este régimen político no introduce modificaciones sustanciales en materia petrolera excepto la nacionalización de las bocas de expendio y las refinadoras privadas, que pasan a operar con YPF. Asimismo, a partir de 1975, Neuquén comienza a recibir las regalías hidroeléctricas que al comienzo son insignificantes, pero que agregan otra fuente de ingresos al estado provincial.

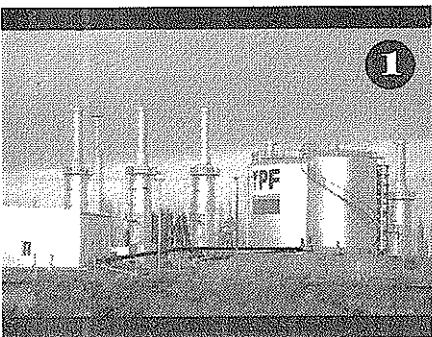
A fines de la década del setenta, YPF descubre el yacimiento de Loma de la Lata (1977), a 80 km al NO de la ciudad de Neuquén (Departamentos de Añelo y Confluencia) el que representa por sí sólo el 50% de las reservas totales del país, ubicándose entre los yacimientos gasíferos más importantes del mundo. Es decir que, diez años antes, pero con efectos visibles en los '80, es cuando se asiste a la definición de las estrategias de desarrollo en la provincia de Neuquén. En el transcurso de estos años comienzan a observarse cambios cuantitativos respecto del petróleo y el gas, tanto en lo que hace al descubrimiento de yacimientos, de volúmenes de producción, incremento de regalías y la consecuente inserción de la provincia en el mercado nacional como proveedora de recursos energéticos.

De este modo, se configura una modalidad de crecimiento basada esencialmente en los beneficios derivados de la explotación nacional de sus recursos naturales y la expansión concomitante de actividades locales, construcción y servicios en general, vinculadas a ello. Una descripción global de las principales actividades económicas demuestra la clara dependencia de la economía provincial de decisiones tomadas por las grandes empresas nacionales y la alta incidencia de los mercados extrarregionales en el impulso al proceso productivo. Durante los ochenta, cuando funcionan a pleno las centrales hidroeléctricas, se intensifica la producción de petróleo y se asiste a un incremento sostenido en la producción gasífera, el gobierno provincial plantea mayores presiones sobre el poder central reivindicando la propiedad neuquina del subsuelo y la necesidad de diversificar su economía a partir del desarrollo industrial.

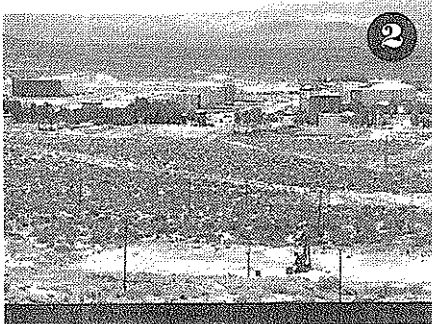
El estado provincial utiliza como principal mecanismo el reciclaje de las regalías que adquieren un papel fundamental tanto en la acumulación territorial como en la asignación de recursos a la sociedad. La otra fuente de ingresos lo constituye la coparticipación federal que, desde los '90, comienza a sufrir una serie de vaivenes al modificarse los valores con la nueva legislación. A su vez, los ingresos por regalías sufren bruscas oscilaciones derivadas de un mercado con alta volatilidad en los precios.

Esta situación estalla en el contexto de la aplicación del modelo neoliberal en la Argentina y básicamente se manifiesta con el inicio de la conflictividad social. Se lanza la política de privatizaciones -venta de YPF, Gas del Estado e Hidronor-, empresas estatales encargadas de la explotación de los principales recursos. La desregulación de la actividad y la estrategia que da prioridad a la 'salida exportadora' en la dinámica de explotación y comercialización vigentes, aunque triplica la producción





