

Facultad de Ciencias Económicas y Estadística
Universidad Nacional de Rosario

Licenciatura en Economía

SEMINARIO DE INTEGRACIÓN Y APLICACIÓN Y TRABAJO FINAL
Políticas fiscales: tributación, federalismo fiscal, planificación y promoción
del desarrollo

“Análisis crítico de la gestión de los ingresos por Regalías
Hidrocarburíferas de la provincia de Neuquén”

María Belén Ali
(A-5190/0)

Docente a cargo de la Dirección del Trabajo:
Fernando Ventura

Resumen

En este trabajo se analiza la gestión de los ingresos percibidos por la provincia de Neuquén en el marco del Sistema de Regalías Hidrocarburíferas, con el objetivo de evaluar si se ha llevado a cabo un uso prudente y estratégico de dichos fondos durante el periodo temporal que abarca desde 1992 a 2019. Se evidencia que los recursos han sido destinados principalmente a financiar gastos corrientes sin una asignación específica y planificada, lo cual no se considera apropiado desde la bibliografía especializada reseñada, dada la naturaleza volátil y agotable de los ingresos petroleros. Se sugiere que estos recursos podrían haberse dirigido hacia inversiones internas y la mejora de la competitividad económica provincial, buscando diversificar la economía y prepararse para el agotamiento de los hidrocarburos. Asimismo, se analiza el Fondo de Estabilización y Desarrollo del Neuquén, y sus antecedentes, determinando que cumple con los principios necesarios para brindar estabilidad y promover el ahorro en la provincia, aunque se plantean preocupaciones sobre la transparencia en su funcionamiento y la necesidad de una gestión fiscal prudente.

1. Introducción

La provincia de Neuquén es la principal productora de petróleo y gas en Argentina, lo que le ha generado un significativo flujo de ingresos por concepto de regalías hidrocarburíferas. Estos ingresos representan una oportunidad para impulsar el desarrollo económico y social de la provincia a largo plazo, pero también plantean desafíos en términos de gestión fiscal, estabilidad macroeconómica y equidad intergeneracional. En este contexto, el presente trabajo tiene el objetivo de analizar la gestión de los ingresos percibidos por Neuquén en el marco del Sistema de Regalías Hidrocarburíferas, evaluando la asignación de los fondos y su impacto en el desarrollo provincial durante el periodo 1992-2019.

Para lograr este objetivo, se realizará una revisión histórica que contextualice la situación de las regalías en el país, así como una explicación detallada del método de cálculo utilizado para determinar dichos ingresos. A partir de este marco, se examinará la evolución de los ingresos y los gastos provinciales, prestando especial atención a la composición y distribución de los ingresos y gastos corrientes.

Asimismo, se llevará a cabo un análisis exhaustivo del Fondo de Estabilización y Desarrollo del Neuquén, abordando sus antecedentes, objetivos, reglas y desempeño. Se evaluará en qué medida el mismo cumple con los principios necesarios para brindar estabilidad económica, promover el ahorro y mitigar la volatilidad de los ingresos, considerando la eventualidad del agotamiento de los hidrocarburos y la generación de recursos para el futuro.

Por último, se examinarán los mecanismos de rendición de cuentas y evaluación de desempeño del Fondo, con el propósito de determinar si se establecen procesos transparentes y efectivos que garanticen una gestión óptima de los recursos y beneficien a la comunidad en su conjunto.

A través de este análisis detallado, se busca aportar al debate sobre la eficacia y eficiencia de la gestión de los ingresos provenientes de las regalías hidrocarburíferas en la provincia de Neuquén, con el objetivo de impulsar un desarrollo sostenible y equitativo en la región.

2. Marco Teórico

2.1. Los yacimientos petrolíferos y la relación nación-provincia de Neuquén

Neuquén es la provincia argentina petrolera por excelencia. Posee en su territorio gran parte de la cuenca neuquina, que comparte con Río Negro, La Pampa y Mendoza, ocupando en total una superficie de 26.000 km² (<http://w2.neuquen.gov.ar/economia-y-recursos>). Dicha cuenca concentra el 73% del potencial total de shale gas y el 74% del recurso de shale oil de Argentina y la ubica en el 2º y el 4º puesto mundial de países con mayor cantidad de cada uno de estos recursos respectivamente (Méndez et al., 2020).

Según el artículo 1 de la ley provincial N° 2.453 “Los yacimientos de hidrocarburos líquidos y gaseosos situados en el territorio de la Provincia del Neuquén, pertenecen al patrimonio inalienable e imprescriptible de la misma” (Ley Provincial N° 2.453, Ley Provincial de Hidrocarburos, Art. 1, 2004). A pesar de los beneficios asociados con disponer de recursos no renovables, los gobernantes se enfrentan al desafío de diseñar un sistema fiscal que permita un uso adecuado de los ingresos que la actividad genera.

Tal problemática es mayor aun en el marco de la Argentina, un país federal. En este contexto, históricamente hubieron dos asuntos a determinar en la relación nación-provincia. El primero se refiere al dominio de la cuenca, el segundo al nivel de gobierno al que le corresponde percibir los beneficios por la explotación del petróleo.

