

Grupo 2: Distribución del ingreso y evolución salarial
Coordinación: Adriana Marshall - marshall@mail.retina.ar

Producción, empleo y distribución del ingreso en el Aglomerado Neuquén-Plottier, Provincia de Neuquén.

Domeett, Griselda

Facultad de Economía y Administración. Universidad Nacional del Comahue.

Landriscini, Graciela

Facultad de Economía y Administración. Universidad Nacional del Comahue.

Introducción

El Aglomerado Neuquén-Plottier constituye el corazón de la conurbación neuquina. Un análisis sobre la distribución del ingreso funcional y personal en el área y sobre el perfil de la economía y la sociedad, plantea la necesidad de revisar indicadores relativos a la estructura productiva, el empleo y la conformación del valor agregado de la economía, entre otras cuestiones. Una mayor profundidad de análisis requeriría indagar acerca de la redistribución que realiza el Estado vía el sistema tributario y el gasto social en todas las modalidades, y lo que aporta la economía social a través de la autoproducción y el trueque. En este documento se enfocan en primera instancia los vínculos entre la producción, el empleo y la distribución del ingreso y en su tramo final se incluyen referencias a la cuestión tributaria y del Gasto Social y a las resultantes del modo de crecimiento y distribución.

El análisis sobre producto, empleo e ingreso que se expone incluye información agregada y sectorial de nivel provincial sobre el Producto Bruto Geográfico elaborada por la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de Neuquén, e información de empleo e ingresos obtenida de la Encuesta Permanente de Hogares para el citado Aglomerado, en tanto el mismo es uno de los que releva el INDEC en coordinación con las provincias en el interior del país.

En función de ello, cabe señalar que los cálculos referidos a la distribución del ingreso, Pobreza e Indigencia presentados para el área entre 1993 y 2005 combinan datos de ambas fuentes, incorporándose los cambios cuantitativos y cualitativos de la población en edad activa, las mediciones de los indicadores de desigualdad (Curva de Lorenz y Coeficiente de Gini) y las consecuencias de las políticas económicas. Los datos de Producto-Oferta, Empleo y Valor Agregado se completan con información de la Matriz de Insumo- Producto provincial elaborada

por los equipos técnicos de la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de la Provincia del Neuquén para 2004.

Finalmente, se incorpora información sobre el Presupuesto provincial con referencia a la cuestión tributaria y al Gasto Público y Gasto Social y se elaboran conclusiones.¹

1. Planteamiento del problema

La problemática de la distribución de la riqueza, el ingreso y las oportunidades constituye una cuestión estratégica para las sociedades, y da lugar a múltiples debates con referencia al vínculo crecimiento-distribución y desarrollo. Dicho debate se vincula al ejercicio de la libertad y la democracia y a los principios de la equidad, la ética y el desarrollo. Podrían citarse al respecto numerosos trabajos recientes de científicos sociales que recuperan el tema, entre ellos los de autoría de los Premio Nobel de Economía Amartya Sen, y Joseph Stiglitz, los de John Rawls, así como los permanentes aportes de Bernardo Kliksberg, Oscar Altimir, Alberto Barbeito, y Luis Beccaria, por citar algunos, en Argentina y América Latina. Por otra parte, al mismo tiempo que desde los ámbitos académicos y gubernamentales se reflexiona, se elaboran modelos y se diseñan políticas, los movimientos sociales en defensa del trabajo, el salario, el ingreso familiar, las condiciones de vida y la igualdad de oportunidades en el acceso a la vivienda, el alimento y la salud, promueven la organización, el empoderamiento y la denuncia contra la inequidad distributiva de ingresos y oportunidades y el modo de uso de los recursos, poniendo en cuestión los estilos de desarrollo. Por lo tanto, la cuestión que se enfoca constituye un tema impostergable en el análisis de la competitividad regional la que necesariamente ha de suponer equidad, gobernabilidad y sustentabilidad ambiental y social.

En función de lo expuesto, el primer tramo de este documento enfoca la dinámica del empleo y las remuneraciones medias durante el período 1993-2005 en el Aglomerado Neuquén-Plottier, utilizando la información de la (EPH) y se compara esa dinámica con los indicadores más frecuentemente utilizados para medir el bienestar de la población. El período estudiado abarca gran parte de la década de los noventa extendiéndose hasta 2005, y enfoca

¹ Para la elaboración de este documento se han tomado como fuentes trabajos elaborados por las Licenciadas Griselda Domeett, Silvina Kopprio y Graciela Landriscini en relación al análisis del producto, el empleo, la distribución del ingreso y la pobreza, elaborados a partir de la información obtenida del PBG provincial y la Encuesta Permanente de Hogares entre los años 1993 y 2005, presentados y expuestos en jornadas nacionales de estudios de la población y de economías regionales en 2007 y 2008, el trabajo de la Lic. Graciela Landriscini “Acumulación, regulación en un espacio subnacional. Neuquén: el complejo de los hidrocarburos, el sistema fiscal y los compromisos sociales” que integra una publicación del año 2007 del CEIL-PIETTE CONICET referida a la Crisis Argentina y Estrategias para el Desarrollo, y entre otros, la producción de las Licenciadas Nora Díaz y Vanina Fuentes en relación a la Matriz de Insumo Producto de la Provincia de Neuquén, expuesta en las 3eras. Jornadas de Historia de la Patagonia en el mes de noviembre de 2008, y aportes del Lic. Demetrio Taranda en relación a la dinámica de la economía y la sociedad neuquina que obran en publicaciones académicas y en medios de difusión regional.

particularmente las políticas económicas conocidas como el Régimen de la Convertibilidad² y las consecuencias que ellas tuvieron sobre la estructura productiva neuquina, en la organización empresaria, y sobre el empleo y la distribución del ingreso, en particular, traducidas en conflictos sociales y políticos.

El punto de inflexión definido entre el período de la Convertibilidad y el inmediato posterior a la crisis del 2001 ha mostrado, por el contrario, a partir de la devaluación de la moneda, la recuperación y el crecimiento de los sectores productivos de bienes y servicios y una mejora en el componente laboral y en las remuneraciones, con impactos sobre la distribución del ingreso, el consumo, el ahorro, la recaudación impositiva y el gasto público.

En una segunda parte de este documento, el cambio en la estructura productiva neuquina es referido a partir de la consulta a los cálculos sobre la Matriz Insumo-Producto y el empleo sectorial y por rama de actividad elaborados para el 2004 por técnicos de la Dirección General de Estadística y Censos de la Provincia del Neuquén.

Finalmente, se incorpora información sobre el Presupuesto de Recursos y Gastos del Estado neuquino, incluyendo las partidas de programas sociales, como aporte parcial a la cuestión de la redistribución.

2- La economía en el área de estudio

La provincia de Neuquén concentraba en el año 2001, fecha del último Censo Nacional de Población y Vivienda, una población de 474.155 habitantes, equivalente a un 1,3% de la población del país, localizada en una superficie de 94.000 km cuadrados. Una cifra cercana al 70% de la misma se encuentra radicada en el Departamento Confluencia sobre el este del territorio provincial, y particularmente en el Aglomerado Neuquén (capital) – Plottier. La tasa media de crecimiento poblacional a nivel provincial fue para el período 1991/2001 del 18,9%, porcentaje bajo si se lo compara con las tasas observadas entre 1970/1980 (45,9%) y 1980/1991 (44,2%), años de fuerte migración fronteriza y pampeana.

Como fuera señalado, en función del objeto del presente documento, analizar la cuestión de la distribución del ingreso a nivel provincial y en el Aglomerado Neuquén-Plottier requiere hacer referencia a la dinámica de la estructura productiva y el empleo que la condicionan, reconociendo también la incidencia de las políticas nacionales y provinciales en materia de inversión, crédito, tributación y asignación del gasto.

² (paridad cambiaria con el dólar a valor 1, desregulación de los mercados y amplia apertura de la economía e ingreso de capitales extranjeros, liberalización financiera, privatización de empresas públicas y áreas estratégicas, ajuste del gasto estatal, flexibilización laboral, y reestructuración de la seguridad social, entre otras)

Las bases institucionales de la Provincia del Neuquén quedaron conformadas a partir de la transformación del Territorio Nacional en Provincia a mediados de la década de 1950, y las económicas, que tuvieron su inicio con el desarrollo de la ganadería ovino caprina, se transformaron a partir del descubrimiento del petróleo en 1918 y de las sucesivas inversiones estatales de exploración, extracción y refinación desarrolladas en las décadas siguientes, a las que se agregó la operación del polo gasífero de Loma de la Lata en la segunda mitad de la década del 70.

La provincialización, con la organización del andamiaje institucional y la multiplicidad de inversiones y gastos corrientes liderada por el Estado provincial, y con variable acompañamiento del Estado nacional -condicionado por los ciclos de las finanzas públicas, el debate por la coparticipación de impuestos y la situación externa- modificó el perfil original del territorio atrayendo población rural a los núcleos urbanos de la Confluencia. Pero fue la construcción de los complejos hidroeléctricos sobre los ríos Limay y Neuquén y de infraestructura social, particularmente a partir de los años 70, junto a la instalación de plantas industriales atraídas por la promoción impositiva, lo que modificó no solo la matriz productiva sino también el mercado de trabajo y las bases mismas de la sociedad y el Estado a partir del crecimiento migratorio y las nuevas pautas culturales de la población instalada -fundamentalmente urbana y en edad activa- procedente de otras áreas industriales en declive en el país, lo que impulsó un fuerte crecimiento económico y una expansión urbana descontrolada en las décadas del 70 y 80.

Sobre los años 90, el Régimen de Convertibilidad –como en el país- operó en la región y la provincia una profunda reestructuración a partir de las reformas pro mercado y de ajuste estatal, y la nueva modalidad de liberalización financiera e inserción en la economía internacional, dando como resultado lo que constituye la Provincia en la actualidad en materia económica, social e institucional: una economía desindustrializada, una sociedad fragmentada y un Estado en permanente tensión presupuestaria y organizativa frente a la demanda social, laboral, salarial y habitacional, superado en el liderazgo por las estrategias de los agentes trasnacionales concesionarios de la energía, y que transita del bienestarismo universal de décadas atrás al corporativismo y la focalización del gasto social centrada -por caso- en Planes de Asistencia Ocupacional, alimentaria, a la Infancia y la Tercera Edad. En este escenario, el modelo de gobierno ha alternado entre la confrontación con la instancia nacional en algunos períodos (por caso 2003/2007), la instrumentación de acuerdos sobre bases federales, renegociación de deudas y adelantos de coparticipación (2008/2009), y la generación de alianzas con otras provincias petroleras y de la región patagónica que involucran la prórroga adelantada de las concesiones

hidrocarburíferas en el marco de urgencias financieras y la negociación con sindicatos y asociaciones empresarias PyMEs prestadoras del servicios en el sector.

Como fuera expuesto, el modo de desarrollo neuquino se ha basado fundamentalmente en la explotación de recursos energéticos que hasta hace dos décadas estaban en manos del Estado nacional y que a partir de la privatización de las empresas públicas YPF y Gas del Estado, y el otorgamiento de las concesiones a consorcios nacionales y extranjeros, se caracteriza por el liderazgo de sectores modernos nacionales y extranjeros y una orientación netamente extractiva en gran escala.

Dicha modalidad de utilización de los recursos naturales -resultante de la combinación de las políticas nacionales y las estrategias de las empresas concesionarias- ha apuntado y apunta preferentemente a los mercados internacionales y a los centros de mayor producción y consumo del país, sin generar encadenamientos industriales relevantes en origen. La producción provincial de gas, según promedios de los últimos años, representa más del 90% de lo producido en la Cuenca Neuquina³, y la de petróleo más de un 70% de la misma, pero sólo una pequeña porción de la producción es procesada localmente, mientras el resto es derivado, a través de oleoductos y gasoductos, a otros puntos del país y el exterior en volúmenes y ritmos acordes a la dinámica del mercado mundial de hidrocarburos, los cambios tecnológicos y las estrategias de las empresas.⁴

Así, el modo de crecimiento neuquino se desenvuelve condicionado por las fuerzas externas que lo impulsan, imposibles de manejar internamente, mostrándose especialmente vulnerable a partir de la dependencia de la explotación de los recursos hidrocarburíferas. En este sentido, el comportamiento del precio del crudo a nivel internacional, directamente relacionado con las retribuciones en concepto de regalías que recibe el Estado provincial por la extracción de sus recursos no renovables, el tipo de cambio, la política fiscal nacional en materia de comercio exterior, y las condiciones de contratación, inversión y operación de los concesionarios, se convierten en factores determinantes sobre las finanzas provinciales a lo largo del tiempo, condicionando sus ingresos y gastos corrientes y de capital, el modo de intervención del Estado en la economía y el cumplimiento de los compromisos con la sociedad en materia de bienes y servicios públicos. Una parte importante del pago a las concesionarias en concepto de renta y de retornos al capital salen de la jurisdicción donde se genera el producto, transfiriéndose fuera de

³ La Cuenca Hidrocarburífera Neuquina abarca la provincia de Neuquén, el área noroeste de la provincia de Río Negro, La Pampa, y el sur de la provincia de Mendoza.

⁴ En los últimos años del siglo XX, aproximadamente un 6% del petróleo crudo se procesaba en la destilería local de Plaza Huincul, la que produce naftas y gas oil destinados a satisfacer la demanda provincial. Un 54% se destilaba en otros puntos del país, y un 40% se exportaba como petróleo crudo, por el oleoducto trasandino a Chile, o desde Puerto Rosales en Bahía Blanca.

la provincia e incluso del país, mientras los salarios constituyen una pequeña proporción del valor total comercializado.⁵

En definitiva, el impacto directo que la actividad hidrocarburífera genera en la economía provincial se encuentra centralmente en el pago a los agentes localizados dentro de la misma y en la capacidad del Estado Provincial para capturar una parte de la renta petrolera a través de las regalías, mientras que el excedente apropiado por las compañías petroleras y gasíferas y una parte de la renta petrolera absorbida por el Estado Nacional en concepto de retenciones quedan fuera del territorio neuquino y su reproducción y redistribución generan impactos en otros sectores y regiones y en las finanzas de otras jurisdicciones.

