

PROYECTO DE UNIÓN ECONÓMICA EN LA PATAGONIA NORTE

*Ernesto Bilder¹
Adriana Giuliani²*

ABSTRACT

ECONOMIC INTEGRATION PROJECT IN NORTH PATAGONIA - The object of this work is to study the political and economic union project of the Neuquén and Río Negro provinces, situated in North Patagonia, Argentina. This project is examined according to the regional economic theories. Neuquén is characterized as rent seeking economy; it is an important petroleum and gas producer, with a public sector of great dimension. The main activities of Río Negro are fruit production, tourism and mining industry. The population of both provinces is low. There is no coincidence between the political borders and the economic sectors. The project of integration and the viability of regionalisation are critically analyzed.

Keywords: region, North Patagonia, economic theory, income.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é estudar o projeto político e econômico de união das províncias de Neuquén e Río Negro, situadas em Patagônia Norte, Argentina. Este projeto é revisado de acordo com as teorias econômicas regionais. Neuquén é caracterizado como uma 'economia de rendas'; é um importante produtor de petróleo e de gás, com um setor público de grande dimensão. As atividades principais de Río Negro são produção de frutas, turismo e indústria de mineração. A população de ambas províncias é baixa. Não há nenhuma coincidência entre as fronteiras políticas e os setores econômicos. O projeto da integração e a viabilidade de regionalização são criticamente analisados.

Palavras-chave: região, Patagônia Norte, teoria econômica, renda.

¹ Licenciado en Economía. Profesor Titular e investigador del Departamento de Economía de la Facultad de Economía y Administración - Universidad Nacional del Comahue.

² Contadora Pública Nacional. Profesora Adjunta e investigadora del Departamento de Economía de la Facultad de Economía y Administración - Universidad Nacional del Comahue

RESUMEN

El objeto de este trabajo es estudiar el proyecto político y económico de la unión de las provincias de Neuquén y Río Negro, situadas en Patagonia Norte, Argentina. Este proyecto es analizado según las teorías económicas regionales. Neuquén es definida como una 'economía rentística'; es un productor importante de petróleo y gas, con un sector público de gran dimensión. Las actividades principales de Río Negro son la producción de fruta, el turismo y la industria minera. La población de ambas provincias es baja. No hay coincidencia entre las fronteras políticas y los sectores económicos. El proyecto de la integración y la viabilidad de regionalización son analizados críticamente.

Las palabras claves: la región, Patagonia del norte, la teoría económica, los ingresos.

INTRODUCCIÓN

En el mes de diciembre de 2002, se reunieron en la ciudad cordillerana de Villa la Angostura, representantes de los gobiernos de las provincias de Neuquén y Río Negro para impulsar la regionalización de ambas unidades políticas.³ Este movimiento es coincidente con la reforma de 1994 de la Constitución Argentina, que en su artículo 124 establece: "Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines..."

Las uniones económicas se han visto propulsadas en las últimas décadas por los acuerdos internacionales que han creado zonas de comercio ampliadas bajo diversas modalidades. El más antiguo y prestigiado de 1958, es la Comunidad Europea, cuyo empuje ha llevado en los últimos años a la creación de la moneda única y al incremento del número de miembros, en un bloque que tiende a abarcar la Europa occidental y central. A éste, entre otros, se le han sumado en 1994 el NAFTA y en 1995 nuestro Mercosur.

La reflexión de Adam Smith sobre el tamaño de mercado y su ventaja implícita de extenderlo, nos acompaña desde el inicio de la ciencia económica. En oportunidades, pequeños espacios económicos buscan integrarse para situarse en mejor posición negociadora frente a grandes unidades de comercio y producción.

³ Las Jornadas se realizaron los días 5, 6 y 7 de diciembre de 2002 y fueron parte de los anuncios de ambas provincias en su búsqueda de caminos que posibiliten el renacimiento del federalismo en la Argentina.

Uno de los temas polémicos de todo proceso de integración ha sido la política de tipos de cambio y los sistemas de paridades que regulan el comercio. Si el área que se busca integrar, como la de nuestro estudio, opera con el mismo sistema monetario, resuelve una de las cuestiones delicadas de las uniones y disminuye el riesgo de fracaso. Las desventajas de los proyectos de integración están asociadas al diferente nivel de desarrollo de las regiones que pretenden la unificación. En estos casos, los económicamente débiles resultan perjudicados con la apertura frente a socios mayores, o, en otros términos, la asimetría de los participantes no es una buena base para la integración. En sentido contrario lo es la homogeneidad.

Los proyectos de unidad de la Patagonia son de vieja data, ya que desde hace más de treinta años se describe la denominada Región del Comahue, que abarca además de las provincias de nuestro estudio, Neuquén y Río Negro, otras áreas del Sur del país. Nuestra propia Universidad lleva este nombre respetando este ámbito geográfico.

En nuestro trabajo revisaremos la teoría económica regional, señalaremos las diferencias entre ambas provincias y buscaremos probar el escaso sustento real del proyecto.