1



2



3



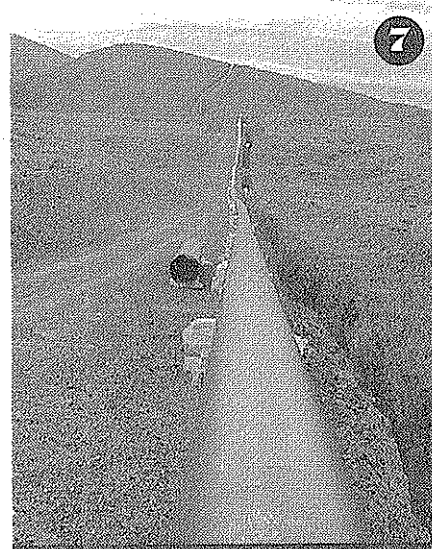
4



5



6



7



8



9

El diputado nacional (mandato cumplido) Reinaldo Pastor Gutiérrez en una nota dirigida a El diario del Neuquén, replica a críticas periodísticas sobre la gestión del Movimiento Popular Neuquino.

«...he quedado francamente sorprendido por cuanto el autor de la nota ha sido testigo de la transformación y crecimiento de esta provincia, a partir de octubre de 1963 en que asume Felipe Sapag, luego del triunfo del MPN, y cuando sólo contaba con una población a nivel provincial de cien mil habitantes, carentes de servicios y donde el desierto y la incomunicación eran el perfil que caracterizaba a todo su territorio, sin escuelas, sin servicios asistenciales, sin fuentes de trabajo y un interior carente de toda posibilidad, en que la carreta tirada por bueyes era un medio casi exclusivo de transporte.

El Alto Valle, en cambio, en esa fecha, podía exhibir a través de una obra hidráulica nacional, modelo en su género, una actividad frutícola en creciente prosperidad, con dos importantes centros urbanos, Cipolletti y General Roca, frente a un Neuquén de escasas manzanas edificadas y dispersas y una sola cuadra comercial. Así estaba conformada esta provincia cuando el MPN la recibe para gobernar y a través de las distintas etapas, no más de tres años en cada oportunidad, Felipe Sapag fue diseñando una provincia, en que es cierto que se privilegio al hombre como elemento prioritario y trascendente, pero también es cierto, que nuestro gobierno fue sentando las bases para un crecimiento de la economía.

Así nacieron estudios y proyectos como La Picasa, fábrica de cemento en Zapala, Destilería Plaza Huincul, plan ganadero, aprovechamiento de valles y cuencas hídricas para la producción agrícola, apoyo y gestión frente a Agua y Energía de la Nación para cupos de aguas y empadronamiento de 7 mil hectáreas en Añelo, 8 mil hectáreas en Arroyito y Senillosa. Con la participación de nuestro banco provincial se impulsa la colonia El Chañar, emporio frutícola actual, parques industriales en Zapala, Cutral Co y ciudad de Neuquén, donde la producción para

la exportación, pisos y revestimientos cerámicos, produce divisas al país. La actividad forestal maderera cubre todo el sector cordillerano y parte de lo que fue el desierto de Añelo, transformando una región empobrecida en un nuevo paisaje de vida y actividad económica. CORFONE, empresa mixta del Estado, es única en el país, creación de nuestro gobierno con 10.000 hectáreas forestadas. COMANESA, con capital privado de Neuquén, se dispone a retornar a la actividad que en otra época caracterizó a Junín y San Martín de los Andes.

El crecimiento de la actividad turística, con un aeropuerto internacional, líneas aéreas de la provincia, con sus modernas máquinas, surcan las líneas interprovinciales y por último es obra exclu-

Crítica y réplica

siva del Movimiento Popular Neuquino la Universidad del Neuquén, concebida con criterio regional, hoy Universidad del Comahue; la Escuela forestal en San Martín, casi única en el país -sólo existen facultades en Santiago del Estero y ciudad de La Plata-

Todas estas realizaciones no nacieron de ese mito, como lo atribuye el periodista, nacieron de la fuerza, del ingenio, de la fe y de una ideología del esfuerzo y del crecimiento, de los sueños que acunaron desde el gobierno aquellos hombres, unidos a Felipe Sapag, por una comunión de ideales y a los que se unieron a lo largo de estos años, técnicos, profesionales, docentes, hombres comunes que supieron dar de sí todo cuanto eran capaces, porque tenían como figura señera a un hombre con perfiles de estadista de los que se cuentan pocos en nuestros días y al que en la mayoría de sus mandatos le tocó gobernar como adversario partidario de quienes gobernaron la nación.