Cabría preguntarse entonces, si Neuquén es un territorio primario exportador condenado a la “maldición de los recursos naturales”, con ventajas comparativas estáticas ligadas a la disponibilidad del recurso de la naturaleza, o si su economía y la sociedad poseen la potencialidad de generar ventajas competitivas –dinámicas y construidas- a través de un conjunto de factores endógenos materiales e inmateriales, públicos y privados, que promuevan procesos de desarrollo local sustentables ambiental, social y políticamente en el tiempo.

3- Producto y distribución del ingreso: algunas cuestiones metodológicas

Los instrumentos utilizados para el análisis de la estructura económica de la provincia de Neuquén han sido las series oficiales de Producto Bruto Geográfico (PBG), elaboradas por la Dirección Provincial de Estadística y Censos de Neuquén. El último año de la serie elaborada constituía a la fecha de los cálculos una estimación provisoria.⁶ Y como fuera señalado, para el estudio del mercado laboral se han utilizado los indicadores socio-económicos que surgen de los operativos realizados por la EPH correspondientes al Aglomerado Neuquén- Plottier.⁷

Como es sabido, la información de los ingresos permite construir las **curvas de Lorenz** para períodos relevantes. A partir de ellas, es posible abordar la cuestión de la distribución del ingreso. Complementariamente, una herramienta muy utilizada en el análisis de la desigualdad

⁵ Landriscini, Graciela; (2007) “Acumulación, regulación en un espacio subnacional. Neuquén: el complejo de los hidrocarburos, el sistema fiscal y los compromisos sociales”. En Boyer, R. y Neffa, J. C. (coordinadores) *Salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo. La experiencia argentina*. Ceil. Piette. Conicet. Ed. Miño y Dávila, Buenos Aires, págs. 491 a 545.

⁶ El uso del dato correspondiente al año 2005 es el resultado provisoria de una estimación realizada dentro de la Dirección General de Estadística y Censos.

⁷ A partir del año 2003 se introdujo en dicho relevamiento un cambio metodológico que implicó el paso de una medición puntual, referida a los meses de mayo y octubre de cada año, a una medición continua, haciendo referencia a datos semestrales en el caso de este Aglomerado. Adicionalmente, entre las mejoras introducidas en el formulario, se encuentra el aumento en el período de referencia, en relación a la tasa de desocupación, pasando de una semana a 30 días, e incorporando búsquedas más pasivas de trabajo. Implica la captación de formas de búsqueda no declaradas espontáneamente por el encuestado. El operativo mantiene la cobertura temática en relación con los ingresos, aún cuando se incorporaron cambios en la forma de obtener una mayor diferenciación de algunos componentes salariales.

distributiva es el **coeficiente de concentración de Gini**, el que puede deducirse a partir de la curva de Lorenz. Otro indicador habitual del grado de desigualdad es la “**brecha de ingresos**” que representa el cociente entre los ingresos del 10º decil, el 10% más rico y los ingresos del 1º decil, el 10% más pobre de la población.

A los fines del estudio de la pobreza y la indigencia se puede utilizar el método directo, conocido como **Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)**, el cual considera “pobre” al grupo de hogares que no puede satisfacer alguna necesidad considerada como “básica” (INDEC). En este caso, la disponibilidad de empleo se incluye como un medio por el que se puede acceder a ese núcleo de necesidades.

De igual modo, se usa habitualmente el método indirecto o “**enfoque del ingreso**”, el cual consiste en el cálculo del ingreso mínimo o **Línea de Pobreza (LP)** por encima del cual todas las necesidades básicas se satisfacen, a fin de identificar a los hogares cuyos ingresos se ubican por debajo de esa línea. El mismo puede, a su vez, adoptar dos dimensiones en la medición del problema: a- **Absoluta**: referida a la capacidad de una persona para acceder con sus ingresos a una canasta mínima de bienes y servicios; y b-**Relativa**: vinculada con la posición de sus ingresos en relación con los ingresos de otros miembros del ámbito social donde vive. En el primer caso, se utilizan las mediciones de las tasas de pobreza elaboradas a partir de la información de la EPH, clasificando como “pobres” a las personas que no alcanzan a cubrir con sus ingresos el costo de una canasta de bienes y servicios denominada Canasta Básica Total, y como “indigentes” a quienes con el ingreso que captan no logran alcanzar el ingreso mínimo que garantice la cobertura del costo de la Canasta Básica Alimentaria (INDEC). Para el segundo caso, lo usual es utilizar como indicadores de desigualdad el coeficiente de concentración de Gini y la Brecha de Ingresos.

A los fines de este trabajo se han utilizado estos dos últimos métodos.

4- El producto y el empleo en el aglomerado Neuquén-Plottier entre 1993 y 2005

La economía neuquina muestra al presente un perfil de especialización productiva que puede definirse como “primarizado”, debido a la fuerte participación del sector Explotación de Minas y Canteras (GD2). Durante los años 70, la estructura productiva evidenciaba mayor grado de diversificación: la actividad del sector Construcción (GD5) constituía el 24,5% del Producto Bruto Geográfico Provincial (PBG), resultaba cercana al 35% la participación de la GD9 (Servicios Sociales y Personales, lo que incluye el gasto público) y la GD2 (Minas y Canteras) representaba el 16,4% de la riqueza generada.

A mediados de la década del 80 con las contrataciones a empresas privadas para la exploración y explotación de hidrocarburos regulada por el Estado, se consolidó el perfil primario dependiente tal como se lo conoce en la actualidad, lo que se profundizó en los años 90 a partir de la desverticalización, desintegración y privatización de YPF, la desregulación de la comercialización interna y externa del crudo y el otorgamiento de nuevas concesiones en áreas de explotación de gas y petróleo. Así, en el año 2004, la GD2 absorbía el 74,2% a valores corrientes y el 49,8% a valores constantes de 1993, mientras que el sector que ocupaba el segundo lugar en el aporte de riqueza era el de Servicios Comunales, Sociales y Personales (GD9), que representó para el mismo año, un 8,2% a valores corrientes y un 21,0% a valores constantes de 1993, con fuerte presencia de servicios públicos y privados.

A los efectos de una mejor comprensión de los cambios citados en la estructura productiva en función de las transformaciones operadas en la economía nacional y en la política económica, se presenta un análisis de la evolución de los indicadores macroeconómicos para el período 1993-2005, definiéndose una periodización que reconoce a lo largo del mismo, tres etapas con características propias y diferenciales: auge del régimen de Convertibilidad, 1993-1998, crisis de la Convertibilidad, 1999-2001, y post default 2001, devaluación y cambio de régimen económico 2002-2005. (Ver gráficos 1 y 2.)

1. 1er. Etapa del Régimen de Convertibilidad: En este período la economía neuquina tuvo un crecimiento real de un 45,4%, centrado en la GD2 (extracción de hidrocarburos), valor superior al que experimentó el PBI en el mismo período, un 21,8%. Durante esos años, el Índice de Precios Implícitos -surgido del cociente entre las magnitudes corrientes y constantes- tuvo variaciones negativas para el caso de la provincia de Neuquén (-4,2%), como consecuencia de la caída en los precios del petróleo en el año 1998, mientras la inflación alcanzó el 3,7% en la economía nacional. El crecimiento real evidenciado no favoreció la generación de empleo durante el período, por el tipo de actividad predominante, que muestra una baja elasticidad empleo/producto. La instauración de un régimen de tipo de cambio fijo, junto a la liberalización comercial contribuyeron a mantener controlada la inflación interna en ambas jurisdicciones, haciendo que tanto el PBG como el PBI, real y corriente, se mantuvieran parejos hasta 1998, creciendo el diferencial entre ambos agregados, particularmente en la provincia de Neuquén, influenciado por el efecto favorable de precios en el sector hidrocarburífero.

2. 2da. Etapa del Régimen de Convertibilidad, 1999-2001: el Producto Bruto Geográfico en Neuquén mostró un crecimiento del 17,3% en valores corrientes y cayó un 4,5% en valores reales. Por su parte, la inflación medida a través del Índice de Precios Implícitos alcanzó el

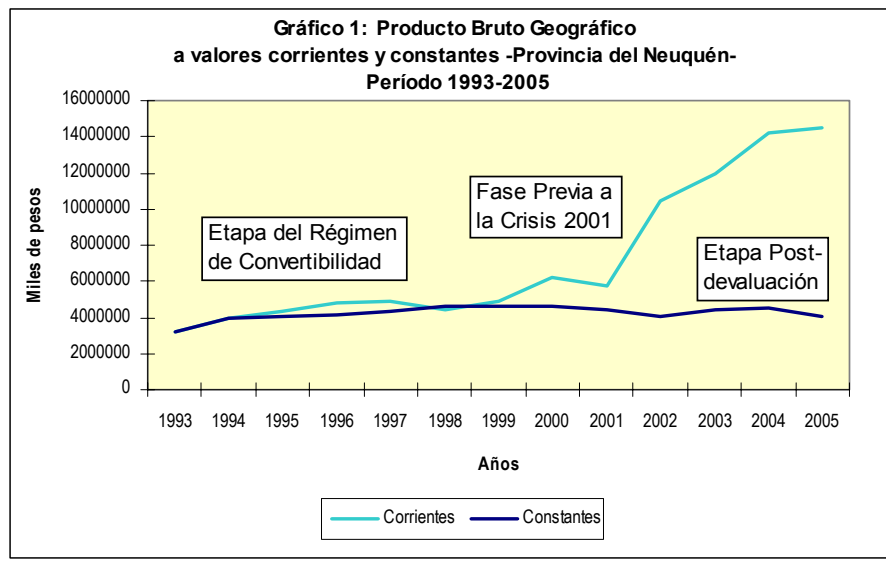
22,9%, inducida principalmente por el crecimiento de los precios internacionales del petróleo iniciado hacia finales de la etapa anterior. En comparación, el PBI mostró tasas de crecimiento negativas tanto a valores reales como corrientes, de -5,1% y de -5,2%, respectivamente, lo que permite afirmar que la fase recesiva previa a la crisis de 2001 fue menos profunda en Neuquén que en el país, aunque en ésta se agravó la situación en materia de empleo.

3. **Etapa post-devaluación:** para el análisis de esta etapa se tomaron los años 2002 a 2005. En el caso del PBG las fuentes consultadas refieren a una estimación de carácter provisorio para este último año; sin embargo, observando la evolución de los indicadores puede decirse que: en la provincia de Neuquén la recuperación en la etapa post-devaluatoria se mostró más lenta que la manifestada en el conjunto del país, impulsada por la recuperación industrial sustitutiva y el crecimiento de las exportaciones primarias y de manufacturas de origen agropecuario, indicada en el PBI, el que registró un aumento real del 29,5% para el período 2002/2005 y del 70,1% a valores corrientes, con un incremento inflacionario de 31,3%, medido a través del Índice de Precios Implícitos.

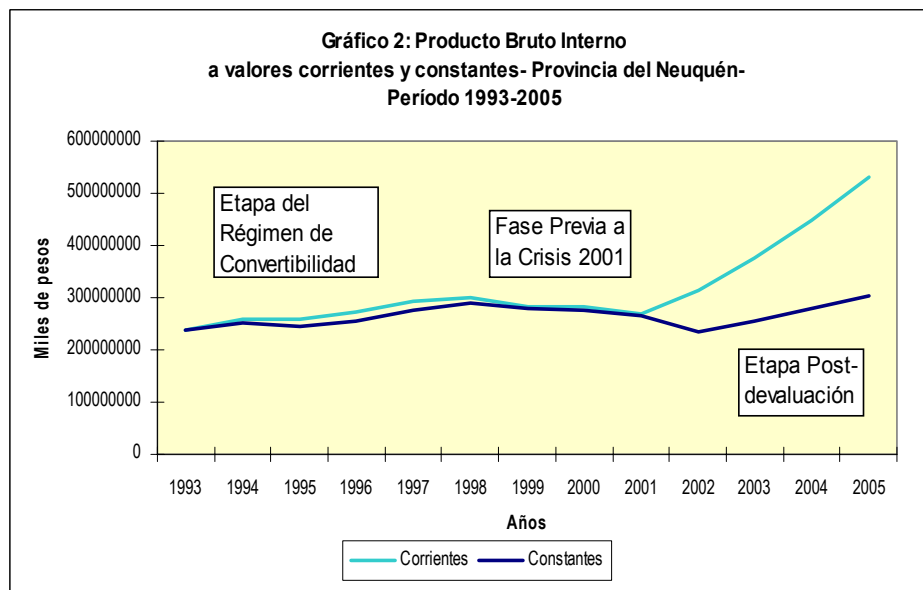
En cuanto al mercado laboral, a mediados de la década del 80, la Provincia de Neuquén mostraba un notable crecimiento poblacional y de la oferta laboral, al tiempo que crecía la demanda de trabajo en distintas actividades y las tasas de desempleo se ubicaban por debajo del 6%, en las que incidía la llegada continua de población en edad activa. Fue la onda de Mayo de 1988, la que marcó, en algún sentido, el fin de esta época⁸.

En los inicios de la década del 90, se agravó el deterioro relativo del mercado laboral en la provincia de Neuquén, perdiendo así el diferencial que la distinguía del resto del país, ubicándose por primera vez por encima del promedio nacional, con tasas de desempleo mayores al 6%, aunque sin alcanzar los 2 dígitos. En este período, se observó un afianzamiento de la tasa de actividad, explicado en parte por el aumento de mujeres en la oferta laboral, aunque se expandieron actividades informales y ocupaciones a medio tiempo, se perdieron puestos formales y se rezagaron los salarios, o sea que se estaba atravesando un proceso de deterioro real del mercado de trabajo y aumento del desempleo por pérdida de puestos de trabajo a partir de la reestructuración operada en diversos sectores de actividad y en el propio Estado, y por el desequilibrio generado a partir del crecimiento de la oferta de trabajo frente a una demanda estancada en los sectores transables.