TEORÍA ECONÓMICA REGIONAL

La regionalización en las provincias de la Patagonia Norte ha sido en los últimos tiempos tema de variados análisis. Una de las perspectivas aún poco exploradas es la que nos brinda la teoría económica, la cual representa una herramienta adecuada para reflexionar sobre posibles estrategias de desarrollo y acerca de los argumentos que puedan fundamentar la conformación de nuevas regiones. Revisando los aportes más representativos, nos encontramos con las siguientes líneas de pensamiento:

a) la clásica teoría de los costos comparativos que originalmente justificó la especialización internacional. Ella afirma que cualquiera sea la dotación de recursos de un área económica, es posible escoger, entre diversas alternativas de producción y en función de la estructura de precios, un tipo de bien que genere ventajas de intercambio. En la Norpatagonia, se exportan los bienes que tienen una ventaja absoluta.

b) los trabajos de Douglas North (1964) sobre la creación de una economía a partir de una base común de exportación y sus efectos multiplicadores. La explotación de un producto que puede ser colocado en la extra-zona incentiva el desarrollo de nuevas actividades, que con el tiempo ampliarán la base de exportación. En este marco, aún cuando la región depende de actividades primarias, y entre ellas las extractivas, es posible que alcance un adecuado nivel de maduración, siempre que una porción de los ingresos derivados de la actividad principal sean invertidos en la expansión de la base. Ahora bien, en países periféricos como el nuestro el capital es a menudo foráneo y normalmente las

ganancias fluyen fuera de la región; en ese caso, es el Estado quien tendría a su cargo la responsabilidad de la diversificación, destinando a ese fin una parte de las regalías e impuestos cobrados, máxime cuando la actividad principal consiste en la explotación de recursos no renovables.

El documento "Neuquén 2020", elaborado por el COPADE⁴ en 1997, esbozaba la intención de "cambiar el paradigma productivo basado en hidrocarburos" por un esquema agroindustrial. No es la oportunidad de realizar juicios valorativos sobre el mismo, pero lo cierto es que en poco tiempo, presa de las disputas internas por el poder en el seno del partido gobernante, pasó a ocupar un espacio en las bibliotecas, convirtiéndose en mero material de consulta;⁵

c) la conocida hipótesis del gran impulso o "big push", en el marco de la teoría del crecimiento desequilibrado. En su versión más tradicional, expresada por uno de sus principales mentores, el Profesor Perroux (1964), establece que el crecimiento no se da en forma simultánea en todos los sectores de la economía sino que, por el contrario, en determinado momento el equilibrio económico es alterado por el surgimiento de centros motrices que expanden sus efectos al resto de la economía. Son industrias que introducen antes que otros procesos novedosos, que posteriormente se propagarán entre las restantes, transformando la "estructura espacial de las actividades" del área geográfica bajo su influencia.

Los famosos "polos de desarrollo" se inscriben en este marco teórico y han sido recurrentemente anunciados por los sucesivos gobiernos de turno en el Neuquén. Sin embargo, su eficiencia nunca pudo ser puesta a prueba, ya que uno tras otro se frustraron antes de existir. Desde fines de 1999, la actual gestión provincial ha puesto en marcha "alianzas estratégicas" con compañías petroleras multinacionales, argumentando la posibilidad de generación de nuevos puestos de trabajo a partir de importantes inversiones iniciales. Sin embargo, hasta el momento no han podido verificarse efectos significativos sobre el nivel de empleo.⁶

d) Los estudios más recientes sobre localización y concentración industrial tienen una referencia ineludible en Paul Krugman (1992), quien con su redescubrimiento de la geografía económica conduce a pensar sobre el emplazamiento de la actividad económica en el espacio. ¿Cómo surgen los conglomerados industriales y qué es lo que incita a las fábricas a establecerse juntas? Ya que la evidencia empírica de Estados Unidos nos muestra que muchos nacieron merced a algún "accidente histórico", lo que interesa es el proceso

⁴ Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo de la Provincia del Neuquén (COPADE): creado por la Legislatura Provincial en 1964, ha elaborado desde entonces programas de crecimiento y gestión, que en cada momento se inscribieron en la coyuntura política del país.

⁵ Río Negro nunca elaboró este tipo de proyectos y juega un rol relativamente pasivo frente a las propuestas de Neuquén.

⁶ Como es sabido, la industria petrolífera es "capital-intensiva".

acumulativo que acontece luego de la instalación de la primera empresa. Krugman revaloriza la interacción de los rendimientos crecientes, los costos de transporte y la demanda. Las economías de escala favorecen la concentración, lo cual se potencia con la cercanía respecto de los grandes centros consumidores y oferentes de servicios que facilitan la producción. Un concepto central de la economía regional, indispensable para estudiar el fenómeno de concentración, es el de las llamadas economías externas de aglomeración, es decir aquellos beneficios que resultan de la ubicación de una firma en determinado lugar, sin haber incurrido en costo alguno. Suelen clasificarse en economías externas de localización y de urbanización: las primeras son las que se generan cuando se concentran empresas del mismo sector o rama, mientras que en las segundas las empresas concentradas realizan distintas actividades. El economista Alfred Marshall fue quien primeramente se ocupó de las ventajas de la localización industrial, identificando al menos tres razones en su favor. En primer lugar, la existencia de un mercado de trabajo conjunto: las empresas preferirán situarse allí donde exista oferta de mano de obra especializada y los trabajadores donde la demanda sea mayor, beneficiándose ambos grupos de la concentración. Krugman, demuestra que el argumento es válido tanto en un marco de competencia perfecta y flexibilidad de salarios, como suponía Marshall, uno de los principales exponentes de la escuela neoclásica, como así también partiendo del supuesto de que las empresas intentarán ejercer su poder de monoposio (KRUGMAN, 1992, p. 56). La segunda ventaja de la localización industrial es que favorece el desarrollo de una gran variedad de proveedores de factores intermedios específicos, circunstancia que a su vez retroalimenta la concentración, al incentivar el establecimiento de las empresas productoras de bienes finales. Aquí adquiere relevancia el costo del transporte, ya que los complejos industriales serán más convenientes cuando resulte más caro transportar bienes intermedios que finales. El tercer factor que alienta la concentración, quizás el más difundido, es la propagación de conocimientos, lo cual es muy apreciado especialmente en los sectores de alta tecnología. En los complejos productivos, pareciera que los secretos fluyen en el ambiente, generándose una especie de "ósmosis tecnológica".