Debo recordar en otro orden de

cosas (...) que el delito y el delincuente nacieron con la sociedad misma y ya por el 1886 preocupaban a Lambroso, Ferrari, Garofalo, Mantesquieu y los grandes penalistas de aquella época.

Hasta en nuestros días también es preocupación del gobierno y del partido, pero hablar de inseguridad es una exageración. No conozco que el autor de la nota haya solicitado custodia para garantizar (sic) su seguridad personal. Los hechos delictivos aventajan siempre el accionar policial y según sus características, las condiciones personales, mayor o menor capacidad para delinquir, definen luego la posibilidad de la investigación. Algún crimen o delito impune aun con autores desconocidos, muy escasos en su número aunque lamentables, sí, pero querer vincularlos o darle connotación política es una suspicacia.

Considero que ni el cuadro de la delincuencia, ni el cuadro socioeconómico que en el artículo se describe está dentro de un contexto de análisis serio ya que pretende una situación de miseria en esta ciudad de Neuquén que está por encima del que presentan otras regiones del país y de los que pueden dar testimonios propios y extraños. Como dirigente del partido gobernante, me siento tocado. La prensa debe estar al servicio de la sociedad y para servirla debe ser objetiva y veraz. El comentario (...) está impregnado de parcialidad y veladas intenciones lo que le impide visualizar que el Neuquén, desde aquellos cien mil habitantes, está actualmente en el orden de los trescientos mil, creció tres veces más, ¿qué Estado argentino puede exhibir tamaño crecimiento? y si no ¿cuáles fueron las razones de esta creciente migración interna y cuáles las razones para que cinco familias diarias lleguen a nuestra provincia para radicarse? No será seguramente por la secuela de plagas o lamentada inseguridad que su escrito pregonaba (...).

El Diario, 3 de setiembre de 1987.

Fuente: Felipe Sapag, *El desafío...*

Las fotografías de esta edición de El Pulso del Viento fueron cedidas por el archivo de LA MAÑANA DEL SUR.

1. Destilería de petróleo de Plaza Huincul.
2. Area Puesto Hernández, en Rincón de los Sauces.
3. La represa hidroeléctrica El Chocón.
4. Ingreso a la planta de gas de Loma de la Lata.
5. Planta de tratamiento de gas, en Loma de la Lata.
6. Otra vista de El Chocón.
7. Gasoducto del Pacífico, de Loma de la Lata a Concepción (Chile).
8. Primera pueblada de Cutral Co, en 1997.
9. Mujeres piqueteras en la Ruta 22, en Cutral Co, en mayo del 2000.

de petróleo y duplica la de gas, no redundan en mayores beneficios para la provincia, dado que entre otras cuestiones se deja de lado la nunca bien concretada industrialización en origen de los recursos naturales.

Las modificaciones operadas en los distintos niveles hacen que el negocio de los hidrocarburos comience a ser replanteado. La plena vigencia del perfil energético-exportador no significa el incremento de los ingresos fiscales dado que la liquidación de las regalías está asociada a la variación del precio internacional del crudo, sin que exista ningún tipo de mecanismo compensatorio.

A la vez, la explotación de hidrocarburos es una actividad que tiene un bajo índice de ocupación de mano de obra con relación a los altos niveles de inversión y producción, situación que se verifica claramente a partir de la privatización de empresas estatales, cuyas áreas de servicios, apoyo y sectores administrativos son reducidos drásticamente. El retiro del Estado altera significativamente el patrón de localización y las demandas y usos del territorio, las migraciones desde diferentes localidades de la provincia hacia la capital neuquina acentúan la tendencia a la macrocefalia, con la consiguiente ampliación y consolidación de grupos de 'nuevos pobres'.