⁸ Pilatti, M., Castro, A. y Monteiro, A.; El empleo en Neuquén: crisis e intervención pública. Neuquén, 2000.



Fuente: Dirección Provincial de Estadística y Censos de la Provincia de Neuquén.



Fuente: INDEC- Dirección Provincial de Estadística y Censos de la Provincia de Neuquén.

La mayor entrada de oferentes al mercado laboral se debía a una creciente necesidad de empleo e ingresos. Un ejemplo de esto, fue el aumento de la tasa de actividad de las mujeres, que a mediados de la década de los 80 era de 12,0%, en mayo de 1993 de 16,7% y en 2002 del 19% .⁹ Esta evidencia responde a un cambio cultural acelerado a partir de la década del 90, asociado a estrategias familiares de sobrevivencia frente al deterioro de los ingresos de los hogares,

⁹ Domeett, G., Kopprio, S., Herrero, C. y Montero, C.; *Intensidad y características de la participación económica femenina. Aglomerado Neuquén- Plottier, período 1978-2002*. DGEyC. Pcia. de Neuquén, agosto de 2003.

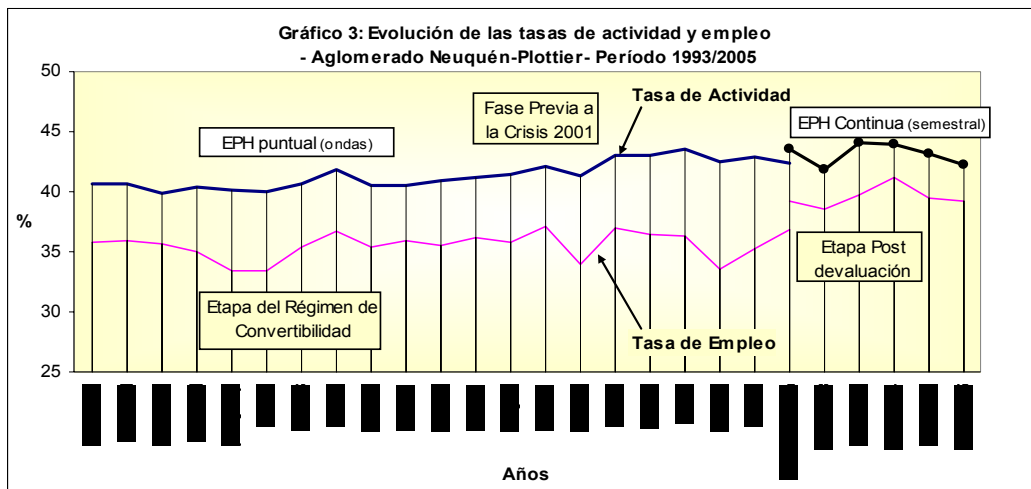
vinculados con pérdidas de empleo familiares, particularmente de los hombres, y el aumento de mujeres registradas como jefas de hogar, antes que por mejoras reales de los ingresos.

El crecimiento en el nivel de actividad observado en los primeros años de la Convertibilidad, se tradujo en un aumento del empleo en los sectores no transables, ya que la fuerte apertura comercial, la apreciación cambiaria y la modalidad de aprovisionamiento de las empresas privatizadas y de las nuevas distribuidoras de bienes de consumo durables y no durables iban en detrimento de la generación de empleo en el sistema productivo local, en especial en el sector industrial. Asimismo, el abaratamiento de los bienes de capital en términos relativos debilitó aún más la demanda de trabajo, en actividades de ingeniería y desarrollo tecnológico lo que se tradujo en un incremento en los niveles de desempleo.

El conjunto de reformas estructurales inspiradas en la ortodoxia económica que acompañaron el proceso de estabilidad en los precios durante esta etapa, fueron como se señalara precedentemente: la reforma económica y administrativa del Estado Nacional y provinciales, la liberalización financiera y la privatización de las empresas públicas a manos del consorcios con fuerte participación del capital extranjero, la desregulación de los mercados de bienes y servicios y de trabajo, la flexibilización laboral y la reforma previsional. Como resultado de ellas, se evidenció en el país y la región la reducción de plantales de trabajadores en las empresas privatizadas, el aumento del desempleo y subempleo, la externalización y tercerización de trabajadores, una diversidad de formas de precarización y la multiplicación de situaciones de informalidad y no registración. La aguda elevación de las tasas de desempleo en este período, derivaron en la instrumentación de un programa provincial de asistencia a los desocupados sostén de familia con más de dos años de residencia en la provincia, (FOCAO-Ley 2128), el que se sumó a los programas de emergencia laboral nacionales, destinados a brindar contención e ingresos a las franjas de la población más afectadas por el impacto de la reestructuración.¹⁰

Los gráficos 3 y 4 que se presentan a continuación permiten observar la evolución de los indicadores laborales regionales más representativos durante el período analizado.

¹⁰ Pilatti, M. et al, pág. 15.

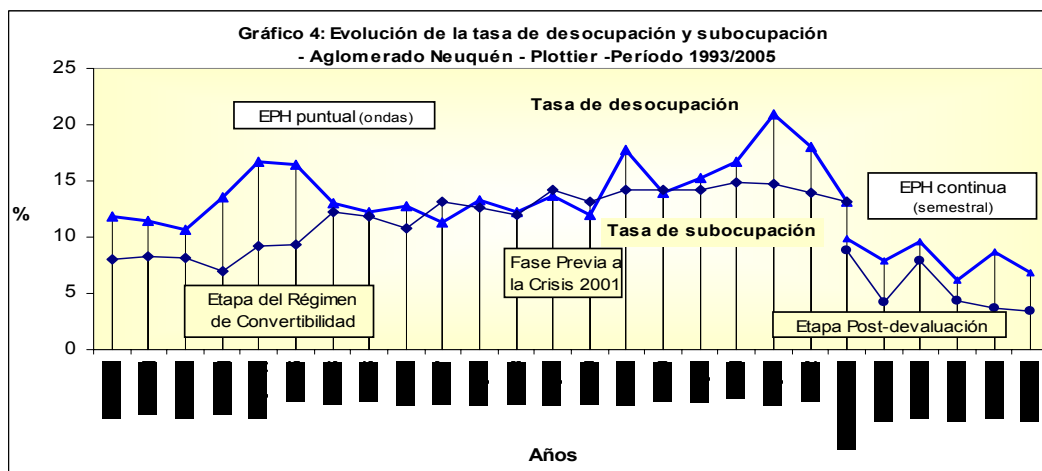


(1) La información corresponde a la localidad de Neuquén

Nota: A partir del Año 2003, la EPH pasa a ser un relevamiento continuo que produce datos con frecuencia semestral.

Fuente: INDEC. Dirección Provincial de Estadística y Censos de la Provincia del Neuquén. EPH.

Como puede observarse, durante la primera etapa de la Convertibilidad, el desempleo en Neuquén se convirtió en un problema de primer orden, con tasas de desempleo mayores al 10%. El agravamiento de las condiciones laborales convirtió a la desocupación y subocupación masiva en factores estructurales graves al final de esta etapa. De este modo, las mejoras en el crecimiento del PBG registradas en esta fase, concentradas en el sector de extracción de hidrocarburos, lejos de traducirse en la creación de puestos de trabajo suficientes para absorber una oferta laboral creciente y de alta componente tecnológica para mejorar la competitividad dinámica regional, significaron la consolidación del desempleo, subempleo y precariedad laboral.



(1) La información corresponde a la localidad de Neuquén

Nota: A partir del Año 2003, la EPH pasa a ser un relevamiento continuo que produce datos con frecuencia semestral.

Fuente: INDEC. Dirección Provincial de Estadística y Censos de la Provincia del Neuquén. EPH.

La segunda etapa, de profundización del ajuste entre 1999 y 2001, se caracterizó por ser fuertemente recesiva, evidenciando indicadores laborales más preocupantes aún que la anterior, especialmente en las actividades industriales y de la construcción, llegando el desempleo a tasas de 17,7% en mayo de 2.000 y la subocupación al 14,2%, con las consecuencias en materia de deterioro de los niveles de vida y en la cohesión social.

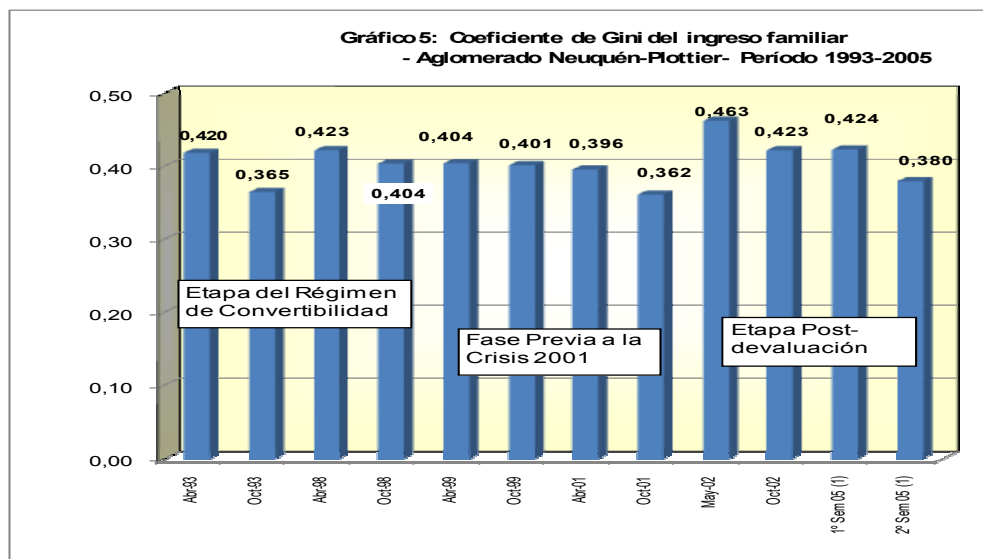
En el último período, posterior a la crisis del Régimen de Convertibilidad, la devaluación de la moneda provocó un cambio en los precios relativos de los factores de producción, impulsando la sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones, lo que trajo aparejada la recuperación de la actividad manufacturera y de servicios a la producción, y, a partir de ello, una mayor demanda de empleo e insumos. En una primera instancia, algunas empresas disponían de capacidad ociosa de capital, equipos e instalaciones parcialmente incorporados en la etapa anterior, aunque el sector productivo dependiente de componentes importados no sustituibles en el corto plazo se encontró particularmente afectado a partir del segundo semestre de 2002. En los años subsiguientes, el crecimiento de la demanda interna y externa impulsó inversiones y, a partir de ello, una mayor dinamización del mercado de trabajo.

Cabe señalar que la mayor actividad económica registrada en los valores de crecimiento del PBG a valores constantes hasta el año 2004, por el tipo de actividades preferentemente manufactureras y de servicios a la producción y el turismo, se caracterizó por una mayor elasticidad empleo/producto en relación con los valores observados durante la década del 90. Esa mayor demanda de empleo, se asoció a procesos de recomposición salarial, particularmente si se toma en cuenta los bajos niveles de remuneración de los que se partió. Este aspecto es importante para el estudio del comportamiento de los ingresos de los hogares, la cuestión distributiva y el análisis de la dinámica de la pobreza, que se desarrolla a continuación.

5- La cuestión distributiva

La estabilidad macroeconómica y el crecimiento del PBG durante los primeros años de la Convertibilidad no derramaron bienestar sobre el conjunto de la población, y provocaron una visible segmentación de ingresos con la consecuente fragmentación social a nivel nacional y provincial. Esto se explica por cuanto la distribución del producto social está condicionada, entre otros factores, por el patrón de producción, más que por la tasa de crecimiento de la economía.

A partir de la información oficial disponible para el Aglomerado Neuquén-Plottier se presenta el siguiente gráfico N° 5 que muestra la evolución de la distribución, medida a través de los valores del Coeficiente de Gini, entre abril de 1993 y el segundo semestre de 2005.



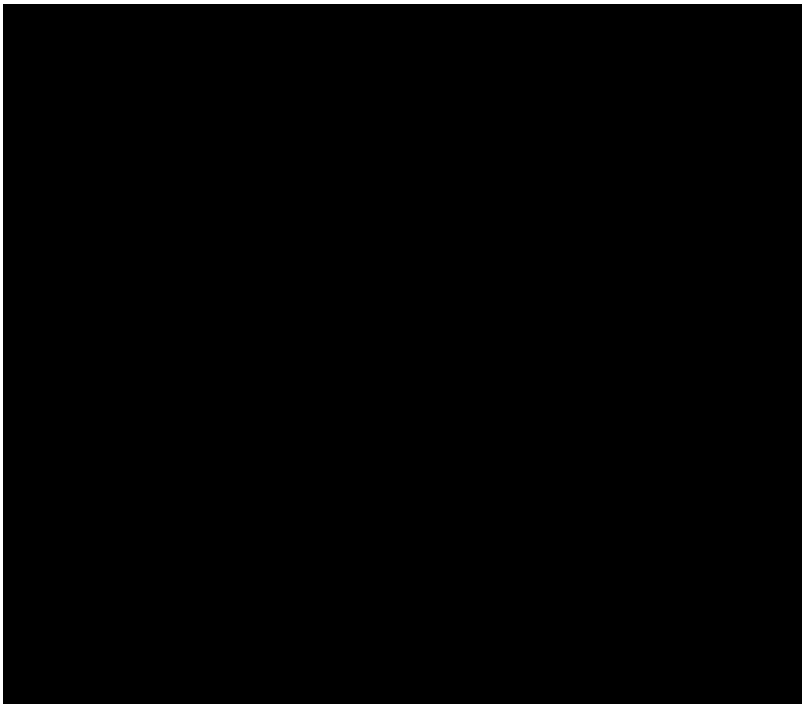
(1) A partir del Año 2003, la EPH pasa a ser un relevamiento continuo que produce datos semestralmente
Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC. Encuesta Permanente de Hogares

De la lectura del mismo surge que el empeoramiento distributivo en materia de ingresos vigente durante el período inicial del Régimen de Convertibilidad, tuvo su mayor impacto en el mes de abril de 1998, fecha en la cual el Coeficiente de Gini alcanzó un valor de 0,42. A partir de entonces, la inequidad en la distribución del ingreso mostró una leve tendencia descendente durante la fase recesiva previa a la crisis de 2001, alcanzando el valor más bajo de la serie en octubre de 2001, con un 0,36. En la salida de la Convertibilidad e inicios del nuevo régimen macroeconómico, según datos oficiales disponibles para el Aglomerado Neuquén-Plottier a partir del relevamiento de la EPH de mayo de 2002, se registra el peor indicador distributivo, con un **coeficiente de Gini** mucho más cercano al 0,5, el que muestra altibajos entre esa fecha y el segundo semestre de 2005 en un marco de crecimiento del empleo y de las remuneraciones.