¿Cómo alentar la concentración industrial en regiones de escasa densidad poblacional y/o lejanas a los centros urbanos, donde no pueda verificarse la existencia de algunas de las ventajas aludidas?

Aunque puede constatarse fácilmente que la tendencia más frecuente ha sido la concentración al amparo de grandes ciudades, recientes experiencias nos señalan modernos núcleos tecnológicos que fueron creados a iniciativa de los gobiernos locales con el apoyo de universidades o institutos de investigación, no necesariamente cercanos a localidades importantes. Es que la gravitación de la distancia respecto de los centros de distribución puede atenuarse si se asume el carácter endógeno de la reducción de los costos de transporte, ya que la existencia de un importante número de firmas bien puede justificar inversiones en nuevas redes de comunicación. Finalmente, en cuanto al tamaño

del mercado, si bien los empresarios querrán montar sus fábricas donde exista el mercado más grande, también es cierto que el mercado será mayor allí donde se hayan situado los empresarios.

Esta propuesta puede parecer impracticable en aquellas regiones dotadas en recursos naturales; sin embargo, hay exitosos ejemplos en el mundo de complejos productivos creados en torno a ellos, que se dedican no sólo a su extracción y procesamiento más simple, sino también a múltiples actividades eslabonadas que van agregando valor en cada etapa (RAMOS, 1998).

En la Norpatagonia, las economías externas podrían canalizarse mediante precios energéticos diferenciales respecto del resto del país y una oferta de mano de obra altamente calificada. También continúa siendo válido que para nuestra región, lejana a grandes puertos y carente de vías navegables, el desarrollo de un sistema de transporte a bajo precio como puede ser la reactivación ferroviaria, es una necesidad siempre vigente.

PATAGONIA NORTE: ANÁLISIS COMPARATIVO

El área de influencia de una economía regional es generalmente difusa y sus fronteras raramente coinciden con la división política que delimita los estados. Recordemos que el desarrollo económico argentino se ha regido por criterios básicamente socioeconómicos. Desde sus inicios, las ciudades puerto, las zonas cercanas a las costas o las grandes praderas surcadas por redes ferroviarias dieron el dinamismo del modelo de crecimiento agroexportador vigente desde la segunda mitad del Siglo XIX. El resto de la geografía del país, las regiones extra-pampeanas, tuvieron distintas evoluciones, generalmente ligadas a alguna producción agroindustrial. La vitivinicultura en Cuyo, el algodón en el Noreste, el azúcar y el tabaco en el Noroeste, son algunos ejemplos. También, el Alto Valle de Río Negro y Neuquén, que desarrolla la actividad frutícola inicialmente impulsada por los empresarios de los ferrocarriles británicos. Un rasgo común del conjunto de las economías regionales extapampeanas fue que desde sus respectivos orígenes la producción fue llevada a cabo principalmente por un número elevado de pequeños y medianos productores. Sin embargo, el giro de la política económica argentina en el pasado decenio alteró drásticamente las condiciones en las que se desenvuelve el proceso productivo, generando un doble efecto de concentración y exclusión. El mayor grado de apertura hacia mercados externos provocó que la oferta debiera adaptarse a una demanda cada vez más exigente en cuanto a calidad y a volumen, en un escenario altamente competitivo. Aunque la producción ha estado principalmente orientada hacia la exportación, también en los mercados internos han existido inconvenientes al tener que competir con los productos importados. Sólo aquellas unidades suficientemente capitalizadas fueron capaces de llevar a cabo con éxito un proceso de

reconversión, incorporando tecnología e introduciendo nuevas variedades. El resultado fue un profundo debilitamiento de la franja productiva de menor tamaño, tradicionalmente representada por la típica explotación de carácter familiar. Por otro lado, el alto índice de endeudamiento generado a partir de la baja competitividad del sector, entre otras causas por el atraso cambiario impuesto por la Convertibilidad,⁷ restringió el acceso a nuevas fuentes crediticias que posibilitara que los pequeños productores implementaran las transformaciones necesarias para adaptarse al nuevo contexto económico. En consecuencia, algunos de ellos fueron absorbidos por grandes empresas que integran los distintos eslabones de la cadena de producción y otros sencillamente abandonaron la actividad.⁸

Al comparar ambas provincias, se observa que más allá de sus similitudes por la proximidad geográfica, la historia de sus respectivos procesos de crecimiento presenta grandes diferencias (BILDER et al, 2002). Hasta los años '60 Río Negro fue el estado patagónico de mayor riqueza y desarrollo, mientras que Neuquén fue, sin ninguna duda, el estado más pobre de la región; Río Negro seguía creciendo, pero a un ritmo menor. A fines de los '80 este último comenzó a sentir los efectos de una crisis, en particular del estado provincial, que se agravó durante la década siguiente; Neuquén, que parecía librada de esta situación, a mediados de los años '90 también sintió el peso de la desocupación y la marginalidad social y tanto la sociedad civil como el gobierno entraron en crisis.

Algunos indicadores representativos son los siguientes:

Cuadro 1 - Principales categorías estadísticas de Río Negro y Neuquén

	Río Negro	Neuquén
Superficie (km ²)	203.013	94.078
Población (Censo 2001)	552.822	474.155
Densidad (hab./km ²)	4,1	5,0
PBG per cápita 2001 (en pesos)	7.141	12.691
Desempleo (2003)	14,5%	13,1%
Empleados Públicos / PEA (2001)	12,8%	18,0%
Deuda Pública / PBG (2001)	30,7%	14,4%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) e informaciones periodísticas.⁹

⁷ Plan implementado por Domingo Cavallo, ministro de economía del gobierno de Carlos Menem. Este régimen de tipo de cambio, basado en la paridad del peso con el dólar, posibilitó detener la hiperinflación y constituyó la base de las políticas económicas argentinas durante la década de los '90.