Con motivo de las puebladas cutralquenses, se instala en el escenario neuquino el debate sobre el modelo económico de provincia. La gestión que asume en 1995 discute la necesidad de cambiar el perfil exportador de energía, por una matriz económica sustentada en la explotación agroforestal y en la producción de alimentos de baja contaminación, complementada con el turismo, la energía y la minería (Programa Neuquén 2020). Cuatro años después, el partido provincial (MPN) con Jorge Sobisch como gobernador, retoma la estrategia de desarrollo en la afirmación del perfil energético y en consonancia con la política nacional, establece la renego-

Empieza El Chocón

Resulta poco conocido que la idea de que la construcción de El Chocón se inicia en 1938, cuando una comisión de técnicos de la Dirección General de Irrigación busca un lugar apropiado en el entonces territorio de Neuquén para construir un embalse de llanura en la cuenca baja del río que permitiera regular el Limay. En los años '50 se analiza la construcción de un embalse frontal en aquel río que, a su vez, permitiera desviar el Neuquén hacia la cuenca de Cerros Colorados. Pero es en la década de los '60 cuando se avanza y afirman las tareas vinculadas a la construcción en el contexto de los problemas energéticos del país.

Fuente: Primera Plana, Bs.As., 1965.



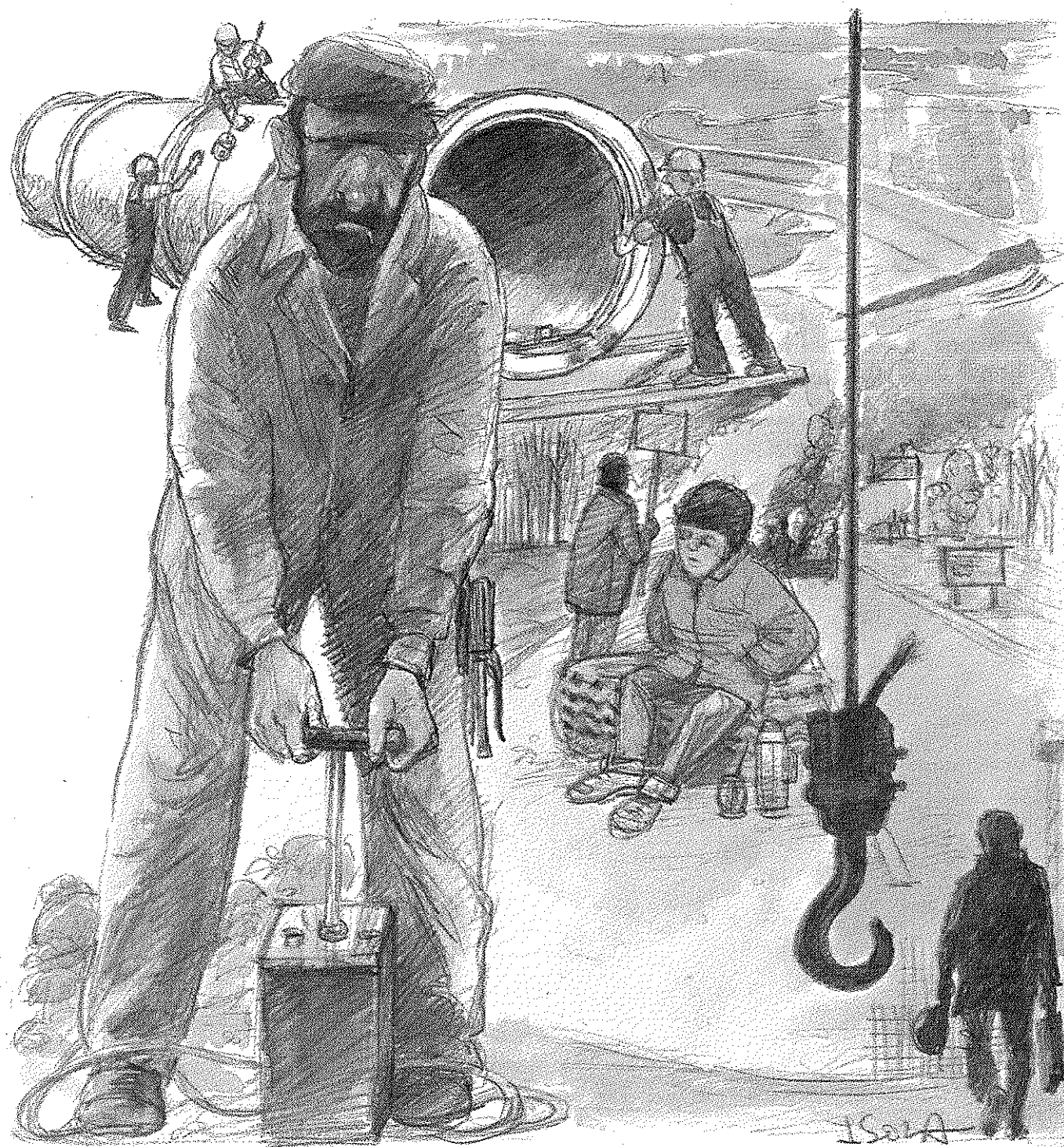
ciación de los contratos con empresas petroleras para activar la vigencia del modelo hidrocarbúfero, busca inversiones ofreciendo viejos y nuevos proyectos en América y en Europa, planteando la tendencia a considerar la competitividad de este espacio a partir de la explotación privada de sus recursos naturales y la operación de un sistema de transportes ofreciendo servicios de infraestructura y convirtiendo a Neuquén en un lugar de tránsito de personas y mercaderías.