En referencia a la cuestión del dominio, esta se ha resuelto en favor de las provincias, pero no estuvo exento de dificultades. Desde la sanción de la ley N° 14.773, en el año 1958, se estableció la nacionalización de los hidrocarburos, a pesar de la provincialización que definía el antiguo Código de Minería. Por esa razón, también se determinó que a las provincias que posean en su territorio los yacimientos les corresponda el 50% del producido neto de la explotación. Este criterio fue seguido por la ley N° 17.319, sancionada en 1967 pero que, con sus decretos modificatorios, sigue siendo el principal marco normativo del esquema de las regalías petroleras. (Piffano, 2003).

Los yacimientos volverán a pertenecer a los estados provinciales recién en el año 1992, con la sanción de la ley N° 24.145, que transfiere el dominio público de los mismos del Estado Nacional a las provincias en cuyos territorios se encuentren. Dicha transferencia se perfeccionó una vez sancionada y promulgada la nueva ley modificatoria de la ley N° 17.319 (Piffano, 2003). La reforma constitucional del año 1994 dejó establecido definitivamente que les corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales que existen en su territorio. De todas maneras, aun cuando las provincias ostenten el dominio sobre los recursos naturales, la reforma constitucional no modificó el ejercicio de la jurisdicción exclusiva de la Nación en materia de hidrocarburos. En conclusión, el dominio, entendido como la titularidad del derecho de propiedad, corresponde a las provincias mientras que la jurisdicción, entendida como la facultad para dictar normas regulatorias, sigue perteneciendo al Congreso de la Nación (Peralta et al., 2005).

El segundo asunto por determinar en la relación nación-provincia hace referencia a cuál será el nivel de gobierno al que le correspondan los ingresos fiscales por la explotación del recurso. Entre los países productores de petróleo, existe una amplia variedad de arreglos, que va desde la centralización a la descentralización completa, conteniendo en el medio varios esquemas de reparto de ingresos (Mottu & Ahmad, 2002). Según expertos en la materia, al determinar la opción más adecuada, deben considerarse las problemáticas de la distribución intergeneracional e intertemporal del recurso, del efecto que tiene sobre los presupuestos públicos y de las contemplaciones necesarias en términos de asegurar el ahorro precautorio o la estabilización (Piffano, 2003).

2.2. Aspectos metodológicos en el cálculo de las regalías

En este segundo aspecto, volvieron a primar los intereses de la provincia de Neuquén, que percibe la totalidad de la renta extraordinaria en la actividad de extracción y procesamiento del petróleo vía el Sistema de Regalías Hidrocarburíferas. La determinación y el pago de estas continúan regidas por la ley N° 17.319, la cual establece en su artículo 59 que “el concesionario de explotación pagará mensualmente al Estado nacional, en concepto de regalía sobre el producido de los hidrocarburos líquidos extraídos en boca de pozo, un porcentaje del doce por ciento (12%), que el Poder Ejecutivo podrá reducir hasta el cinco por ciento (5%) teniendo en cuenta la productividad, condiciones y ubicación de los pozos” (Ley N° 17.319, Ley de hidrocarburos, Art.59, 1967). Sin embargo, en el artículo 12 se reconoce a las provincias dentro de cuyos límites se exploten los yacimientos de hidrocarburos una participación en el producido de dicha actividad, pagadera en efectivo y equivalente al monto total que el Estado Nacional percibe. Es decir, la ley establece por un lado una relación entre el Estado Nación y los concesionarios, y por otro entre el Estado Nación y los correspondientes Estados provinciales.

Las condiciones para la liquidación y el pago de las regalías se hacen de acuerdo a lo establecido por las resoluciones 155/1992 y 435/2004 de la Secretaría de Energía, autoridad de aplicación según la ley N° 17.319. Los concesionarios deberán informar a esta entidad, vía Declaración Jurada, los volúmenes efectivamente producidos y la calidad (API y contaminantes), como también la producción computable de hidrocarburos líquidos, discriminando entre petróleo crudo, condensado y el total de la gasolina extraída del gas natural sin flexibilizar. Esta información se elaborará mensualmente y deberá presentarse ante la Dirección Nacional de Combustibles. También, se deberá informar los precios efectivamente facturados en cada período, incluyendo ventas al mercado interno y externo, así como valores de referencia para aquellas transferencias sin precios fijados. Para el cálculo de la liquidación definitiva de las regalías, que se hará en forma mensual, por provincia, por yacimiento y por concesión, se consideran como volúmenes los de la producción computable del mes considerado y como valor boca de pozo a los valores definitivos o los que la Secretaría de Energía fijara en su lugar.