⁸ La maxi-devaluación de fines del 2001 alteró todo el marco macroeconómico.

⁹ Debe mencionarse la ausencia de relevamientos realizados por ambas provincias luego de la devaluación, que permitan exponer datos más actualizados.

La Provincia de Neuquén es geográficamente más pequeña y menos poblada que Río Negro. Con la posible excepción de la llamada línea sur (caracterizada por la presencia del ferrocarril que une San Antonio con Bariloche), las distintas regiones se han desarrollado más equilibradamente en Río Negro que en Neuquén. En esta última, existe una concentración de población y actividad en el Departamento Confluencia, ubicado en el extremo oriental de la provincia.

Río Negro es una provincia marítima, ya que tiene una frontera con el Atlántico con un importante puerto pesquero y de exportación frutícola en San Antonio. En el oeste, se encuentra Bariloche, que es el centro del turismo cordillerano, actividad que se complementa con una playa de gran demanda regional, como es el balneario de Las Grutas; además, también en Bariloche, se concentra un espacio de ciencia e investigación de primer nivel. Por otra parte, sobre el valle superior del Río Negro, se desarrolla la economía frutícola, que es la más importante del país en peras y manzanas. Se trata de un corredor de unos 100 kilómetros de largo que se extiende entre Chinchinales y Cipolletti, que penetra como región integrada sobre los valles neuquinos del río Limay y Neuquén y que los últimos años se ha extendido hacia el valle medio. En el Alto Valle se encuentra una elevada parte de la población provincial en un conjunto integrado de ciudades y pueblos, entre los que se destaca General Roca.

Neuquén, por su parte, es fundamentalmente una provincia que explota recursos energéticos; su centro neurálgico es la capital que, con su zona de influencia (Departamento Confluencia), concentra aproximadamente el 70% de la población. Fuera de este polo, la zona cordillerana con la ciudad de San Martín de los Andes es su referente turístico, mientras que la nueva población de Rincón de los Sauces, en el norte, limítrofe con Mendoza, es un centro de explotación petrolífera. La producción agroindustrial frutícola es una continuación de la producción rionegrina con la cual está totalmente integrada. El norte y centro de la provincia tiene escasa población e importancia, pudiéndose citar a la ciudad de Zapala, vinculada a la minería y a Chos Malal como anterior capital de la Provincia. Por la fuerte presencia del Estado en su desarrollo histórico y los importantes ingresos provenientes de regalías y coparticipaciones con el poder federal, el sector público es uno de los más importantes componentes del producto bruto geográfico (PBG) provincial.

Río Negro no puede catalogarse con propiedad como una provincia petrolera; no obstante, a nivel nacional ocupa el quinto lugar como productora con un 4,3% del total de la producción de petróleo y el 2,4% de gas. La extracción se efectúa en yacimientos "maduros" del Noroeste de la provincia.

Neuquén, en cambio, tiene la cuenca petrolífera más importante de la Argentina, con el 60% de su producción total, de los cuales la zona de Rincón de los Sauces representa el 80% del total Provincial. Sumado a estos datos, la producción gasífera y la hidroelectricidad hacen del Neuquén un productor y gran exportador de energía al resto del

país y al exterior. Económicamente, como consecuencia de su fuerte sector energético, la provincia del Neuquén tiene un PBG superior al rionegrino.

Políticamente, desde la instauración de la democracia en 1983, los gobiernos de ambas provincias tienen continuidad en el poder. En el caso de Neuquén, es un partido provincial, el Movimiento Popular Neuquino (MPN)¹⁰ y en Río Negro, un deteriorado partido nacional, el Radicalismo. No obstante, como es habitual, están fraccionados en grupos con cierto antagonismo pero, por otra parte, ninguno de los dos ha enfrentado oposiciones unificadas.

Las políticas emanadas del Consenso de Washington, aplicadas a partir de la década del 90, impactaron negativamente en ambas provincias. En Neuquén, el proceso de privatización de las empresas energéticas, en especial YPF en el petróleo, Gas del Estado en el gas e Hidronor en la producción hidroeléctrica, afectó al resto de la economía. Aquellas, como empresas públicas, tenían una concepción de permanencia regional, que les llevaba a gastar gran parte del excedente económico en la misma región, tanto en gastos sociales como en la generación de actividades conexas o, conjuntamente con el estado, prestando servicios indivisibles. Esto, con la lógica de la empresa privada, desapareció. Por otro lado, se procuró eficientizar al máximo el gasto: se redujo la ocupación directa en aproximadamente un 36% mientras se eliminaron las compras en los comercios de la región, centralizándolas directamente en la Capital Federal o, en el caso del petróleo, en los Estados Unidos; se suprimieron gran parte de los contratistas locales y se concentraron las tareas de administración y dirección en Buenos Aires o en el extranjero.¹¹

También en Río Negro se agravó la situación económica. Su complejo agroindustrial frutícola es el sistema productivo más importante de la provincia. Como lo señala Guillermo Wood (1999): "...hasta mediados de los años setenta fue la locomotora del desarrollo económico rionegrino", siendo durante mucho tiempo el símbolo que identifica al Alto Valle y sinónimo de prosperidad. Aún en la actualidad "...el complejo frutícola contribuye, en forma directa e indirecta, aproximadamente con el 25% del PBG de la provincia y aporta el 65% de las exportaciones." (WOOD, 1999, p. 26). Sin embargo, a partir de la política de Martínez de Hoz durante la dictadura militar y posteriormente por los efectos del plan económico implementado durante el gobierno

¹⁰ Los Sapag son descendientes de un inmigrante sirio-libanés arribado a la región a principios de siglo, siendo sus principales actores políticos su hijo ya fallecido, Elías, quien fuera senador nacional y Felipe, gobernador, ambos por varios períodos. Otros miembros de la familia ocupan o han ocupado cargos de ministros, intendentes, vice-gobernador, etc. Simultáneamente, el grupo familiar es un poderoso núcleo empresario del Neuquén. Desde hace unos años, se encuentran compartiendo y/o disputando el poder con el sector liderado por el actual gobernador de la provincia, Jorge Sobisch, quien buscará la re-elección en las próximas elecciones a celebrarse a fines del mes de setiembre.