El otro indicador seleccionado a los fines del presente trabajo para analizar la cuestión distributiva es la **brecha de ingresos**. Se puede observar en el **Cuadro 1**, que la brecha del ingreso total familiar, representada por el cociente entre los ingresos del décimo decil y del primero, se mostró durante prácticamente todo el período analizado lejana al valor obtenido en octubre de 1993, fecha en la que el 10% más rico recibía 15,42 veces más ingresos que el 10% más pobre. Ese valor, fue más que duplicado en el mes de mayo de 2002, en plena transición hacia el nuevo modelo económico. Si en cambio, se calcula la brecha de ingresos de la ocupación principal de la población ocupada, la mayor dispersión entre ricos y pobres se observa en la etapa recesiva, en el mes de abril del 2001, previo a la crisis, con un valor de 25,15. A partir de los cambios operados en la macroeconomía, puede observarse que hacia el año 2005,

ambos indicadores muestran una mejora relativa, con descensos en la brecha de ingresos entre los extremos de las escalas de deciles consideradas.

Cuadro 1: Brecha del ingreso total familiar y del ingreso de la ocupación principal de la población ocupada entre el 10^{mo} y el 1^{er} decil. Neuquén-Plottier-abril 1993- 2º sem. 2005



6- La dinámica de la pobreza en Neuquén

A partir del impacto de la reestructuración económica, tecnológica e institucional operada durante la década de los 90, los niveles de pobreza alcanzaron valores inéditos en la región, intensificándose la inequidad en la distribución del ingreso, explicado ello no sólo por la caída de las remuneraciones reales y del empleo, sino también por la extrema vulnerabilidad social de los ocupados. Queda claro a partir de ese escenario, que los objetivos de política macroeconómica vinculados con el crecimiento iban en el mismo sentido que la estabilidad de precios, pero corrían divorciados de los de la equidad distributiva. Es así que el deterioro de los indicadores laborales a finales de la Convertibilidad provocó un efecto negativo en las remuneraciones que intensificó más aún la inequidad en la distribución del ingreso, y propagó conflictos entre sectores sociales desocupados y entre los asalariados registrados y no registrados y el Estado provincial.

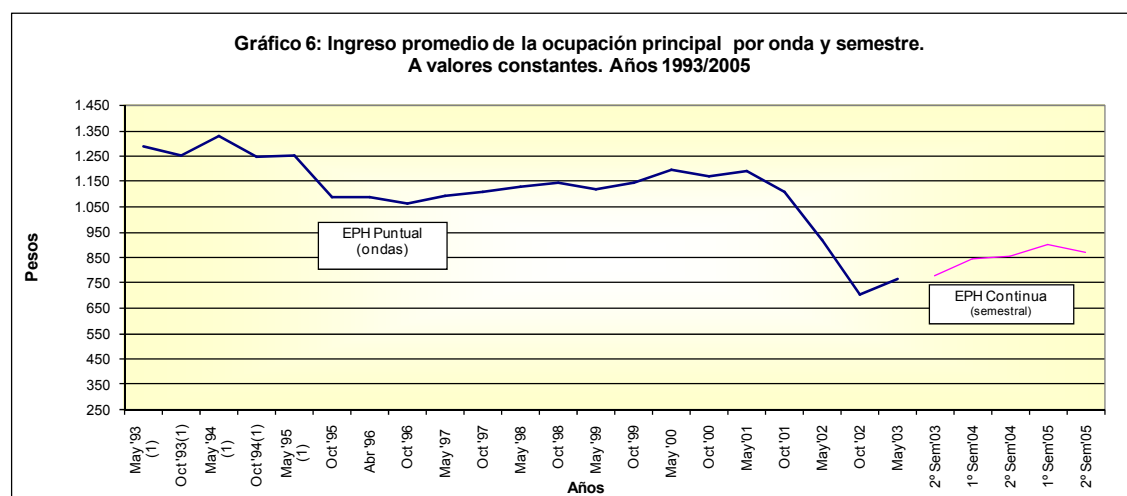
Durante el año 2002, el incremento de precios posterior a la devaluación del mes de enero, produjo efectos adversos en los ingresos reales, aunque en este caso, se trató de un shock

inflacionario de origen cambiario, con un traslado a los precios internos relativamente bajo en relación con la devaluación de la moneda¹¹. Las razones del bajo “*pass-through*” se debieron, principalmente, al alto nivel de recursos ociosos dentro del mercado laboral y de la capacidad productiva sin utilizar, mantenida en algunos sectores de la economía, y a la caída generalizada del consumo por falta de ingresos.

El impacto de la inflación del primer semestre de 2002, sobre los sectores más pobres fue incluso mucho más intenso que el generado en las hiperinflaciones de 1989 y 1990, por el desempleo masivo de arrastre a lo largo de la década, la fuerte precariedad laboral y el escaso margen de negociación de que disponían los trabajadores y las organizaciones gremiales ante la crisis y el régimen laboral vigente. A partir del año 2003, el aumento en la demanda de trabajo y en el Índice de Precios al Consumidor de la ciudad de Neuquén, en sólo un 3.56% en el año, posibilitaron un incremento de los ingresos reales de la población ocupada, situación que se sostuvo hasta el primer semestre del año 2004. A partir de allí, el ingreso real comenzó a desmejorar nuevamente, como consecuencia del incremento de los precios, lo cual daría lugar a nuevas políticas en materia de precios, tarifas y salarios. El gráfico N° 6 siguiente muestra la evolución de los ingresos reales de la población ocupada entre 1993 y 2005 para el Aglomerado Neuquén-Plottier.

Respecto de la evolución de los indicadores de Pobreza e Indigencia (ver Cuadro 2) puede observarse que en mayo de 1993 el porcentaje de hogares bajo la Línea de Pobreza representaban el 16,4%, y bajo la Línea de Indigencia sólo el 4,4% de los mismos. En mayo de 2002, estos valores habían ascendido al 37% en el primer caso y al 15% en el segundo, mostrando un tejido social sumamente vulnerable y un importante volumen de población en condiciones de marginalidad. En ese escenario, desde el Estado nacional se definieron aumentos nominales en el salario mínimo como forma de beneficiar en forma inmediata a los sectores de menores ingresos con vistas a reducir la fuerte inequidad en la distribución del ingreso y se impulsó el Plan Jefes y Jefas de Hogar desocupados.

¹¹ Sturzenegger, Adolfo: “¿Ha llegado el momento de rebalancear la mezcla de instrumentos de la política macroeconómica?”, Indicadores de Coyuntura N° 476, Mayo de 2007.



Fuente: EPH. INDEC-DPEy C de Neuquén. **Nota:** Los valores en australes fueron convertidos a pesos y luego toda la serie fue transformada a moneda constante en base al Índice de Precios al Consumidor de Neuquén Capital.

Cuadro 2: Línea de Indigencia y Línea de Pobreza en hogares y personas por onda y semestre. Aglomerado Neuquén –Plottier, 1993 / 2005

Indicador	Onda													
	May '93 ⁽¹⁾	Oct '93 ⁽¹⁾	May '94 ⁽¹⁾	Oct '94 ⁽¹⁾	May '95 ⁽¹⁾	Oct '95	Abr '96	Oct '96	May '97	Oct '97	May '98	Oct '98	May '99	Oct '99
%														
Línea de Indigencia														
Hogares	4,4	3,7	5,8	6,7	7,2	7,3	8,9	9,3	7,2	7,2	7,8	8,3	8,3	8,2
Personas	5,6	4,2	6,9	8,5	9,2	10,5	11,2	11,1	9,3	9,2	10,4	11,0	10,8	10,6
Línea de Pobreza														
Hogares	16,4	13,6	16,8	19,6	20,8	24,1	23,4	24,7	24,0	23,7	22,7	22,2	22,9	23,6
Personas	22,7	17,9	21,4	25,2	27,4	31,6	29,1	30,5	30,2	29,9	29,5	28,9	29,2	30,2

Indicador	Onda							Semestre ⁽²⁾					
	May '00	Oct '00	May '01	Oct '01	May '02	Oct '02	May '03	1° Sem'03	2° Sem'03	1° Sem'04	2° Sem'04	1° Sem'05	2° Sem'05
%													
Línea de Indigencia													
Hogares	8,7	6,8	8,1	7,1	15,0	19,0	18,8	17,4	15,8	12,6	9,1	14,1	8,7
Personas	10,6	8,3	10,2	9,5	20,7	24,1	23,5	22,4	19,7	16,0	12,3	18,0	10,2
Línea de Pobreza													
Hogares	25,8	23,3	23,3	22,5	37,0	42,9	38,6	39,2	35,8	31,4	25,7	30,0	25,8
Personas	31,4	30,3	31,3	29,9	47,6	50,7	46,5	45,5	44,9	38,1	33,4	39,1	32,7

⁽¹⁾ La información corresponde a la localidad de Neuquén.

⁽²⁾ A partir del Año 2003, la EPH pasa a ser un relevamiento continuo que produce datos con frecuencia semestral.

Nota: El valor de Canasta Básica de Alimentos y de los ingresos de los hogares corresponde al mes anterior al de cada onda

El valor de la Canasta Regional de Abril' 93 a Septiembre' 00 se ha calculado en base a estimaciones propias.

Fuente: INDEC. Dirección General de Estadísticas y Censos de la Provincia del Neuquén.

Encuesta Permanente de Hogares.

Durante esta etapa, la estabilidad de los precios mantenida por una intervención sostenida en los mercados por parte del gobierno y por la regulación de las tarifas de los servicios públicos básicos, fue una condición necesaria aunque no suficiente para disminuir los niveles de pobreza.

7. Algunas consideraciones acerca de la distribución del ingreso en Neuquén

A partir de lo anterior, se puede afirmar que el modo de crecimiento económico vigente durante los noventa a partir de la puesta en marcha del Plan de Convertibilidad, derivó en la provincia de Neuquén en una distribución del ingreso de carácter fuertemente regresiva, llevando a que la pobreza y la indigencia alcanzaran niveles sin precedentes para el Aglomerado Neuquén-Plottier. Las políticas sociales “compensatorias” diseñadas para paliar la grave situación social generada por los procesos desencadenados a partir de las reformas, centradas en la asistencia focalizada al desempleo en hogares sin recursos, no fueron compatibles con un desarrollo social integral en el contexto de crecimiento operado durante la primera fase del régimen de Convertibilidad, y se tornaron aún más ineficaces a partir de la fase recesiva desde el año 1998 en adelante. Frente a esta situación, y a la reconocida desregulación de los mercados de trabajo, resultaba prioritaria la intervención del Estado a través de políticas activas que involucraran programas de producción y empleo incluyendo capacitación laboral, y la creación de emprendimientos productivos articulados e incentivos a la inversión con vistas a desarrollar capacidad exportadora.

En este sentido, la adopción de un modo de desarrollo endógeno basado en las capacidades acumuladas localmente hubiera permitido revalorizar el territorio y direccionar acciones hacia el desarrollo local sustentable, en pro de la mejora de la calidad de vida de la población asentada y un modo alternativo de uso de los recursos naturales.¹² Una política de este tipo plantea la necesaria articulación de las instituciones y de los actores locales en pos del crecimiento de la región, sin rechazar la inversión externa. Desde el punto de vista de la población, el esfuerzo laboral empieza en la experiencia familiar y está marcado por cuestiones culturales. Del lado del gobierno, se requiere de una configuración macroeconómica y fiscal sana, con énfasis en una integralidad de políticas económicas y sociales basadas en el desarrollo y el empleo y no en subsidios a los desocupados., ya que los programas experimentales focalizados, terminan perpetuando la pobreza en el tiempo, a la vez que condena a la pasividad y dependencia, con resultados típicos de las prácticas clientelares.

¹² Boisier, Sergio: “El desarrollo territorial a partir de la construcción del capital sinérgico”. ILPES/CEPAL, Santiago de Chile, 1999.

La erradicación de la pobreza, el primero de los ocho objetivos planteado por la Organización de las Naciones Unidas para el desarrollo sostenible del nuevo milenio se transforma, de este modo, en una cuenta pendiente para la sociedad neuquina en su conjunto y para las instituciones gubernamentales en particular. Dada la magnitud de los problemas sociales, derivados de la experiencia de los noventa y del postergado abandono de la Convertibilidad, la vuelta a niveles aceptables de bienestar, resultó y resulta un desafío particularmente dificultoso, más allá de la progresiva recuperación del empleo y los ingresos¹³.

Hoy el debate vuelve a plantear en Neuquén y el país el dilema del crecimiento económico con equidad distributiva en un marco inflacionario, versus la estabilidad económica inspirada en políticas de austeridad que reducen los niveles y ritmos de crecimiento económico dificultando el combate a la pobreza. La equidad tributaria, la transparencia del gasto público, la formación para el trabajo y más y mejores empleos en blanco, junto a una rigurosa gestión pública que otorgue prioridad a la calidad institucional, son condiciones imprescindibles en un proceso integral de redistribución de ingresos y oportunidades en una sociedad que acuerde direccionar sus rumbos en el sentido de la equidad.