Según el decreto 1671/1960 se entiende por boca de pozo a el lugar donde concurren los hidrocarburos de uno o varios pozos que conformen una unidad de explotación, caracterizada por la calidad similar de su producción y donde se puedan efectuar las mediciones en las condiciones técnicas que determine la autoridad de aplicación. Allí también se define la producción computable, que para el caso de los hidrocarburos líquidos es la siguiente:

$$PC = \text{Producción total} - \text{aguas e impurezas} - \text{consumo propio necesario para explotaciones y exploraciones} - \text{perdidas por caso fortuito o fuerza mayor}$$

El monto de la regalía de los hidrocarburos es del 12% y se determinará mensualmente sobre la producción computable a valor de boca de pozo¹.

A nivel del estado provincial de Neuquén, la actividad vinculada a los hidrocarburos y la liquidación de las regalías correspondientes se encuentran legisladas por la ley N° 2.453, que se corresponde con los lineamientos definidos a nivel nacional.

2.3. Condiciones claves en la asignación y uso de ingresos derivados de regalías. Diseño y operación de fondos de estabilización y ahorro

Por lo tanto, en la actualidad la provincia de Neuquén posee el dominio de los yacimientos petroleros, así como los ingresos fiscales que su explotación genera. De todos modos, a pesar de que en los hechos primó un esquema de reparto de descentralización dada la propiedad

¹ A los efectos de su determinación, se calculará el precio promedio ponderado de las ventas efectuadas por tipo de hidrocarburo, área, yacimiento y provincia.

originaria de los yacimientos por parte de la provincia, existe cierto consenso sobre lo poco prudente que este sistema es en términos de fiscalidad nacional. Desde una perspectiva teórica, la centralización de las rentas petroleras sería el arreglo óptimo, complementado con la asignación de otras bases impositivas a los gobiernos subnacionales y un sistema de transferencias (Mottu & Ahmad, 2002). El enfoque normativo de la literatura de federalismo fiscal argumenta a favor de dicho arreglo para la explotación de los recursos no renovables basándose en aspectos de eficiencia económica, correspondencia fiscal, estabilización macroeconómica y equidad distributiva. Se plantea que los gobiernos centrales pueden desempeñarse mejor ante la incertidumbre y la volatilidad de los precios del petróleo, porque disponen de una base tributaria más amplia. Además, consiguen armonizar estos ingresos fiscales con otros instrumentos de política económica y logran diseñar con mayor eficacia las políticas anticíclicas. La centralización permite también contemplar la equidad horizontal en sentido territorial, disminuyendo las asimetrías en los ingresos provinciales mediante transferencias de nivelación. Del mismo modo, evita problemas entre las provincias dado que consigue una asignación más uniforme de las potestades tributarias a los gobiernos subnacionales (Piffano, 2003).

Por lo tanto, siguiendo a los autores especializados, se advierte que la situación que rige en Argentina es la menos recomendada, debido a que detrae grandes cantidades de ingresos al gobierno central, impidiendo y complicando la gestión macroeconómica. Además, transmite completamente la volatilidad de los ingresos petroleros a las provincias y no les proporciona un financiamiento estable (Mottu & Ahmad, 2002). Pero también trae problemas para todo el arreglo fiscal federal, debido a que si los gobiernos subnacionales tienen otros recursos tributarios asignados, aquellas provincias que posean petróleo y puedan financiarse cómodamente a partir de sus ingresos van a tener pocos incentivos a explotar las otras bases tributarias, y esta conducta podría generar efectos perversos en términos de empobrecimiento del vecino, poniendo en desventaja a las regiones que no tengan petróleo y tengan que gravar otras bases. Por último, el ingreso por regalías no puede ser una fuente permanente de largo plazo de los gobiernos provinciales, y su eventual agotamiento generará una alteración significativa en las posibilidades de financiamiento de jurisdicciones inicialmente ricas, que se verán ante la necesidad de asistencia federal debido al eventual deterioro de su situación fiscal. Así, el manejo imprudente de las regiones ricas en petróleo puede potencialmente perjudicar el bienestar general y lesionar la equidad interjurisdiccional (Piffano, 2003).

Los argumentos para asignar las regalías a jurisdicciones subnacionales son principalmente políticos y descansan en la propiedad regional o local de los recursos o el derecho a gravar determinadas bases o fuentes de ingresos (Mottu & Ahmad, 2002).

Otro tópico por analizar es el uso que Neuquén le ha dado a los ingresos derivados de las regalías. Para ello deberían primar las consideraciones de sostenibilidad fiscal y equidad intergeneracional, dado que es una recaudación proveniente de un recurso que eventualmente se agotará, y que si todos los ingresos generados por la explotación petrolera se consumieran hoy eso dejaría a las generaciones del futuro con menor riqueza y posibilidades de consumo (Ossowski et al., 2001). Contemplando dichos argumentos, en algunos países petroleros los gobernantes establecieron fondos financieros especiales destinados a la estabilización o al ahorro precautorio. Los fondos de recursos no renovables pueden tomar diferentes formas, las que varían de instituciones separadas con discreción y autonomía a fondos que en la práctica no son mucho más que una cuenta del gobierno.