¹¹ Río Negro, sumándose a las ideas privatizadoras, vendió su Banco Provincial y sus grandes empresas públicas y concesionó los servicios energéticos.

de Carlos Menem en los '90, comenzó a reducirse la rentabilidad y a expulsar de la agro-industria a los pequeños y medianos productores (BILDER et al, 1998).

El sector experimentó un severo ciclo recesivo a partir de la crisis asiática de 1997 y su correlato en la baja de precios de las commodities, agravado por la devaluación de Brasil de enero de 1999¹²; teniendo en cuenta que este país era uno de los mayores destinos de la exportación frutícola, las dimensiones del problema abarcaron a las grandes empresas agro-industriales de la región. Jugueras, galpones de embalaje de frutas, frigoríficos, grandes exportadoras y empresas viñateras, quedaron fuertemente endeudadas con bancos y con pequeños y medianos productores. Los altos costos internos medidos en dólares, sumados a los bajos precios internacionales, derivó en el conflicto que se manifestó en la región con los recordados "tractorazos" del año 2001, cuando numerosos chacareros cortaron el tránsito de las rutas de la zona con tractores y otros vehículos de trabajo.

La crisis de fines de ese mismo año condujo a una desordenada y tardía salida de la Convertibilidad, en un contexto de confusión política y protesta social. Luego de la anunciada corrección del tipo de cambio, llevándolo a \$1,40 por dólar, la libre flotación en un marco de gran incertidumbre provocó que la moneda nacional se depreciara casi en un 70%.

En este marco de incertidumbre, el 27 de agosto de 2002 *The New York Times* publicó en su primera página un sugestivo artículo sobre la Patagonia, donde se sostenía que hay sectores en la Argentina que propugnaban la separación de este rico territorio del resto del país, para alejarse de la profunda crisis económica y usufructuar con el 5% de la población de la Nación, de sus grandes recursos naturales. La información se combina con otra del 5 de marzo de 2003 del diario francés *Libération*, donde se lanzaba la hipótesis que la Argentina podría pagar parte de su inmensa deuda externa con territorios patagónicos.

Ambas ideas carecen de sustento, dado que en el país nunca prosperaron movimientos separatistas ni de ventas de territorios, predominando en cambio un fuerte nacionalismo legado por la generación del '80.¹³ Estas noticias marcan las notables diferencias entre el norte y el sur de la Argentina; el poder político ha sido tradicionalmente detentado por las grandes provincias de la pampa húmeda, pero los recursos energéticos, forestales y de disponibilidad del agua, entre otros, son patagónicos.

Las provincias de Río Negro y Neuquén son espacios abiertos dentro de un mismo marco macroeconómico. La ventaja de su integración debería ser consistente con los

¹² Desde mediados de 1998 hasta el fin de la Convertibilidad, Brasil tuvo una devaluación real de casi 120% (140 por tipo de cambio menos 20 de inflación), mientras que en la zona del euro la devaluación real fue del 23% (29 por tipo de cambio menos 6 de inflación).

¹³ Movimiento nacido en 1880, que es sinónimo de la pacificación de la Argentina y de su inserción en la división del trabajo en el plano internacional.

argumentos expuestos precedentemente; en este sentido podemos señalar:

a) No tienen las provincias alguna producción excedentaria que aliente particularmente su intercambio.

b) No existe complementación industrial entre ambas que posibilite el comercio intraindustrial.¹⁴

c) Si bien Río Negro y Neuquén son límites y su nivel de desarrollo relativo tiene alguna semejanza, su escasa población no da lugar a corrientes de comercio significativas.

d) Existe una serie de actividades económicas integradas por la propia lógica de la economía de los precios y mercados, entre las que se encuentran las ya mencionadas del turismo y la fruticultura.

e) Ambas son cruzadas por las rutas nacionales que conectan las zonas atlánticas argentinas con el Pacífico chileno.¹⁵

f) En las ciudades colindantes, como es el caso de Cipolletti y Neuquén, hay un intenso tráfico y prestación de servicios comunes, donde el rol hegemónico lo cumple la capital neuquina. Hay una parte importante de población en las ciudades límites que trabaja en Neuquén, dado que las remuneraciones son más altas y hay mayor demanda laboral. En tiempos electorales, los políticos de Neuquén hacen proselitismo en estas poblaciones de Río Negro, dada la cantidad de electores que tienen domicilio formal en una provincia pero viven en la otra.

Entre las dificultades de los pretendidos procesos de integración, podemos mencionar:

a) Las exportaciones las realizan al exterior o al resto del país, donde el área urbana de Buenos Aires tiene un lugar preponderante.

b) Para uno de los propulsores de la idea de integración, el gobernador de Neuquén, Jorge Sobisch, lo que deben hacer ambas provincias es buscar sustituir importaciones que vienen desde fuera de la región. El tipo de bienes a los que presumiblemente se refiere son los alimenticios, que llegan del resto del país como consecuencia de diferencias climáticas y ecológicas. Pensamos que productos más complejos no entran en su cómputo, por la lógica imposibilidad de reproducirlos en la región. En principio, este comercio está basado en la propia división del trabajo de la economía nacional y es difícil modificarlo sustancialmente.¹⁶

c) Económicamente, los recursos energéticos han creado una situación de prosperidad relativa en Neuquén, diferenciándola de Río Negro, sumida en una crisis persistente.