8. Lo que muestra la Matriz Insumo Producto en Neuquén a partir de 2004

La información brindada por la Matriz Insumo-Producto para la provincia del Neuquén (MIPNqn2004), construida por la Dirección Provincial de Estadística y Censos, permite analizar la actual estructura productiva provincial. A partir de los datos en ella expuestos, se advierte que la oferta de productos provinciales para el año 2004 muestra un predominio de la actividad extractiva de petróleo y gas la que explica el 58% del Valor Bruto de la producción provincial. Ello se visualiza en el siguiente gráfico N° 7¹⁴. Le siguen en orden de importancia la oferta de productos industriales y la de generación, transporte y distribución de electricidad, gas y agua, con una participación del 7% del total del valor de la producción, respectivamente.

Del análisis de la composición de los sectores de mayor importancia en cuanto a la oferta de productos provinciales, se deduce que:

En el sector Minas, petróleo y gas, cerca del 90% de su valor bruto de producción (VBP) corresponde a la actividad *Extracción de petróleo crudo y gas natural*, y, en menor medida, a los *Servicios petroleros* relacionados con dicha actividad (10%), prestados por lo general por las empresas de servicios petroleros que operan en yacimientos de terceros. Tal como se mencionara anteriormente, el sector industrial presenta un incremento en su participación a valores

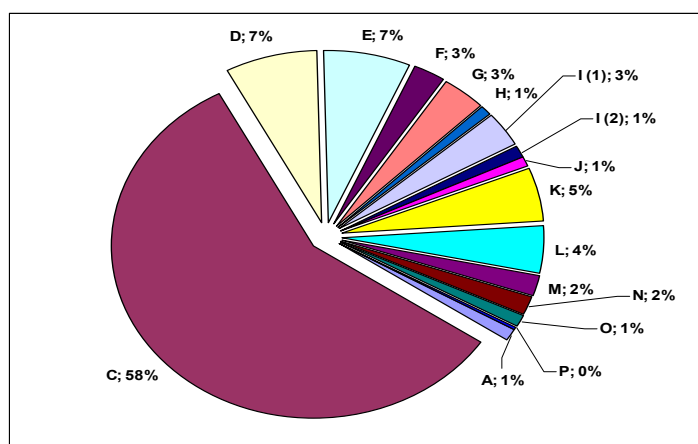
¹³ Beccaria, Luis y Mauricio, Roxana, editores; *Mercado de trabajo y equidad en Argentina*. Universidad Nacional de General Sarmiento. Prometeo Libros, Buenos Aires, 2005.

¹⁴ Actividades definidas para la construcción de la MIPNeuquén 2004.

constantes. En el mismo sentido, dentro de la actividad industrial, en términos del valor de producción de la provincia, la *Fabricación de coque, productos de la refinación de petróleo y combustible nuclear* es la actividad de mayor importancia en la industria, representando el 49% del sector. Y en el sector *Electricidad, gas y agua*; la actividad que genera el mayor VBP del sector es la *distribución de gas*, con el 51% de dicho sector, seguida de la *generación de energía eléctrica* (35%).

A continuación se presentan los gráficos (7 a 10) correspondientes a la Composición de la Oferta de Productos Provinciales, la Oferta de productos del sector Minas, petróleo y gas, la del sector Industria, y la del sector Electricidad, gas y agua.

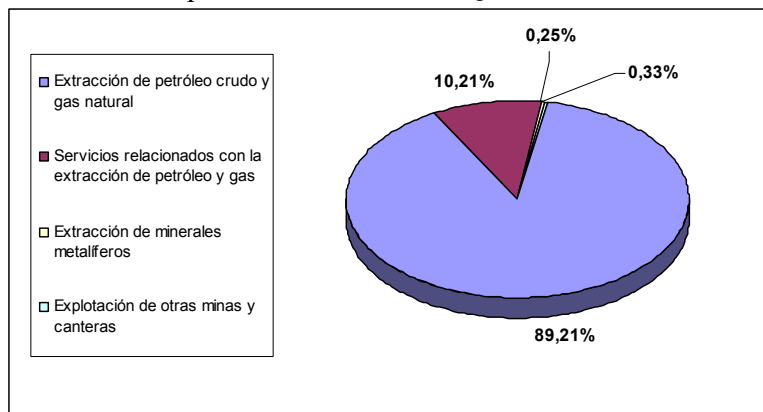
Gráfico 7- Composición de la Oferta de productos provinciales
Provincia del Neuquén- Año 2004-VBP a precios básicos. Pesos Corrientes.



	Sectores de Actividad	%		Sectores de Actividad	%
A	Sector Agropecuario	1,0%	I (2)	Servicios de Comunicaciones	1,2%
C	Minería, petróleo y gas	57,9%	J	Intermediación Financiera	0,9%
D	Industria manufacturera	7,3%	K	Servicios empresariales e inmobiliarios	4,8%
E	Electricidad, Gas y Agua	7,1%	L	Administración Pública y Defensa	4,5%
F	Construcción	2,5%	M	Enseñanza	2,0%
G	Comercio	3,4%	N	Servicios sociales y de Salud	1,6%
H	Hoteles y Restaurantes	0,8%	O	Servicios sociales, comunitarios y personales	1,0%
I (1)	Transporte y Almacenamiento	3,5%	P	Servicio Doméstico	0,4%

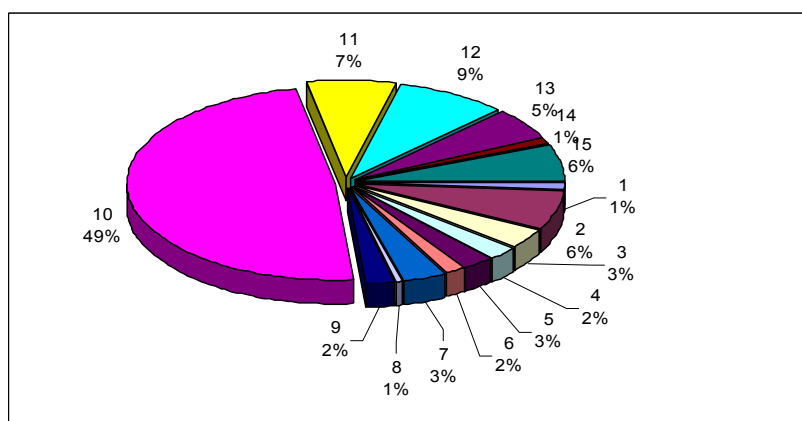
Fuente: Elaboración a partir de datos de la Dirección Pcial. de Estadística y Censos, MIPNeuquén,2004.

Gráfico 8- Oferta Provincial del sector Minas, Petróleo y Gas
Provincia del Neuquén. Año 2004. VBP a precios básicos. Pesos Corrientes.



Fuente: Elaboración a partir de datos de la DP de E y C., MIPNeuquén. 2004.

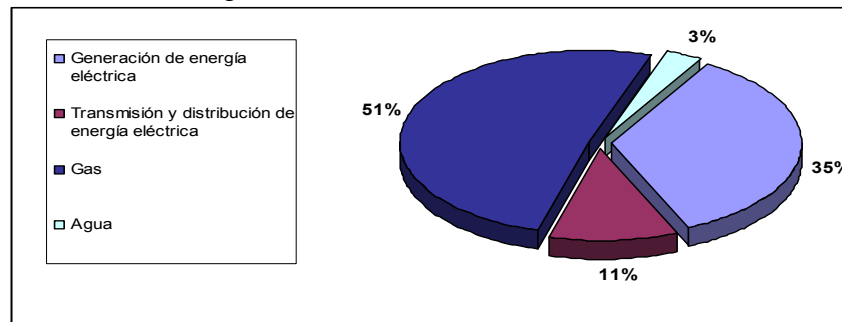
Gráfico 9- Oferta provincial del Sector Industria
Provincia del Neuquén. Año 2004. VBP a precios básicos. Pesos Corrientes.



Sector de Actividad	%	Sector de Actividad	%
1 Producción y procesamiento de carne y productos cárnicos	1,2 %	9 Edición e impresión; reproducción de grabaciones	2,0%
2 Preparación de frutas, hortalizas y legumbres	6,5 %	10 Fabricación de coque, productos de la refinación del petróleo y combustible nuclear	48,4%
3 Elaboración de productos lácteos y de molinería; alimentos preparados para animales y otros productos alimenticios	3,3 %	11 Fabricación de sustancias y productos químicos; productos de caucho y plástico	7,0%
4 Elaboración de vinos	2,2 %	12 Fabricación de productos minerales no metálicos	8,5%
5 Elaboración de bebidas alcohólicas y no alcohólicas	2,6 %	13 Fabricación de metales comunes y productos elaborados de metal, excepto maquinaria y equipo	5,5%
6 Fabricación de productos textiles; prendas de vestir; pieles y cueros; artículos de marroquinería, talabartería, calzado y sus partes	1,7 %	14 Fabricación de maquinaria y equipo	1,0%
7 Producción de madera y fabricación de productos de madera, corcho, artículos de paja y materiales trenzables	3,3 %	15 Otras actividades manufactureras	6,1%
8 Fabricación de papel y cartón	0,6 %		

Fuente: Elaboración a partir de datos de la Dirección Provincial de Estadística y Censos. MIPNeuquén, 2004.

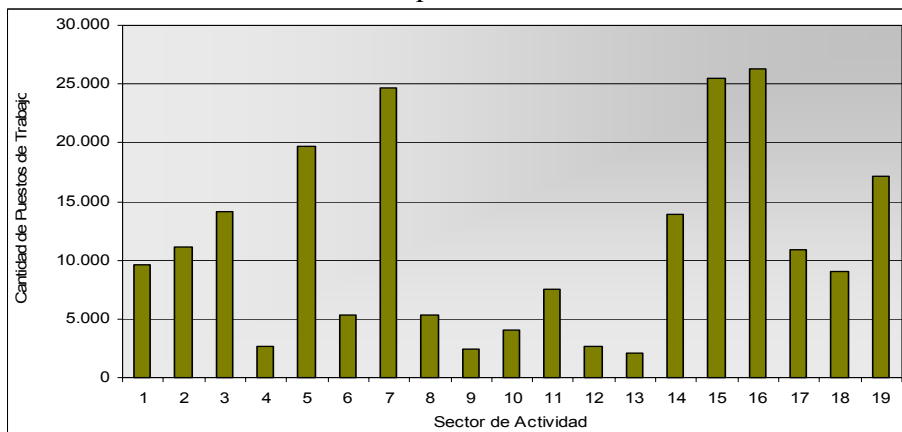
Gráfico 10- Oferta provincial del sector Electricidad, Gas y Agua
Provincia del Neuquén- Año 2004. VBP a precios básicos. Pesos Corrientes.



Fuente: Elaboración a partir de datos de la Dirección Pcial. de Estadísticas y Censos, MIPNeuquén 2004.

Asimismo, la Matriz provincial de Generación del Ingreso e Insumo de Mano de obra para cada sector, permite conocer la distribución sectorial de puestos de trabajo sobre una masa total de 214.137 puestos de trabajo en la provincia.

Gráfico 11- Puestos de trabajo por sector de actividad
Matriz de generación del ingreso e insumo de mano de obra
Provincia del Neuquén. Pesos corrientes. Año 2004.



Sector de Actividad		Sector de Actividad	
1	A - B. Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura y Pesca	11	I. Servicio de Transporte y de Almacenamiento
2	C. Explotación de Minas y Canteras	12	I. Servicios de Comunicaciones
3	D. Industria Manufacturera	13	J. Intermediación Financiera y Otros Servicios Financieros
4	E. Electricidad, Gas y Agua	14	K. Servicios Inmobiliarios , Empresariales y de Alquiler
5	F. Construcción	15	L. Administración Publica, Defensa y Seguridad Social Obligatoria
6	Comercio al por Mayor	16	M. Enseñanza
7	Comercio al por Menor	17	N. Servicios Sociales y de Salud
8	Servicios de Reparación	18	O. Servicios Comunitarios, Sociales y Personales N.C.P.
9	Hoteles	19	P. Servicios de Hogares Privados que Contratan Servicio Domestico
10	Restaurantes		

Fuente: Elaboración a partir de datos de la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos. MIPNeuquén, 2004.

Como se expone en el gráfico que se presentan a continuación, las actividades de *Comercio minorista*, *Enseñanza y administración pública*, *Defensa y seguridad social obligatoria* concentran cerca del 36% de los puestos de trabajo en toda la provincia. En el otro extremo, la actividad de *Explotación de minas y canteras* absorbe tan sólo el 5% del total del empleo provincial, con poco más de 11 mil puestos de trabajo; incluyendo asalariados registrados, asalariados no registrados y no asalariados.

Un análisis complementario de la Matriz de Insumo Producto permite evaluar el impacto que genera un incremento en la demanda final de un determinado sector económico sobre el Valor Bruto de producción de la economía (VBP). Este efecto multiplicador se refleja en la Matriz de Coeficientes de Requerimientos Directos e Indirectos de Producción. Cabe aclarar que estos impactos se generan a partir de la utilización de insumos de origen provincial; es decir, las actividades que utilizan mayor proporción de insumos provinciales tendrán mayores impactos en la economía neuquina que aquellas que utilizan mayor proporción de insumos importados desde fuera de la región, en cuyo caso los impactos se generan en otros territorios, según su origen.¹⁵

Considerando los distintos sectores de actividad que componen la economía provincial, se advierte que el sector de *Distribución de gas* es el que genera el mayor impacto en la economía, con un valor del multiplicador del VBP que asciende a 1,9799. Teniendo en cuenta este multiplicador, otros sectores cuyo aumento en la demanda final produce un impacto en el VBP de la provincia superior al 50% del mismo son los *Servicios sociales*; la *Transmisión y distribución de energía eléctrica*; la *Fabricación de coque, productos de la refinación del petróleo y combustible nuclear*; la *Preparación de frutas, hortalizas y legumbres*; la *Producción y procesamiento de carne y productos cárnicos*; y la *Seguridad social obligatoria*. Esto se debe, principalmente, a la importancia de la participación de los insumos provinciales utilizados para el desarrollo de estas actividades económicas. En contraposición, la *Extracción de petróleo crudo y gas natural* presenta un multiplicador mucho menor, el cual indica que por cada peso que aumenta la demanda final de esta actividad se produce un incremento de tan sólo \$1,2366 en el VBP de la economía provincial.