Un país que goza de grandes ingresos fiscales provenientes por la explotación de petróleo enfrenta dos problemas principales, que el flujo de ingresos es volátil e incierto y que eventualmente va a cesar. Los fondos sirven para afrontar esas dos problemáticas, en primer lugar porque permiten estabilizar los ingresos presupuestarios, dado que cuando el precio del

recurso es alto el fondo podría recibir ingresos que usaría para financiar el presupuesto cuando el precio es bajo. Además, si el fondo genera ahorros estos pueden proveer recursos a utilizar para el momento en el que el petróleo se agote (Ossowski et al., 2001).

Siguiendo las investigaciones de Ossowski, Davis, Barnett y Daniel (2001), se distingue entre dos tipos de fondos de recursos no renovables. Por un lado, están los fondos de estabilización, cuyo propósito es mitigar el impacto de la volatilidad en el gobierno y en la economía. Por otro lado, se encuentran los fondos de ahorro precautorio, que se crean con el objetivo de preservar la riqueza para las generaciones futuras. Los autores destacan que la cantidad específica de ingresos de los recursos no renovables que se debe destinar al ahorro en lugar de su consumo está relacionado con el ingreso permanente de la riqueza neta del gobierno (incluida la riqueza de los recursos), además de considerar factores como el crecimiento demográfico y el cambio tecnológico. De todas maneras, es difícil de estimar en la práctica, con algún grado de confianza, variables como el precio futuro del petróleo, el monto de la dotación y el costo de extraerlo. Sin embargo, indican que las consideraciones de sostenibilidad fiscal a largo plazo generalmente implicarían ahorrar una parte de los ingresos de recursos no renovables de hoy y establecer límites normativos al déficit fiscal no relacionado con recursos naturales. Así se lograría estabilizar las regalías utilizables y se podrían acumular recursos financieros que compensen el agotamiento del petróleo.

Los fondos de estabilización cumplen su objetivo de darle más regularidad y predictibilidad a los ingresos presupuestarios vinculados a los recursos no renovables, transfiriendo la incertidumbre y la volatilidad de los precios y de la actividad petrolera al fondo. De todas formas, estos no imponen restricciones formales a la conducción de la política fiscal general, aunque entre sus objetivos también pueden incluirse apoyar la disciplina fiscal y proporcionar una mayor transparencia en el gasto de los ingresos. (Ossowski et al., 2001)

Los fondos referidos frecuentemente adoptan la forma de contingencia ante los precios o los ingresos, dado que son diseñados para acumular recursos cuando el precio o el ingreso del recurso es "alto" (superando un umbral predefinido) y para pagar cuando es "bajo" (cayendo por debajo de un segundo umbral). Así, se podría independizar en cierta medida las posibilidades presupuestarias de los cambios en el precio del petróleo y evitar una sobreexposición ante grandes variaciones. Los valores de referencia pueden fijarse en términos nominales o estar sujetos a modificaciones discrecionales, y para su cálculo pueden tomarse como base observaciones pasadas o incluirse pronósticos de precios futuros. Además, se deberán definir reglas que especifiquen si el fondo puede pedir prestado (lo que no suele estar autorizado), si necesita mantener un saldo mínimo y si su capital puede usarse como garantía explícita para operaciones de deuda pública. Por último, también se puede incluir o no un tope que determina el tamaño máximo del fondo, particularmente si el objetivo principal es la estabilización a corto plazo. De todas maneras, los especialistas advierten que los fondos contingentes con reglas fijas pueden resultar difíciles de diseñar y operar, dada la dificultad de determinar con la información existente al momento de su establecimiento, umbrales de precios o ingresos que sean sostenibles en el tiempo. Esto explica por qué en algunos fondos de estas características las reglas han cambiado con el tiempo, o en su la operación real han incluido elementos de discrecionalidad (Ossowski et al., 2001).

También es necesario diferenciar entre los objetivos operativos de los fondos de estabilización y los objetivos políticos generales, dado que las reglas de este último no se ocupan de los gastos o déficits a nivel del gobierno. El mecanismo implícito por el cual un fondo conduciría a mayores ahorros durante los "buenos" tiempos es a través de una restricción de liquidez, al colocar algunos de los ingresos por recursos fuera del alcance del presupuesto. Sin embargo, el gobierno podría pedir prestado o liquidar activos para financiar mayores gastos, dejando los ahorros sin cambios incluso si el fondo operara con reglas óptimas y se haya logrado el objetivo

de estabilización. De hecho, cuando el precio del petróleo es alto y los ingresos fluyen hacia el fondo, es probable que a los gobiernos les resulte fácil obtener préstamos. Por lo tanto, para estabilizar el gasto real se necesitan de decisiones de política fiscal adicionales (Ossowski et al., 2001)

Un fondo de ahorro también enfrenta el mismo problema, dado que, si no existen restricciones de liquidez, los recursos que se transfieran no generarían necesariamente mayores ahorros, ya que el gobierno puede financiar el gasto de otras formas. Siguiendo a Ossowski, Davis, Barnett y Daniel (2001), siempre el fondo pueda pedir prestado para financiar sus transferencias, la utilidad de establecer límites mínimos sobre cuánto debe ahorrar el fondo en términos brutos sería limitada porque el endeudamiento neto no estaría restringido.