¹⁴ Ninguna de las dos tiene un sector industrial desarrollado.

¹⁵ Durante el último quinquenio, se planteó en varias oportunidades crear "zonas francas" para aprovechar los nexos que crean las autorutas. Sin embargo, quedaron en propuestas no realizadas.

¹⁶ Otros temas planteados fueron la elaboración de sistemas penales y tributarios conjuntos. Conceptos del Gobernador Jorge Sobisch en el Seminario Económico del Comahue. Diario *Río Negro*, 4 de abril de 2003.

d) Las ambiciones políticas de los dirigentes del MPN no se encuentran en los del Radicalismo de Río Negro, partido que no ha proyectado ideologías exististas ni modelos propios como los neuquinos. En algún momento, esta distinta perspectiva podría crear mayores divergencias.

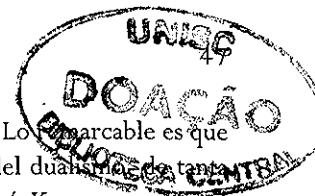
Con esta base de referencia, es difícil plantear un gran programa de integración que supere lo que la economía privada realiza en la medida de sus intereses.

EL "MODELO NEUQUINO"

Para comprender el funcionamiento de la provincia de Neuquén, es oportuna la referencia al "síndrome holandés". Caracterizado a partir de la entrada de metales preciosos a España del siglo XVI, ha sido reiteradamente utilizado para describir las consecuencias perjudiciales que se generan con el crecimiento significativo de los ingresos de un país, en un lapso de tiempo breve. Las economías petroleras, con posterioridad a la creación de la OPEP han usufructuado de largos períodos de altos precios del "oro negro", en relación a las épocas previas a la constitución del oligopolio. Si bien es verificable que el precio del petróleo fluctúa permanentemente, las tensiones políticas en los países exportadores, en especial los del Medio Oriente, han empujado los precios al alza. Para muchos de los productores de gas y petróleo, estos elevados ingresos no han significado economías prósperas y desarrollo equitativo. Es interesante señalar que las ex-repúblicas de la Unión Soviética de la región caucásica, tales como Azerbaiján y Turkmenistán, exportadoras de petróleo, han desarrollado vicios similares a los descritos en los países árabes, pese a que su carácter independiente es reciente y su historia es de economías socialistas (COVILLE, 2003). Dado que muchos de los exportadores del llamado "oro negro" son países periféricos, se ha configurado un tipo de sistema identificado como "economías rentísticas" (*rent seeking economies*). En ellas se crea una dependencia del conjunto de la economía del sector del gas y petróleo, que es el que decisivamente aporta en el presupuesto público y proyecta un funcionamiento defectuoso al resto de la economía, dada la facilidad y la pasividad del Estado en la obtención de este ingreso. La identificación en la literatura inglesa de estas economías como SBC (*Soft Budget Constraint*) aproxima a la misma idea de funcionamiento.

Su análisis trasciende el límite de lo económico para caracterizar los sistemas políticos, que frecuentemente se apoyan en aquellos que dependen del gasto público, dispuestos a tolerar los puntos dudosos de sus gobiernos. No obstante, el tipo de administración política de cada país petrolero tiene obviamente diferencias, ya que encontramos desde monarquías absolutistas como la de Arabia Saudita hasta democracias cuestionadas como la de Venezuela.

El rescate del relativo condicionamiento geográfico de las economías, como ya



mencionáramos, ha venido de la mano de Paul Krugman (1998). Lo destacable es que de las cuestiones de localización se pasa a rescatar el concepto del dualismo de tanta significación en los primeros tiempos de la teoría del desarrollo. Así, Krugman sostiene: "It is often observed that many developing countries suffer from significant economic dualism in which a relatively high-wage, high-income economy appears to exist within a much less developed economy" (KRUGMAN, 1998, p. 99). En las economías petroleras, este sector tiene frecuentemente características de enclave, pagando altos salarios, o bien porque los ingresos fiscales derivados de sus actividades permiten al Estado abonar sueldos y ofrecer condiciones que no se obtienen en el resto de la economía.

El otro componente destacado son las teorías "institucionalistas" que explican el funcionamiento de las economías por una serie de factores históricos, de hábitos y costumbres. Las mismas, superando los límites tradicionales, incorporan lo político y lo sociológico en su análisis.¹⁷

Avalando lo institucional, se señala a Noruega como un país de buena gestión de los recursos petroleros. En este sentido, las virtudes de honestidad, transparencia y democracia, distinguen a esta singular economía escandinava, las que se han proyectado en su joven sector energético.

Sin embargo, las características que más frecuentemente se encuentran en las economías petroleras y que pueden señalarse también en la provincia del Neuquén, son:¹⁸

- a) Horizonte de corto plazo en la ejecución de las políticas económicas y sociales.
- b) Poca transparencia de los gastos y política presupuestaria, dada la poca ingerencia que se otorga a los organismos de control del Poder Ejecutivo.
- c) Altos costos en las transacciones realizadas por el Estado.
- d) Poderosos intereses vinculados al gasto público o a la política de apoyos financieros y concesiones realizadas por el Estado.
- e) Escaso desarrollo y poca competitividad de los sectores privados no conectados con el gasto público.
- f) Dualismo social, con grandes bolsones de pobreza de sectores no beneficiados con la redistribución del Estado.