En síntesis, la quiebra de la estrategia de un estado interventor, planificador, distribucionista y el gerenciamiento de la crisis en Neuquén pone en discusión las bases sociales y materiales sobre las que se asentaba la provincia. Una fracción del empenismo apunta a una transformación del espacio y de la cultura productiva; la otra fracción opera en la búsqueda de capitales para reactivar el negocio petrolero y abrir la economía provincial a fuertes inversiones in-

ternacionales. Ambas estrategias, con sus límites y potencialidades, reflejan una mayor iniciativa por parte de la provincia que modifica su histórica vinculación entre las instancias federal y local. Situación inédita que es una consecuencia reveladora de las transformaciones estructurales por las que están atravesando la economía y la política argentina.

La crisis y las propuestas de reconversión de modelo neuquino parecen dar razón a un estudioso del tema que dice que «El Estado no es la única solución, pero tampoco solamente el problema (...) ...se impone la conclusión de que el Estado es parte del problema y de la solución».

** Docentes e investigadores de la Facultad de Humanidades. Universidad Nacional del Comahue. Centro de Estudios Históricos de Estado, Política y Cultura (CEHEPYC)/CLACSO.*



Dirección:
Orietta Favaro
ofavaro@arnet.com.ar

Equipo:
Mario Arias Bucciarelli
María Carolina Scuri
Alicia Ester González
Graciela Elvira Iuorno
María Susana Palacios
Norma Beatriz García

Centro de Estudios de
Históricos de Estado,
Política y Cultura (CEHE-
PyC), miembro del Consejo
Latinoamericano de Cien-
cias Sociales (CLACSO).

- Orietta Favaro y Mario Arias Bucciarelli: «La conformación de una provincia exportadora de energía, 1950-1980». En: Orietta Favaro (editora): Neuquén. La construcción de un orden estatal. Cehepyc-Clacso, Universidad Nacional del Comahue, 1999.
- Orietta Favaro, Mario Arias Bucciarelli y Graciela Iuorno: «Estrategias del Estado neuquino en el escenario de la globalización. Propuestas para la reconversión económica de un espacio mediterráneo». En: Revista EURE, Santiago de Chile, 2000, 78.
- Orietta Favaro: «La privatización de Yaci-

Bibliografía

- mientos Petrolíferos Fiscales. Los efectos en áreas petroleras de provincias: El caso de Neuquén». En: Revista de Historia. Publicación universitaria anual, Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, 1997/98, 7.
- AA.VV.: Matriz productiva del Neuquén. En: Boletín Confluencia, Neuquén, números 6 y 8.
- Daniel Gustavo Montamat: Economía y Petróleo. Bs.As., Editora PV, 1995.

- Agustín Salvia, Marta Panaia (Comp): La Patagonia privatizada. Bs.As., CEA-CBC, 1997, 14.
- Alejandro Rofman: Las economías regionales a fines del siglo XX. Los circuitos del petróleo, del carbón y del azúcar. Bs.As., Ariel, 1999.
- COPADE. Cuadernos NEU., Neuquén, 1970-1999.
- Roberto Kozulj y Víctor Bravo: La política de desregulación petrolera argentina. Antecedentes e impactos. Bs.As., CEAL-IDEA, 1993.