Los autores citados plantean que una forma de solucionar la falta de coordinación entre la política fiscal y el fondo es constituirlo de forma tal que financie el saldo presupuestario general. Un ejemplo de esto es el Fondo Estatal de Petróleo de Noruega, que en su diseño se prevé que el presupuesto debe transferirle los ingresos netos del petróleo, pero en simultáneo el fondo financia el déficit no petrolero del presupuesto a través de una transferencia inversa. En la práctica, esto equivale a que, si el saldo presupuestario presenta un superávit global, este se transfiere al fondo, pero si es deficitario, este es financiado por el fondo. Así, se logra un vínculo explícito y transparente entre la política fiscal y la acumulación de activos, los cambios en los activos mantenidos por el fondo corresponden a los de la posición de activos financieros netos generales del gobierno, que está determinada por el saldo fiscal general. De esa forma, las asignaciones netas al fondo junto con los ingresos obtenidos por sus activos dan una indicación de la trayectoria de la riqueza financiera, porque este arreglo excluye financiar la acumulación de recursos en el fondo a través del endeudamiento.

Los autores destacan que, si se toma la decisión de establecer un fondo, debe integrarse dentro del proceso presupuestario de manera coherente para mantener un control unificado de la política fiscal y evitar problemas en la coordinación del gasto. De todas formas, la existencia de un fondo no implica necesariamente la creación de un nuevo mecanismo institucional, puede diseñarse como un "fondo virtual" donde su gestión y todos los ingresos y gastos están dentro del presupuesto, pero identificando ciertos recursos como pertenecientes al fondo que podrían mantenerse en la cuenta principal del gobierno o en una cuenta gubernamental separada. Pero se deberán establecer restricciones en consonancia con los objetivos del fondo a la utilización de sus recursos para gastos. Consecuentemente, el diseño de un fondo virtual no tiene por qué obstaculizar la gestión fiscal, y sería coherente con decisiones de políticas transparentes, rendición de cuentas y control de gastos a través de procedimientos presupuestarios normales. También podría ayudar a fortalecer la incorporación de principios económicos sólidos dentro del proceso presupuestario al centrar la atención en el saldo de recursos petroleros y al resaltar que los ingresos de recursos no renovables no son como otros ingresos y, en general, deben ahorrarse en lugar de gastarse. Otros arreglos institucionales para el fondo podrían ser que las transferencias hacia y desde la cuenta del fondo sean elementos de línea explícitos en el presupuesto, o establecer un fondo extrapresupuestario como una entidad separada con autoridad para realizar gastos extrapresupuestarios, aunque el último enfoque puede conducir a problemas de coordinación. Además, si el gasto se lleva a cabo sin la aprobación parlamentaria y la supervisión adecuada, podría dar lugar a prácticas no transparentes y problemas de gobernanza.

Por otro lado, siguiendo con los trabajos de Ossowski, Davis, Barnett y Daniel (2001), un componente fundamental de la estrategia del fondo es la gestión de su capital, el mismo deberá establecer las reglas de inversión en función a los niveles deseados de riesgo, liquidez y rendimiento. Observan que las operaciones financieras del fondo deben estar diseñadas para evitar perturbar los mercados financieros y la estabilidad macroeconómica, así como para a los

objetivos propios del fondo, dado que la tenencia de activos no será la misma en el caso de que se priorice la estabilización o el ahorro. Del mismo modo, se debería definir el horizonte de tiempo apropiado, así como la composición monetaria de los activos. También tendría que haber una coordinación con las operaciones de gestión de la deuda del ministerio de finanzas, con la gestión de tesorería del flujo de caja del gobierno y con los activos financieros que ya se mantienen como parte del balance. Las pautas específicas de gestión de activos operativos regirán la asignación de los recursos del fondo, por lo que las mismas han de ser inequívocas respecto a la combinación deseada de riesgo-rendimiento, las proporciones que se invertirán en varios tipos de activos, la combinación geográfica de los mismos y la composición deseada de monedas de la cartera. Asimismo, corresponde asignar quienes administran y supervisan las operaciones del fondo, y las normas para la posterior rendición de cuentas y evaluación del desempeño.

Por último, destacan que las operaciones del fondo deben ser transparentes y libres de interferencia política, por lo que en su ley de creación corresponde establecer claramente sus reglas, propósitos y objetivos. Si no se logra, advierten que podrían generarse problemas que dificultarían la legitimidad y socavaría el apoyo público a los objetivos de política fiscal relacionados con las operaciones del fondo. Por lo tanto, deben establecerse mecanismos estrictos, como auditorías y divulgación de información, para garantizar la rendición de cuentas y evitar el mal uso de los recursos, que en muchos casos están sujetos a una gobernanza deficiente. Cuanto más transparentes sean los recursos que fluyen hacia el sector público, más difícil será hacer un mal uso de ellos.