Al plantear la cuestión de las características político-económicas de los países petroleros, debemos indicar las diferencias cuando el nivel de análisis es, como en nuestro caso, una provincia. La fijación del tipo de cambio, del nivel de retenciones y de las coparticipaciones impositivas, es atribución del poder central. Además, no pueden

¹⁷ Debe aclararse que una versión ortodoxa del manejo del concepto de "institución", es la utilizada por los organismos internacionales de crédito, que la asocian al mayor o menor respeto del derecho de propiedad en un país. Véase la sección "Instituciones en el desarrollo", en *Finanzas & Desarrollo*, publicación trimestral del FMI, junio de 2003.

¹⁸ Un cuadro con cierta semejanza se encuentra en Eifert et al, 2003.

controlan los movimientos migratorios ni los flujos de inversiones privados que modifican sus datos estructurales. No obstante estas consideraciones, con el retorno a la democracia en la Argentina en 1983, la autonomía de las provincias se ha consolidado, generando dentro del país un grupo de cierto privilegio presupuestario entre las que disponen de petróleo, entre las que se incluyen las patagónicas:

Cuadro 2 - Ingresos y Gastos de las provincias productoras de petróleo y gas - 2002 (en millones de pesos)

Rubros	Neuquén	Santa Cruz	Río Negro	Chubut	Tierra del Fuego	Salta	Mendoza
Ingresos tribut.Pciales.	214.0	45.2	130.7	105.8	46.1	163.7	325.5
Ingresos tribut. Nac.	278.3	285.8	365.0	276.1	210.6	540.7	580.0
Regalías	870.0	299.2	121.3	368.5	99.9	23.7	302.3
Intereses Ganados	9.1	109.9	-	17.8	-	-	32.8
Transf. Corrientes	96.7	108.8	38.1	11.1	5.3	35.5	52.1
Otros Ingresos Corr.	21.9	32.3	27.0	54.6	48.5	8.2	52.2
Total Ingresos Corr.	1490.0	881.2	682.1	833.9	410.4	771.8	1344.9
Gastos en personal	600.0	329.2	360.7	372.9	194.4	424.9	709.6
Otros Gastos	600.0	323.2	315.9	179.6	166.9	313.1	621.4
Total Gastos Corr.	1200.0	652.4	676.6	552.5	361.3	738.0	1331.0

Fuente: Diario *Río Negro*, 31 de agosto de 2003.

En el denominado "modelo neuquino", la contrapartida de este importante flujo de ingresos es una delicada situación social, ya que el desempleo y el subempleo afectan al 22,9% de la población,¹⁹ lo cual impacta en los indicadores de pobreza y marginalidad: el último relevamiento muestra que un 46,57% de los habitantes de Neuquén son pobres y el 23,5% indigentes.²⁰ El 15,5% de los hogares no satisface las necesidades básicas²¹ y casi la mitad de los neuquinos, un 48%, no cuenta con cobertura médica.²²

¹⁹ Datos extraídos de la Encuesta Permanente de Hogares, onda mayo de 2003, efectuada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina (INDEC) para el aglomerado Neuquén-Plottier. Tasa de desempleo: 13,1%; tasa de subempleo: 9,8%. Se considera subempleado a quien trabaja menos de 25 horas semanales y busca ampliar su jornada laboral.

²⁰ Encuesta Permanente de Hogares INDEC, onda mayo de 2003. Se considera debajo de la línea de pobreza, a quienes con sus ingresos no alcanzan a cubrir la "canasta básica total", valuada en 220,56 pesos mensuales por adulto y que incluye alimentos y algunos servicios elementales. Debajo de la línea de indigencia a aquellos que, con ingresos menores a 110,28 pesos mensuales por adulto, no alcanzan a cubrir una canasta compuesta sólo por alimentos.

²¹ Significa que presentan alguna de las siguientes características: hacinamiento, es decir hogares en los que habitan más de tres personas por cuarto; vivienda inconveniente, tal como pieza de inquilinato o algún tipo de vivienda precaria; ausencia de condiciones sanitarias adecuadas; cuatro o más integrantes por miembro ocupado y que el jefe de familia no haya completado el tercer grado de la escuela primaria o algún niño en edad escolar que no asista a la escuela.

²² Diario *Río Negro*, 18 de mayo de 2003.

Por otro lado, es alto el nivel de dependencia respecto de la asistencia gubernamental. Según datos oficiales, 8.500 personas perciben el subsidio establecido por la Ley 2.128, el Ministerio de Desarrollo Social atiende a un padrón de 10.500 necesitados, y existe un plan destinado a 2.500 desocupados del gremio de la construcción, así como uno especial para la ciudad de Cutral Có.²³ Además, hay 20.927 beneficiarios del Plan "Jefes de Hogar", financiado con fondos del Estado Nacional.²⁴ En todos los casos, la ayuda de 150 pesos no alcanza a cubrir la canasta básica de alimentos.

A pesar de disponer de menos recursos, los indicadores sociales en Río Negro arrojan valores similares. Los hogares con necesidades básicas insatisfechas ascienden al 16,1%²⁵ y la población que no cuenta con la protección de una obra social para atención médica es el 49,95%.²⁶

Las estadísticas referidas a empleo y nivel de ingresos reflejan que el 14,4% está desocupado, el 10,5%, subempleado, la pobreza alcanza al 50,6% de la población y un 26,4% vive por debajo de la línea de indigencia.²⁷

Hay en la Provincia unos 25.335 beneficiarios del Programa Jefes de Hogar y también aquí hay cuestionamientos en cuanto a su administración.²⁸

En ambas provincias, la masa salarial del Estado ha constituido una variable de ajuste: entre 2000 y 2003, en Río Negro creció un 6,5%, ya que se incorporaron más de 2.400 agentes, principalmente entre docentes y policías. El incremento fue aún mayor, un 18%, en el lapso 1996-2000.²⁹ En tanto en Neuquén, el Gobierno dispuso recientemente un considerable incremento, al restituir en plena campaña electoral un adicional por zona desfavorable del orden del 20% a los empleados de la Administración Pública, que había sido eliminado durante el gobierno de Felipe Sapag en 1996.³⁰

Al igual que el conjunto de las provincias argentinas, Río Negro presenta una situación financiera comprometida. Con 2.400 millones de pesos de deuda pública, figura en el séptimo lugar del ranking de las más endeudadas y en el primero entre las patagónicas.