Otro aspecto importante a considerar es el impacto en el nivel de empleo provincial ante aumentos en el valor de producción de los distintos sectores de actividad, resultante de un incremento en la demanda final. Para su análisis se debe recurrir a la Matriz de Coeficientes de Requerimientos Directos e indirectos y Multiplicadores de Empleo. Los requerimientos directos

¹⁵ Informe publicado por la Dirección Provincial de Estadística y Censos de la Provincia del Neuquén, sobre la Matriz Insumo- Producto del a Provincia 2004.

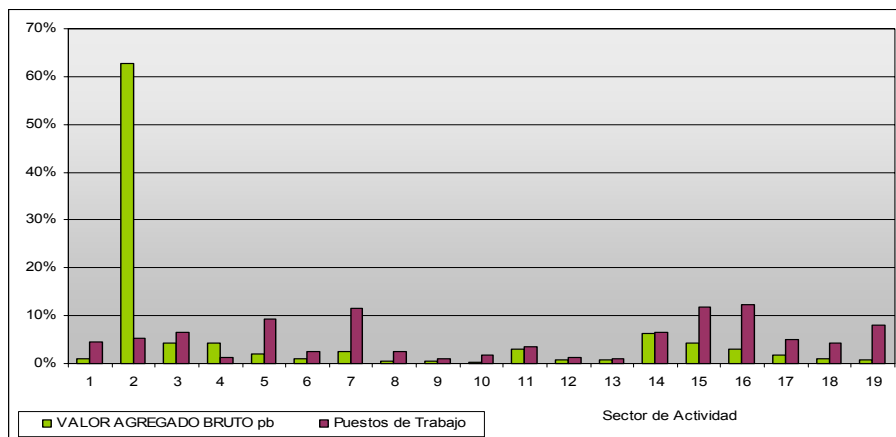
e indirectos de empleo por sector de actividad indican la cantidad de puestos de trabajo nuevos generados por cada millón de pesos (\$1.000.000) que aumenta la producción del sector en cuestión (valor bruto de producción a precios básicos).

En particular, tomando el sector de mayor impacto, un aumento de un millón de pesos en el valor de la producción de la actividad *Servicios personales* genera 76 puestos de trabajo adicionales en toda la economía, de los cuales 71 puestos son generados en forma directa dentro del mismo sector. Para el caso de *Explotación de minas y canteras*, por cada millón de pesos que aumenta su valor de producción se generan 3 puestos de trabajo adicionales en toda la economía, correspondiendo a la propia actividad tan sólo uno de ellos; siendo una de las actividades de menor impacto en la economía provincial. El resto se cuenta en los servicios y la construcción.

Dentro del sector de la *Industria manufacturera*, la actividad que mayor repercusión genera en el empleo provincial es la *Industria metalmecánica y maderas y muebles* originando una total de 31 puestos de trabajo por cada \$1.000.000 que aumenta su producción (el 83% corresponde a puestos de trabajo generados directamente en dicha industria); mientras que la que menor incidencia presenta es la *Industria petroquímica* generando 4 puestos de trabajo por millón de pesos producidos en el sector. A ello se agrega, el aporte de los sectores con mayor repercusión en términos de puestos de trabajo generados que son el *Comercio minorista y mayorista*, *Restaurantes* y el *Sector agropecuario*; todos ellos intensivos en mano de obra.

Finalmente, resta comparar la estructura económica de la Provincia, en términos de Valor Agregado y puestos de trabajo generados, por cada sector de actividad. Para ello, a partir de la Matriz de generación del ingreso e insumo de mano de obra se compara la incidencia de cada sector en cada una de estas variables. (Gráfico 12)

Gráfico 12- Composición del VApb y Empleo por sector de actividad



Sector de Actividad		Sector de Actividad	
1	A - B. Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura y Pesca	11	I. Servicio de Transporte y de Almacenamiento
2	C. Explotación de Minas y Canteras	12	I. Servicios de Comunicaciones
3	D. Industria Manufacturera	13	J. Intermediación Financiera y Otros Servicios Financieros
4	E. Electricidad, Gas y Agua	14	K. Servicios Inmobiliarios, Empresariales y de Alquiler
5	F. Construcción	15	L. Administración Publica, Defensa y Seguridad Social Obligatoria
6	Comercio al por Mayor	16	M. Enseñanza
7	Comercio al por Menor	17	N. Servicios Sociales y de Salud
8	Servicios de Reparación	18	O. Servicios Comunitarios, Sociales y Personales N.C.P.
9	Hoteles	19	P. Servicios de Hogares Privados que Contratan Servicio Domestico
10	Restaurantes		

Matriz de generación del ingreso e insumo de mano de obra. Pesos corrientes. Año 2004.

Fuente: Elaboración a partir de datos de la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos., MIPNeuquén2004.

A partir de lo anterior, se concluye que el sector *Extracción minera* explica el 63% del Valor Agregado y sólo el 5% del empleo provincial. En contraposición, el sector *Comercio minorista* explica el 12% de los puestos de trabajo y sólo el 2,5% del valor agregado. La *industria*, por su parte, concentra el 4,3% del Valor Agregado y menos del 7% del empleo generado. Lo anterior da cuenta del peso de la GD2 en la generación de Valor Agregado, su elevada producción de renta y las limitaciones en materia de generación de empleo y salarios.

Con relación al tema, y en función de la información que se obtiene de la Matriz Insumo Producto neuquina, se comparte con Demetrio Taranda, investigador de la Universidad Nacional del Comahue que: el mercado laboral neuquino se encuentra segmentado básicamente en tres grandes esferas: por un lado, la esfera privada I o “mundo energético” compuesta por la rama “Explotación de minas y canteras” a la que se agrega la de “Servicios petroleros”, y “Electricidad, gas y agua”, integrado por casi el 100% de asalariados registrados con ingresos mensuales promedio elevados, que duplican o triplican los niveles de remuneración percibidos por los trabajadores de la esfera pública y los de la esfera privada II o “resto de la actividad privada”, la que concentra el personal ocupado en comercio, otras ramas de la industria, actividades agropecuarias, servicios generales, etc., que abarca un poco más de dos tercios de la totalidad de los puestos de trabajo provinciales y se caracteriza por la fluidez, incluyendo en proporciones semejantes asalariados registrados, no registrados y cuentapropistas. En él, dos tercios de los puestos son de gran rotación, aspecto ligado a ramas con baja productividad, bajos salarios y precarización laboral. (Taranda, 2008)

En materia de registración aparecen notables diferencias: en la esfera privada I (mundo energético) el 92% del personal está registrado y en la esfera pública el 100%. La baja registración en la esfera privada II hace que el promedio provincial de registración alcance un valor cercano al 56%. En el total provincial los asalariados energéticos representaban al 2004 un

11%, mientras el total de los trabajadores públicos y privados del resto de las ramas totalizaban un 89%, 106.989 puestos de trabajo registrados. Dicha distribución se reflejaba en los niveles salariales en dos grupos, dado que para el personal público y de la esfera privada II en el 2004 alcanzaban a unos 1.330 pesos, en tanto para la esfera privada I rondaban los 3.115 pesos promedio, o sea 2,3 veces más que los ingresos del personal ocupado en los sectores anteriores. En la misma fecha, el promedio del ingreso de un puesto laboral no registrado, según datos oficiales rondaba los 437 pesos, mientras la línea de pobreza para una familia tipo se encontraba en los 730 pesos. De modo que un porcentaje importante de cuentapropistas, emprendedores y asalariados eventuales o precarios –dentro del 44% de trabajadores no registrados, se ubicaban en el mundo de la pobreza y/ o de la indigencia. (Taranda, 2008)

En el mismo escenario territorial, el segmento de trabajadores energéticos, unos 13.789 puestos de trabajo, el 6% del total, generaba en el 2004 8.337.817.000 pesos de excedente bruto de explotación (rentas y ganancias) para las empresas del sector - principalmente extranjeras- lo que representaba el 89% del total de excedente bruto de explotación privado de la provincia del Neuquén o sea que cada puesto de la esfera privada I generó 17,21 pesos mensuales de excedente bruto de explotación, mientras los trabajadores de la esfera privada II aportaron sólo 78 centavos por cada unidad de ingreso promedio mensual de dichos puestos, lo que da un promedio en el mundo laboral de 3,33 pesos mensuales de excedente bruto de explotación generado por el trabajo a nivel provincial. El detalle de ello da cuenta de que 146.544 puestos, o sea el 68% del total fuera del sector energético, generó apenas el 11% restante del excedente bruto de explotación provincial en el año 2004, según datos oficiales de la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos, producto de los cálculos de la Matriz Insumo Producto.

En conclusión, el mundo laboral neuquino aparece claramente segmentado en cuanto a ingresos y condiciones de trabajo, lo que se repite en la ciudad capital y las localidades más próximas de la Confluencia, en tanto el área concentra el mayor porcentaje de los trabajadores del territorio provincial, públicos, privados de la esfera II -particularmente de los servicios y el comercio- y privados energéticos que residen en la ciudad de Neuquén y se trasladan en su tiempo de trabajo por la cuenca petrolera.

9- Política fiscal en Neuquén. Ingresos, gasto público total y gasto social

La cuestión de la distribución del ingreso en el área de estudio se completa a los efectos de este trabajo con el análisis de las finanzas públicas y el gasto social que se presenta a continuación.

Como consecuencia de la reforma económica y administrativa de los años '90, el Estado neuquino ha asumido un nuevo perfil resultado de la relación Estado-mercado que las políticas de desregulación, apertura y privatización de empresas públicas derivadas de ella pusieron en marcha. La nueva definición estratégica del Estado neuquino se ha expresado en el modo que asumió su articulación con los actores del capital concentrado nacional e internacional, y ha estado implícita en la formulación y ejecución de las políticas provinciales en materia económica y en las que se vinculan a las políticas sociales. Estas cuestiones se reflejan en las finanzas públicas provinciales, en las que por el lado de los recursos se visualiza la elevada dependencia de las regalías, y en menor proporción de los tributos provinciales y de la coparticipación federal de impuestos. Los recursos con origen en impuestos nacionales y provinciales han tenido una evolución fundamentalmente atada al ciclo económico, mostrando expansión y contracción en correlación con la dinámica general de la actividad económica. Las regalías, por su parte, han evolucionado dependiendo del ritmo de extracción de hidrocarburos y la producción de energía hidroeléctrica y fundamentalmente del precio del petróleo crudo alineado a los niveles vigentes en el mercado internacional, y la política en materia de impuestos al comercio exterior. A partir de 2002, la fijación de retenciones a las exportaciones de hidrocarburos por parte del Estado nacional ha significado una reducción de la renta de las concesionarias y, en paralelo, de los montos percibidos por el Estado neuquino.

Por el lado del gasto público, las modificaciones en el modo de intervención estatal en el desarrollo de la economía y en las políticas sociales se han evidenciado en la distribución por finalidades del mismo. En paralelo, la relación dinámica entre Ingresos Fiscales Provinciales y el Producto Bruto Geográfico ha traducido los cambios operados en la presión tributaria sobre los agentes económicos y la población en general.

La transformación de la economía operada a partir de la crisis de la Convertibilidad y la devaluación del peso en enero de 2002, la pesificación de las deudas en dólares y la imposición de las retenciones a las exportaciones de hidrocarburos y productos primarios en general, junto a la progresiva recuperación del sistema financiero, han definido un nuevo escenario en el que se han recuperado y expandido las actividades locales ligadas al mercado interno, tanto en inversión como en consumo, y ello se ha traducido en mejoras en los niveles de producción, empleo e ingresos en un círculo virtuoso reflejado en los ingresos nacionales y provinciales.

En el análisis de las finanzas públicas corresponde señalar que, a partir de la prioridad otorgada por el Estado nacional a la recuperación del equilibrio fiscal y a la reducción del nivel de endeudamiento como política pública después de la crisis de 2001, se ha mantenido una fuerte presión tributaria en la jurisdicción nacional tanto en materia de impuestos sobre el

consumo como sobre las ganancias y rentas, la que se ha traducido en un notable crecimiento de los recursos corrientes del Estado y del superávit primario. Además de la recuperación y el crecimiento, la inflación ha incidido en la mayor recaudación fiscal nacional y provincial, tanto a partir de los impuestos nacionales que gravan el consumo (IVA) y las ganancias, como en los provinciales que gravan los ingresos brutos. Otro rubro impositivo nacional que ha mostrado notable ascenso ha sido el de los tributos sobre el trabajo que aportan a la seguridad social a partir del aumento en el empleo registrado. En el Cuadro N° 3 y el Gráfico 13 se presenta la evolución de los ingresos fiscales provinciales en Neuquén entre 1994 y 2005, del PBG y de la presión tributaria, la que, como se observa, alcanza los mayores niveles en términos relativos en los años de estancamiento y reducción del PBG, tal el caso de 1995, y 1998-1999, y 2001.