3. Desarrollo

3.1. La Provincia de Neuquén y el uso de los fondos generados en el marco del Sistema de Regalías Hidrocarburíferas

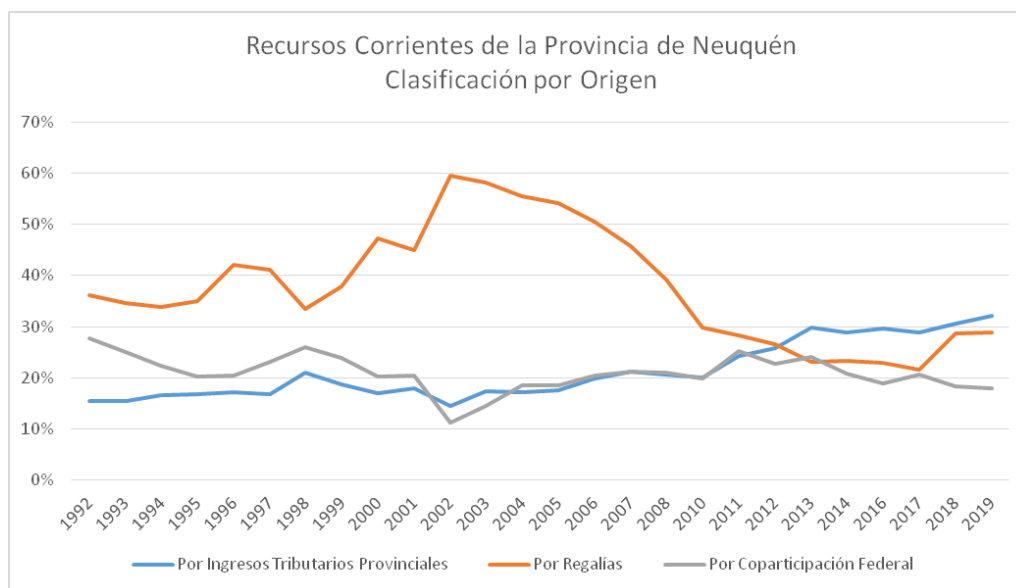
El artículo 232 de la constitución de la provincia de Neuquén establece que “Las utilidades provenientes de la explotación del petróleo, gas, carbón, energía hidroeléctrica y distintos minerales, deberán emplearse en la realización de obras productivas que constituyan beneficio permanente para la Provincia del Neuquén, que favorezcan especialmente a la región donde se encuentre ubicada la respectiva industria extractiva, u otras zonas con posibilidades especiales.” (Constitución de la Provincia de Neuquén, Art. 232, 1999).

Durante una entrevista con el Especialista en Administración Financiera del Sector Público de la provincia de Neuquén, Enrique Driussi², se hizo referencia a la cita mencionada. Driussi destacó la importancia de dicho artículo y señaló que este plantea dos aspectos fundamentales que deben ser tomados en consideración. El primero es que el cobro por los derechos de extracción de los recursos naturales no renovables debe ser de afectación específica, y el segundo refiere a la recomposición de la capacidad productiva de esas zonas. De todas formas, advirtió que el producido por las regalías ingresa en su totalidad al tesoro provincial en concepto de rentas generales, otorgándole flexibilidad presupuestaria. Solo se contempla la afectación del 3%, que es transferido al fondo de desarrollo provincial previsto en la ley provincial N° 1.964 (Poder Legislativo de Neuquén, 1992). Además, de acuerdo a la ley provincial N° 2.148, se debe transferir el 15% de las regalías hidrocarburíferas recibidas por la provincia a las municipalidades (Poder Legislativo de Neuquén, 1995).

² Durante el primer semestre de 2023, se llevaron a cabo diversas entrevistas telefónicas con Enrique Driussi, quien trabajó en el COPADE y en el Ministerio de Economía de la provincia de Neuquén. Las mismas han sido fuente de información para este estudio. Además, se ha utilizado material aportado por el entrevistado, fruto de su propia investigación.

Analizando el Estado General de Recursos y Erogaciones en valores corrientes de la provincia, se evidencia que la participación de los ingresos por regalías fue adquiriendo cada vez más importancia a costa de los recursos por coparticipación y por ingresos tributarios provinciales, especialmente en la década de los 90 y principios del 2000. Así, a medida que la producción de hidrocarburos aumentaba, las regalías se fueron convirtiendo en la fuente principal de ingresos, relegando a la recaudación impositiva, nacional y provincial (Prospecto de Emisión, Letras de la Provincia de Neuquén, 2023). No obstante, en los últimos años se advierte una tendencia hacia una distribución más equilibrada, donde los impuestos provinciales, particularmente el impuesto sobre los ingresos brutos, han ganado relevancia. Esto refleja el dinamismo de la actividad económica provincial y una mayor armonía en la participación relativa de los diferentes ingresos.