²³ Recientemente, llegó a la Justicia una grave denuncia de corrupción en torno a la distribución de los planes sociales en la ciudad de Centenario, vecina a la capital provincial, en la que estuvo involucrado el intendente municipal y el propio ministro de Desarrollo Social de Neuquén.

²⁴ Diario *Río Negro*, 28-7-2002.

²⁵ Como referencia, mencionemos que para el total del país el porcentaje alcanza el 14,3%. El de la ciudad de Buenos Aires, la capital de la República, es el más bajo, con un 7,1%. *Diario Río Negro*, 4 de setiembre de 2003.

²⁶ Ídem, 18 de mayo de 2003.

²⁷ Encuesta Permanente de Hogares, INDEC, onda mayo de 2003.

²⁸ Diario *Río Negro*, 19 de agosto de 2003.

²⁹ Diario *Río Negro*, 25 de mayo de 2003.

³⁰ A principios de marzo de 2003 se llevaron a cabo comicios municipales en la ciudad de Neuquén, cuyos principales protagonistas fueron el candidato del MPN y el actual intendente, quien finalmente se impuso liderando una coalición de distintos partidos políticos.

Como elemento ilustrativo, digamos que el pasivo rionegrino representa un costo por habitante de 4.400 pesos, mientras que el de Neuquén es de 3.255, con un stock de deuda de 1.600 millones de pesos.³¹

CONCLUSIONES

Existen básicamente dos criterios de integración regional que encuentran sustento en la teoría económica. Uno de ellos relaciona regiones homogéneas en recursos, generándose un intercambio intraindustrial, como lo demuestra la experiencia de Francia y Alemania. La otra modalidad se da a partir de la complementación, en el caso que las respectivas producciones posean demandas cruzadas.

Ninguna de las dos posibilidades se verifica en la Norpatagonia, una economía abierta sujeta a los vaivenes macroeconómicos de la Argentina.

El proyecto de integración ha sido planteado por la Provincia de Neuquén, cuyo protagonismo en los últimos dos años ha estado asociado a la fuerte suba de los precios petroleros y la maxi-devaluación de finales del 2001. Su funcionamiento puede caracterizarse como el de una "economía rentística" y su partido gobernante, aprovechando la coyuntura favorable, pretende extenderse sobre la Patagonia Norte y, eventualmente bajo la denominación de "modelo neuquino", al resto del país.

Por su parte Río Negro, si bien ha aceptado formalmente la propuesta, no ha hecho de ella un tema relevante, a tal punto que en la última elección de agosto de 2003, ninguno de los partidos que competían por la gobernación incluyó la integración como tema de campaña.

No obstante estas restricciones, pueden parcialmente establecerse metas que promuevan el desarrollo regional, tales como mejoras en la infraestructura vial, coordinación y venta de los circuitos turísticos, plantear objetivos comunes en la agroindustria frutícola, construcción de nexos con la limítrofe economía chilena y su salida a los países del Pacífico, entre otras alternativas.

Intereses políticos han marcado el inicio de las propuestas de integración; sin embargo, es necesario el análisis científico de sus posibilidades y limitaciones.

REFERÊNCIAS

BILDER, E.; ZAMBON, H.; GIULIANI A. "Río Negro y Neuquén en el contexto de la globalización". General Roca, Río Negro: *Revista de la Facultad*, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UNC, Año 7, N° 7, 2002, p. 9-26.

³¹ Diario *Río Negro*, 17 de agosto de 2003.

BILDER, E.; ZAMBON, H.; GIULIANI, A. "Las políticas neoliberales y la crisis de la provincia del Neuquén". Buenos Aires: *Realidad Económica* N° 157, julio-agosto 1998, p. 130-149.

COVILLE, Thierry. "Quel avenir pour les économies rentières d'Asie centrale et du Caucase?". Paris: *Problèmes économiques*, n. 2819, 30 juillet 2003, p. 12-19.

EIFERT, B.; GELB, A.; BORJE TALLROTH, N. "Gestión de la Riqueza Petrolera", Washington: *Finanzas & Desarrollo*, marzo 2003, p. 40-44.

KRUGMAN, Paul. *Geografía y Comercio*. Barcelona: Antoni Bosch editor, 1992, p. 152.

KRUGMAN, Paul. "The Rol of Geography in Development". Washington: *Annual World Bank Conference on Development Economics*, 1998, p. 89-107.

NORTH, Douglas. "La teoría de la localización y el crecimiento económico regional". Buenos Aires: *Revista de Economía Regional*, Año 1, N°1, 1964, p. 92-106.

PERROUX, Francois. *La Economía del Siglo XX*. Barcelona: Ariel, 1964, p. 611.

RAMOS, Joseph. "Una estrategia de desarrollo a partir de complejos productivos en torno a los recursos naturales". Santiago: *Revista de la Cepa* N° 66, Diciembre de 1998, p. 105-125.

WOOD, Guillermo. Documento de Trabajo "Río Negro hacia el 2000". General Roca, Río Negro: 1999, p. 37.

Recebido para publicação em 20/04/04

Aceito para publicação em 15/12/04