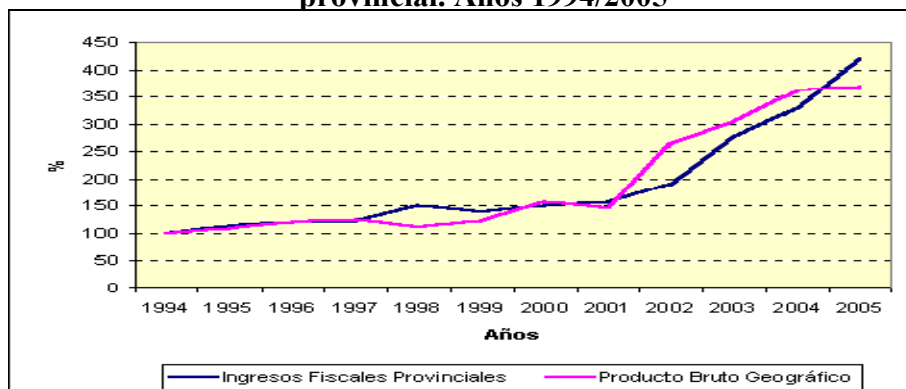
En cuanto a los Recursos Corrientes disponibles por el Estado neuquino, su incremento posterior a 2003 se explica, principalmente, como ya fuera señalado, por la evolución positiva de las regalías, por la creciente presión tributaria nacional y por el crecimiento del nivel de actividad económica y la inflación. En el Cuadro N° 4 se presenta la evolución de los Recursos a partir de la Ejecución Presupuestaria de los años 2000 y 2003 y el Presupuesto General del Ejercicio 2006. De ella se deduce que los mismos han crecido un 40% en valores corrientes entre el año 2000 y el 2003, y un 107 % entre el 2000 y el 2006. Los Recursos Corrientes lo han hecho en un 69 % entre 2000 y 2003 y un 150 % entre 2000 y 2006, en tanto, las Regalías crecieron un 123% entre el año 2000 y el 2003, y un 195% entre el 2000 y 2006, habiendo incidido en el monto total el fuerte crecimiento operado en el precio del petróleo a nivel internacional, base de cálculo del valor de las mismas. Ellas pasaron de aportar un 44% del total de Recursos Corrientes en el año 2000, a un 58% en el año 2003 y un 52% en el 2006. Los Recursos Tributarios, por su parte, aportaron un 46% de los Recursos Corrientes en el año 2000, un 37% en el 2003 y un 43% en el 2006, reflejando un aumento del 202% en la recaudación de Impuestos provinciales y del 100% en la de los Impuestos nacionales.

Cuadro N° 3. Neuquén. Ingresos fiscales provinciales y presión tributaria en valores corrientes, 1994/2005, en miles de pesos

Año	Ingresos Fiscales Provinciales	PBG	Presión tributaria
1994	113.600	3.915.981	2,90
1995	129.680	4.272.512	3,04
1996	136.153	4.773.163	2,85
1997	138.975	4.919.516	2,82
1998	171.760	4.433.543	3,87
1999	158.174	4.917.436	3,22
2000	170.529	6.217.715	2,74
2001	178.395	5.711.636	3,12
2002	216.403	10.551.274	2,05
2003	314.012	11.972.475	2,62
2004	374.326	14.237.671	2,63
2005	476.262	14.535.477	3,28

Fuente: Dirección Provincial de Estadística y Censos de la Provincia del Neuquén.

Gráfico N° 13 Neuquén. Evolución del PBG a valores corrientes, y de la recaudación provincial. Años 1994/2005



Fuente: Dirección Provincial de Estadística y Censos de la Provincia del Neuquén.

Cuadro N° 4. Neuquén. Recursos del Estado. Años 2000, 2003 y 2006, en pesos

Recursos	2000	2003	2006	Var. 03-00 (%)	Var. 06-03 (%)	Var. 06-00 (%)
Recursos corrientes	1.064.665.444	1.799.537.976	2.668.055.672	69	48	150
Tributarios	492.224.111	668.386.913	1.156.748.797	36	73	135
Impuestos Provinciales	167.920386	311.687.053	506.995.697	86	63	202
Impuestos Nacionales	324.307.724	356.699.860	649.753.100	10	82	100
No Tributarios	25.268.727	38.238.489	30.779.881	51	-10	22
Regalías	470.911.701	1.048.087.390	1.389.776.912	123	32	195
Ingresos Operación	52.873.632	10.528.010	16.259.176	-80	54	-69
Rentas de propiedad	1.891.948	3.076.826	6.927.500	63	125	266
Transferencias Ctes.	21.491.325	31.220.347	67.563.406	45	116	214
Recursos Capital	12.663.549	15.035.280	46.084.156	21	206	263
Recursos propios de capital	3.766.202	8.108.610	10.822.757	115	33	187
Transferencias de Capital	1.497.374	4.446.569	25.487.138	197	473	1.602
Disminución Inversión Financiera	7.399.974	2.750.101	9.774.261	-63	255	32
TOTAL RECURSOS	1.077.328.994	1.814.843.256	2.714.139.828	68	49	152
Necesidad de Financiamiento	252.827.043	48.465.014	42.975.353	-81	-11	-83
TOTAL GENERAL	1.330.156.037	1.863.308.271	2.757.115.181	40	48	107

Fuente: Cuenta General de Inversión 2000 y 2003, y Presupuesto 2006. Dirección de Presupuesto. Neuquén.

En función de lo anterior, cabe remarcar que las finanzas neuquinas han mostrado en la última década una tensión permanente entre la demanda creciente de infraestructura económica por parte del capital local, y de servicios por parte de la población, con particular incidencia en el sistema educativo, de salud y de seguridad, y los requerimientos de reducción de la presión

tributaria por parte del capital trasnacional. Dicha tensión ha condicionado la redefinición del papel del Estado por parte de los gobiernos provinciales que se sucedieron en los últimos períodos en el marco del régimen económico de la Convertibilidad agotado en la crisis general de diciembre de 2001, y el modelo de crecimiento con devaluación y nueva regulación estatal instrumentado a partir de 2002.

El proceso de ajuste del Estado implementado a partir de la Ley de Convertibilidad provocó, entre otros procesos, un cambio en la tendencia creciente del gasto público *per cápita* que existió en las décadas fundacionales en la provincia. En el Cuadro N° 20 se muestra la evolución del Gasto Público Total entre 1993 y el 2005. Ella da cuenta de una disminución del mismo entre 1993 y 2001, de aproximadamente el 11%, a la vez que evidencia una tendencia descendente de su participación como porcentaje del Producto Bruto Geográfico entre 1993 y 2005, del 38,07% al 14,42% .

Cuadro N° 5 Neuquén. Participación del Gasto Público Provincial en el Producto Bruto Geográfico. Años 1993-2005

Año	PBG corriente	Gasto Público Total	Participación
	en miles de pesos		%
1993	3.176.788	1.209.551	38,07
1994	3.943.404	948.720	24,06
1995	4.289.916	1.268.780	29,58
1996	4.774.417	986.361	20,66
1997	4.904.100	1.022.407	20,85
1998	4.422.617	1.128.085	25,51
1999	4.876.404	1.286.598	26,38
2000	6.205.323	1.226.097	19,76
2001	5.723.945	1.309.763	22,88
2002	10.409.904	1.404.969	13,50
2003	11.972.434	1.818.726	15,19
2004	14.237.671	2.095.665	14,72
2005	14.535.577	2.095.665	14,42

Datos provisorios al mes de Marzo de 2007.

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos de la Provincia del Neuquén.

Dicha tendencia se correspondió con las definiciones del Estado neuquino expresadas en la Ley de Reforma del Estado aprobada en los primeros años de la década del noventa, en la que se le otorgaron al Poder Ejecutivo facultades para: reestructurar, reformar, transformar, descentralizar, privatizar, transferir, escindir, fusionar, suprimir y liquidar entidades autárquicas, empresas del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, y todo otro ente del Estado Provincial, autárquicos o empresas con participación total o mayoritaria en el capital, incluyendo el Poder Legislativo y Judicial. El nuevo ordenamiento legal previó también la suscripción de convenios de transferencia de servicios a los Municipios y las condiciones reguladoras de las mismas.

Entre los fundamentos de la Reforma económico-administrativa se explicitó la necesidad de lograr una mayor eficiencia y operatividad en la atención de las necesidades de las distintas comunidades. Simultáneamente, se produjo un cambio sustancial en la prestación de los servicios básicos como el de energía, guiado por la nueva dinámica de los mercados impuesta desde las políticas nacionales. En ese marco, la privatización de YPF, al eliminar las políticas de empleo, compe nacional y bienestar sostenidas por décadas en el territorio neuquino, transfirió al Estado provincial complejas demandas de asistencia frente al desempleo y subempleo, y el conflicto social resultante impuso la prioridad al financiamiento de programas específicos de lucha contra la pobreza.

En un escenario de creciente conflictividad entre el Estado y la sociedad por los costos sociales del ajuste estructural, en el transcurso de la década del noventa, excluidos los años que registraron recursos y gastos ligados al cobro de acreencias por regalías mal liquidadas a las provincias, el resto de los períodos se evidenció una tendencia marcadamente decreciente del gasto público en actividades económicas y obras, coincidente con el cambio de régimen económico en el país, la reforma del Estado Provincial, y la consecuente transferencia de funciones y áreas al capital privado y a los Municipios. Además, el comportamiento entre las distintas finalidades no fue homogéneo. (Ver Cuadro N° 6) Mientras algunas de ellas redujeron los montos ejecutados de gasto o desaceleraron su crecimiento, el rubro Deuda Pública alcanzó el 775% de incremento en el período. Es así que dicha finalidad pasó de un 0,72% de participación en el total del gasto en 1993, a un 7,11% en el 2001.

En cuanto a las transferencias a los niveles inferiores de gobierno hasta el fin de la Convertibilidad, ellas alcanzaron una cifra cercana a los 300 millones de pesos anuales. Por estos años, los municipios menores presentaron una mayor dependencia financiera de los recursos transferidos desde la Provincia para solventar sus gastos. Así, los crecientes recursos transferidos por la jurisdicción superior fueron a financiar en su mayor parte erogaciones corrientes del tipo “Gastos de funcionamiento” y “Programas sociales”, y los desfasajes fueron compensados con Aportes No Reintegrables (ANR).

El gasto en las finalidades sociales, por su parte, osciló entre un leve crecimiento y decrecimiento según los años, mostrando inelasticidad particularmente en Educación. Ello se explica por elevado porcentaje de población en edad escolar, el crecimiento de la matrícula en la enseñanza media y la transferencia de establecimientos nacionales operada en la década. Sin embargo, los niveles de erogaciones no siguieron el ritmo de crecimiento de la demanda educativa. Algo similar ha ocurrido en las áreas de Salud cuyo gasto creció en valores absolutos, aunque no al ritmo de crecimiento de la demanda de la población. En la finalidad Bienestar

Social los montos del gasto mostraron un comportamiento procíclico, influido por el gasto en asistencia al desempleo y los programas nutricionales, particularmente a partir de la segunda mitad de la década del '90. En función de lo expuesto, el ajuste produjo una disminución del Gasto Público Total *per cápita* entre 1993 y 2001 calculada en un 36%. Tomando como gastos sociales las finalidades: Cultura y Educación, Salud, Ciencia y Técnica y Bienestar Social, el Gasto Público Social *per cápita* sufrió una disminución del 14%, en el 2001 respecto de 1993. (Cuadro N° 7)

La reducción del Gasto Social se tradujo consecuentemente en el deterioro en la calidad de los servicios, por los ajustes en el rubro Personal y las restricciones en la construcción y mantenimiento de la infraestructura edilicia y el equipamiento. Ella se enfrentó con la dramática situación que mostraba el mercado de trabajo con más de un 30% de la población con problemas de empleo entre desocupados y subocupados, la pérdida de ingresos del trabajo, la desindustrialización e inestabilidad de la pequeña producción y el cambio en las reglas de contratación y operación en las empresas del sector Servicios.

En este escenario, resultó paradójico el retroceso del Gasto Público Social en la economía provincial. Comparando el total del Gasto Público Social en relación con el Producto Bruto Geográfico se observa que entre 1994 y 2001, el mismo perdió aproximadamente 2 puntos (Cuadro N° 8), tendencia coincidente con la disminución del Gasto Público Social *per cápita*. Cabe aclarar que en dicho Cuadro sólo se incluyen como Gasto Público Social, los que realiza la jurisdicción provincial, sin computar los del nivel municipal ni nacional.

De lo que se observa en los cuadros que se exponen a continuación se deduce la conflictividad que ha mostrado el proceso de asignación de recursos entre el Gasto Público Social y Gasto Público Total.

En dicho escenario se advierte la ruptura de los compromisos estatales, ya que no pueden dejarse de computar las dimensiones socioculturales y político-institucionales que marcaron la organización y el desenvolvimiento del Estado, la economía y la sociedad neuquina desde su conformación como Provincia. Al respecto cabe señalar el papel protagónico que cumplió el Estado neuquino, desde la provincialización, en la financiación de la construcción de viviendas, caminos, obras de riego y de infraestructura social general, y en la creación de empleo público; y tal como señalan Taranda y Ocaña¹⁶ su papel de mediador en la reproducción económica, entre sectores sociales dominantes y dominados reconocidos como ciudadanos del Estado, convertido

¹⁶ Taranda, Demetrio y Ocaña, Mónica; (1993) *El Estado en la Provincia del Neuquén*. En Favaro, Mases y otros; Estado, capital y régimen político. Universidad Nacional del Comahue, pág. 26.

en garante y organizador de la sociedad, de los mercados, del crédito, y receptor de las peticiones y protestas de los distintos sectores.¹⁷

En paralelo, se transforma en estratégica la cuestión del destino de las regalías. Ellas se convirtieron en instrumento clave en manos del Estado provincial en el arbitraje de la reproducción económica y social. Su destino no fue promover la inversión industrial, reproductora en forma ampliada del capital y el trabajo, sino que, como resultado de la inercia gubernamental y la articulación con la Nación, tales recursos se destinaron con preferencia a obras públicas en muchos casos ejecutadas con la participación de empresas extraregionales, lo que implicó una baja retención local de los montos de excedente empresario, y limitadas relaciones intersectoriales en el territorio. En ese marco, los años posteriores a 1995 y hasta 2001 han mostrado el impacto del cambio estructural de la economía nacional y provincial, la desindustrialización, externalización y permanente cierre de pequeñas y medianas empresas tradicionales, inclusive de aquellas surgidas a partir de de la inversión de indemnizaciones.