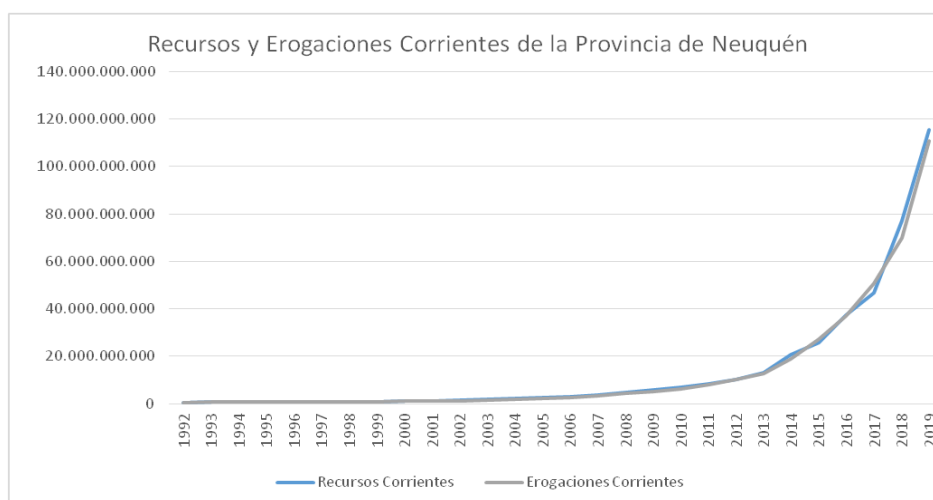
Grafico 1: Recursos Corrientes de la Provincia de Neuquén. Clasificación por origen



Fuente: Elaboración propia en base al Estado General de Recursos y Erogaciones en valores corrientes - Consolidado General por tipo según año, Provincia del Neuquén

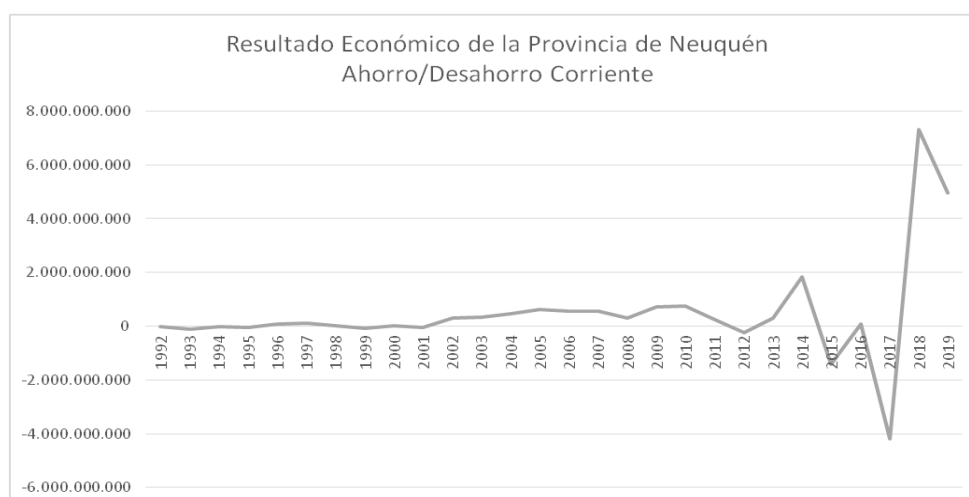
Por otro lado, se evidencia como los gastos corrientes fueron acompañando el crecimiento de los ingresos, resultando en un magro ahorro corriente durante los años más prósperos. A partir de esto, se puede inferir que los ingresos generados por las regalías se han utilizado en gran medida para financiar los gastos corrientes. A continuación, se presentan los principales componentes y su evolución a lo largo del tiempo, según el Estado general de Gastos en valores corrientes.

Grafico 2: Recursos y Erogaciones Corrientes de la Provincia de Neuquén.



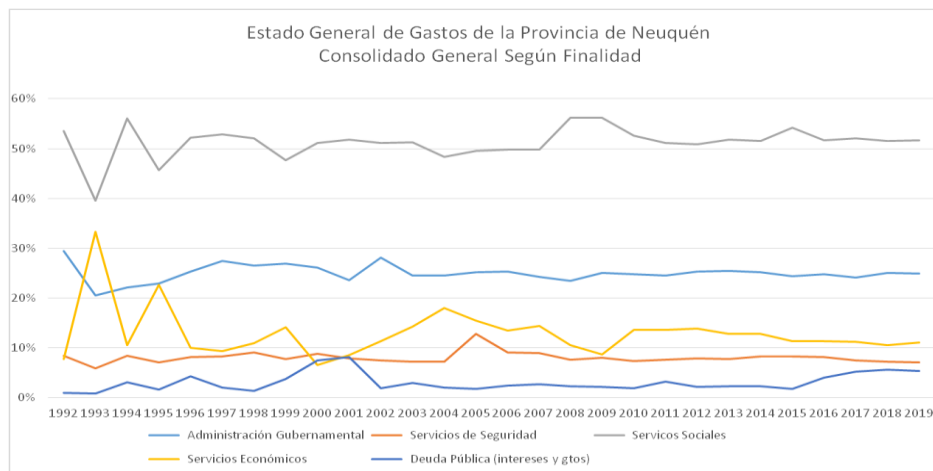
Fuente: Elaboración propia en base al Estado General de Recursos y Erogaciones en valores corrientes - Consolidado General por tipo según año, Provincia del Neuquén

Grafico 3: Resultado Económico de la Provincia de Neuquén. Ahorro/Desahorro Corriente.