Tales cambios agravaron el conflicto social desatado en el mercado de trabajo, donde la población económicamente activa crecía en forma ininterrumpida por la incorporación de jóvenes y mujeres. Creció junto a ello la pobreza y los reclamos de asistencia social de la población joven y con altas tasas de crecimiento vegetativo, poniendo en riesgo la continuidad de las políticas sociales universales, la cobertura y la calidad de las prestaciones. En consecuencia, se quebró el consenso distributivo construido por años de continuidad política y de intervención mediadora del Estado y se impusieron las políticas focalizadas de asistencia social. Desde entonces, las tendencias divergentes entre necesidades y recursos en el marco de los cambios en la organización familiar han definido un escenario de tensión económica, financiera e institucional permanente.

Los años 2002 en adelante ha traído una mejora general en los ingresos públicos, y por sectores en los ingresos empresarios y familiares. La mejora en el volumen de empleo, en las condiciones de registración laboral y en los salarios han descomprimido parcialmente ese conflicto, pero se hacen visibles algunas situaciones que empañan dicha mejora: por un lado las grandes corporaciones de hidrocarburos han sido las más beneficiadas, con elevados precios internacionales del crudo y la favorable pauta cambiaria; no obstante, sus funciones de producción y sus estrategias de aprovisionamiento han reducido el impacto favorable de su evolución en territorio neuquino. Al mismo tiempo, crece el deterioro en la prestación de los

¹⁷ Siguiendo a Oszlak puede decirse que la formación del Estado es un aspecto constitutivo del proceso de construcción social. De este modo, “el patrón de organización estatal resultante depende de los problemas y desafíos que la construcción social encuentra en su desarrollo histórico, como de las posiciones y recursos movilizados por diferentes actores -incluido el Estado- para resolverlos” Oszlak, Oscar; (1982) *La Formación del Estado Nacional*. Buenos Aires. Ed. Belgrano, pág. 14.

servicios a cargo del Estado, lo que se constituye en un reclamo del conjunto de la población, al tiempo que los trabajadores públicos pugnan por mejoras en remuneraciones y condiciones de trabajo y de servicios, que generan un permanente clima de hostilidad con la conducción gubernamental. Ello permite afirmar que el conflicto distributivo sigue estando presente.

Cuadro N° 6. Neuquén. Evolución del Gasto Público por finalidad 1993-2005, en millones de pesos

AÑO	Administ. General	Seguridad	Salud	Bienest. social	Cultura y Educ.	Ciencia y técnica	Desarrollo de la ec.	Deuda pública	Gastos a clasificar	Total
1993	233,52	64,63	115,46	78,14	241,84	0,26	421,55	8,75	45,40	1.209,55
1994	185,78	70,53	118,03	87,96	262,45	0,34	154,76	25,46	43,42	948,72
1995	254,61	78,74	129,08	103,62	271,88	0,10	316,74	17,37	96,65	1.268,78
1996	212,53	68,01	105,21	111,33	221,86	0,01	154,91	35,84	76,65	986,36
1997	239,11	72,53	113,86	97,73	248,26	0,20	147,39	17,77	85,54	1.022,41
1998	258,05	87,78	121,56	124,03	259,50	0,45	173,44	13,59	89,68	1.128,08
1999	312,97	89,62	146,46	105,58	302,38	0,60	240,62	43,16	45,21	1.286,60
2000	274,47	91,98	146,88	94,11	297,88	0,08	69,42	78,26	98,66	1.151,75
2001	276,60	93,08	162,57	123,20	323,17	0,03	99,82	95,94	71,32	1.245,73
2002	379,98	100,04	183,59	174,25	333,06	0,03	153,29	25,84	54,88	1.404,97
2003	445,43	129,75	277,19	223,70	431,75	0,10	258,54	52,27	44,58	1.863,31
2004	430,10	145,40	265,90	193,90	447,10	-	312,40	43,40	-	1.838,20
2005	543,40	172,30	306,30	233,60	510,40	-	296,10	62,50	-	2.124,80
CREC. 01/93	11,38%	35,24%	14,33%	25,54%	22,27%	-62,10%	-64,96%	774,61%	-91,19%	-10,99%
CREC. 05/93	132,70	166,59	165,29	198,95	111,05	-	-29,76	614,29	-	75,67

Fuente: Elaboración en base a datos: Período 93/98: Anuarios Estadísticos de la Dirección Provincial de Estadística y Censos de la Provincia de Neuquén; y Año 1999: Ejecución Presupuestaria. Años 2002/2005 Preiss, O., Giuliani, A., Noya, N. y otros; (2005) *El marco provincial y las políticas públicas en la Provincia del Neuquén*. Universidad Nacional del Comahue. Fuente: Años 2000/2003 Ejecución Presupuestaria. Años 2004 y 2005. Presupuestos aprobados

**Cuadro N° 7- Neuquén. Gasto Público Total y Gasto Social per cápita
1993-2001**

AÑO	Gasto público total en millones de pesos	POBLACIÓN	Gasto Público total per cápita en mill. \$	Evolución % respecto ant.	Gasto Social en mill. \$	Gasto.Social per cápita en mill. \$	Evolución % respecto ant.
1993	1.209,55	404.542	2.990		435,70	1.077	
1994	948,72	412.633	2.299	-23,10%	468,78	1.136	5,48%
1995	1.268,78	420.885	3.015	31,11%	504,68	1.199	5,55%
1996	986,36	429.303	2.298	-23,78%	438,41	1.021	-14,83%
1997	1.022,41	437.889	2.335	1,62%	460,05	1.051	2,88%
1998	1.128,08	446.647	2.526	8,17%	505,54	1.132	7,73%
1999	1.286,60	455.580	2.824	11,82%	555,02	1.218	7,63%
2000	1.151,75	464.691	2.478	-10,48%	538,95	1.160	-4,80%
2001	1.245,73	474.155	2.627	8,16%	608,97	1.284	10,74%
2002	1.404,97	483.638	2.905	12,78	690,93	1.429	11,23
2003	1.863,31	493.311	3.687	32,62	932,74	1.891	32,35
2004	1.838,20	503.177	3.777	-0,91	906,90	1.802	-4,68
2005	2.124,80	513.241	4.140	13,32	1.050,30	2.046	13,54

Fuente: Landriscini, G. y Noya, N. (2001). *Estudio del Gasto Social en Neuquén*, Neuquén. Universidad Nacional del Comahue. Elaboración en base a datos: Período 93/98: Anuarios Estadísticos de la Dirección Provincial de Estadística y Censos de la Provincia de Neuquén; y Año 1999: Ejecución Presupuestaria. Preiss, O., Giuliani, A., Noya, N. y otros (2005); *El marco provincial y las políticas públicas en la Provincia del Neuquén*. Universidad Nacional del Comahue. Fuente: Años 2000/2003 Ejecución Presupuestaria. Años 2004 y 2005. Presupuestos aprobados.

Cuadro 8- Neuquén, Relación Gasto Público Social/Producto Bruto Geográfico

(en %)

AÑO	PBG (en millones)	GASTO SOCIAL (en millones)	GPS/PBG
1994	3.943	468,78	11,88
1995	4.289	504,68	11,76
1996	4.774	438,41	9,18
1997	4.904	460,05	9,38
1998	4.422	505,54	11,43
1999	4.876	555,02	11,38
2000	6.205	538,95	8,68
2001	5.723	608,97	10,64
2002	10.409	690,93	6,63
2003	11.972	932,74	7,79
2004	14.237	906,90	6,37
2005	14.535	1.050,30	7,22

Fuente: Elaboración propia en base a información de la evolución del PBG elaborada por la Dirección General de Estadística y Censos de la Provincia de Neuquén, y de Gasto Social elaborada en base a cuadros anteriores sobre datos de los presupuestos provinciales y ejecuciones presupuestarias.

Bibliografía

Beccaria, Luis y Mauricio, Roxana, editores; (2005) *Mercado de trabajo y equidad en Argentina*. Universidad Nacional de General Sarmiento. Prometeo Libros, Buenos Aires.

Boisier, Sergio; (1999) *El desarrollo territorial a partir de la construcción del capital sinérgico*. ILPES/CEPAL, Santiago de Chile.

Da Silveira, Pablo; (2003) *John Rawls y la justicia distributiva*. Campo de ideas, SL, Madrid.

Díaz, Nora y Fuentes, Vanina; (2008) “Explotación de recursos hidrocarbúricos: base de la economía neuquina. Terceras Jornadas de Historia de la Patagonia. San Carlos de Bariloche. Noviembre.

Díaz, Nora, (2008) *Apropiación de la renta petrolera en Argentina. El caso Neuquén, 1991 – 2001*. Ediciones Cooperativas, Buenos Aires, junio.

Dirección General de Estadística y Censos de la Provincia de Neuquén; (2003) Encuesta Permanente de Hogares. *Aglomerado Neuquén-Plottier*. Período 1990/2003. Neuquén.

Dirección General de Estadística y Censos de la Provincia de Neuquén; (2006), Encuesta Permanente de Hogares. *Evolución de Indicadores del Mercado Laboral*. Resultados Semestrales. Período 2003-2004. Neuquén.

Dirección General de Estadística y Censos de la Provincia de Neuquén; (2007) *Producto Bruto Geográfico – Años 1993-2005*. Neuquén.

Dirección General de Estadísticas y Censos de la Provincia del Neuquén; (2003) “Información Municipal Básica”. Neuquén.

Dirección General de Estadísticas y Censos, Provincia del Neuquén; (2004) Matriz Insumo – Producto Provincia del Neuquén.

Dirección Nacional de Encuestas de Hogares; *Acerca del método utilizado para la medición de la pobreza en Argentina*. INDEC. Buenos Aires.

Domeett, Griselda, Kopprio, Silvina, Herrero, Carolina, Montero, Cristina; (2003) *Intensidad y características de la participación económica femenina. Aglomerado Neuquén-Plottier. Período 1978-2002*. Dirección General de Estadística y Censos, Neuquén.

- Domeett, Griselda, Kopprio, Silvina, y Landriscini Graciela; (2008) “Empleo, distribución del ingreso y vínculos con la pobreza. El Aglomerado Neuquén-Plottier entre 1993 y 2005”. Segundas Jornadas Nacionales de Investigación en Economías Regionales, Tandil, 18 y 19 de septiembre.
- Giuliani, Adriana, (2008) *La economía petrolera y su configuración en Neuquén*. Ediciones Cooperativas, Buenos Aires, junio.
- Iuorno, Graciela y González, Alicia; (1999) “Una interpretación global de las políticas económicas neuquinas”, en *Neuquén. La construcción de un orden estatal*, CEHEPYC, Universidad Nacional del Comahue. págs. 195 – 223.
- Klachko, Paula; (2005) “Las consecuencias políticas y sociales de la privatización de YPF. El impacto en las localidades de Cutral C6 y Plaza Huincul”, *Realidad Econ6mica* N6 209, enero/febrero.
- Kozulj, Roberto; (2002) “Balance de la privatización de la industria petrolera en Argentina y su impacto sobre las inversiones y la competencia en los mercados minoristas de combustibles”. *Estudios Sectoriales, Cepal*, Julio.
- Landriscini, Graciela y Domeett Griselda; (2003) “El escenario económico postconvertibilidad y las evidencias en la estructura productiva neuquina. Reflexiones y nuevas líneas de investigación e intervención”, en *Cuaderno de Investigación*. Facultad de Economía y Administración, Universidad Nacional del Comahue. Neuquén.
- Landriscini, Graciela; (2007) “Acumulación, regulación en un espacio subnacional. Neuquén: el complejo de los hidrocarburos, el sistema fiscal y los compromisos sociales”. En Boyer, R. y Neffa, J. C. (coordinadores) *Salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo. La experiencia argentina*. CEIL PIETTE. CONICET Argentina. INSTITUT CDC POUR LA RECHERCHE. Francia. Ed. Miño y Dávila, Buenos Aires. págs. 491 a 545.
- Ministerio de Economía y Producción, Secretaría de Política Econ6mica. (2005) *Empleo e ingresos en el nuevo contexto macroecon6mico. An6lisis III*.
- Noya, Norma; (2000) La inserción de las pequeñas y medianas empresas en la estructura productiva de la Provincia del Neuquén, en *Cuaderno de Investigación*. Facultad de Economía y Administración. Universidad Nacional del Comahue. Neuquén.
- Oszlak, Oscar; (1982) *La Formación del Estado Nacional*. Buenos Aires. Ed. Belgrano, pág. 14.
- Pilatti, Mario, Castro Rosa Ana, Monteiro, Alejandro; (2000) *El empleo en Neuquén: crisis e intervención p6blica*. Subsecretaría de Ingresos P6blicos. Neuquén.
- Pilatti, Mario; (2006) *An6lisis del Producto Bruto Geogr6fico de la Provincia de Neuquén. Período 1993-2003*. Ministerio de Hacienda y Finanzas. Neuquén.
- Pilatti, Mario; (2006) *La distribución del ingreso en la Provincia del Neuquén. ¿Cuán desigual es la sociedad provincial?*. Ministerio de Hacienda y Finanzas. Neuquén.
- Preiss, Osvaldo (Coordinador); (2005) *El marco provincial y las políticas p6blicas en la Provincia de Neuquén. Informe Final*. Facultad de Economía y Administración, Universidad Nacional del Comahue; Neuquén.
- Salvia, Agustín;(1999) “Sectores que ganan, sociedades que pierden. Proceso y balance general”, en *La Patagonia de los noventa, sectores que ganan, sociedades que pierden*. Ed. La Colmena. Buenos Aires.
- Sturzenegger, Adolfo; (2007) “¿Ha llegado el momento de rebalancear la mezcla de instrumentos de la política macroecon6mica?”, *Indicadores de Coyuntura* N6 476. Buenos Aires, mayo.
- Taranda, Demetrio; (2008) “Neuquén, economía de enclave y varios “mundos” contrapuestos”. *Suplemento Debates, Diario Río Negro*, 7 de diciembre de 2008.
- Taranda, Demetrio y Ocaña, Mónica; (1993) “El Estado en la Provincia del Neuquén”. En Favaro, Mases y otros; *Estado, capital y r6gimen político*. Universidad Nacional del Comahue, pág. 26.