Fuente: Elaboración propia en base al Estado General de Recursos y Erogaciones en valores corrientes - Consolidado General por tipo según año, Provincia del Neuquén

Grafico 4: Estado General de Gatos de la Provincia de Neuquén. Consolidado General Según Finalidad.



Fuente: Elaboración propia en base al Estado general de Gastos en valores corrientes - Consolidado General por año según finalidad, Provincia del Neuquén

En primer lugar, se destaca que la mayor parte de los gastos se destinan a servicios sociales, manteniendo una posición predominante, representando en torno al 50%. En segundo lugar, se encuentra la administración gubernamental como otro componente significativo y estable de los gastos. Por último, se puede notar que los servicios económicos, o el gasto en "Desarrollo de la Economía" (como se lo clasificó hasta el año 2007), rara vez superó el 20% del total, aunque es posible apreciar un aumento en su participación relativa durante los años de mayor bonanza, especialmente en la primera década del 2000.

Por lo tanto, se llega a la conclusión de que los ingresos generados por la explotación de un recurso no renovable se han utilizado principalmente para financiar gastos ordinarios, que se agotan en una única utilización y no alteran el patrimonio del Estado provincial. La asignación de recursos mencionada no se ajusta a las consideraciones teóricas expuestas anteriormente, las cuales deberían tener prioridad debido a tratarse de un recurso agotable, donde deben primar aspectos relacionados con la equidad intergeneracional y la distribución intertemporal.

No obstante, es importante destacar que han habido intentos para buscar un mejor uso de los ingresos por regalías. El primer antecedente fue la ley N° 1.755 del Fondo de Desarrollo Provincial (FonDeP), sancionada en 1988 y reglamentada en 1990. La misma fue concebida en el CoPADE y buscaba otorgar financiamiento a las actividades productivas declaradas de interés provincial, dándole prioridad al sector industrial. En la ley, se establecían condiciones que procuraban contemplar la equidad, la justicia distributiva y el equilibrio territorial, determinando las siguientes prioridades en los criterios de selección: localización en el interior de la provincia, mayor ocupación de mano de obra en relación al capital a invertir, mayor capital propio, aprovechamiento de recursos locales, innovación tecnológica, productos para exportación o que sustituyan importaciones, antigüedad del empresario en la zona y antecedentes empresariales en la actividad (Poder Legislativo de Neuquén, 1988)

El espíritu de la ley era financiar propuestas factibles de realización para asignarles el asesoramiento técnico oficial en la etapa de proyecto. Así, antes de otorgar el crédito, se evaluaba el proyecto desde un punto de vista económico, financiero y social. La iniciativa

ofrecía un plazo máximo de reintegro de 7 años, con un período de gracia de hasta 2 años, en el que se pagaban intereses, y hasta 5 años de amortización del capital. Los recursos que el FonDeP dispondría provendrían de la afectación de diversos recursos, siendo destacado un monto no inferior al 3% anual de las regalías petrolíferas y gasíferas previstas en el presupuesto, según Enrique Driussi.

Esta ley después fue modificada por la ley provincial N° 1.964, que no se llegó a poner en práctica debido a la falta de reglamentación. Sin embargo, su efectividad también fue cuestionada por Enrique Driussi en la entrevista, “La carencia de una banca de inversión y desarrollo especializada, capaz de brindar un asesoramiento integral en la cadena de valor productiva y el manejo discrecional (por parte de las autoridades responsables de las decisiones políticas) sobre el otorgamiento crediticio, transformaron a esta herramienta pensada para el desarrollo económico en un instrumento de fracaso”.

El segundo antecedente es el Instituto Autárquico de Desarrollo Productivo (IADEP), creado en 1998 por la ley provincial N° 2.247, entidad descentralizada y autárquica que reemplaza al esquema del fondo de desarrollo provincial. Su objetivo era prestar asistencia financiera a los proyectos encuadrados en las actividades, sectores económicos y en las zonas declaradas promocionales, así como prestar asistencia a obras de infraestructura que ejecute o promueva el Estado provincial, o bien tenga participación. En ningún caso el IADEP podría prestar asistencia cuando el objeto exclusivo del proyecto sea la incorporación de capital de trabajo o el financiamiento de gastos corrientes (Poder Legislativo de Neuquén, 1998).

Se destaca que la ley establecía un sistema legal que buscaba imposibilitar la discrecionalidad en el otorgamiento de los créditos. Dado que uno de los requisitos para declarar la promoción o elegibilidad de los proyectos era estar incluido en una ley “Marco General del Desarrollo Productivo” a debatirse anualmente en la legislatura, estaba contemplado que “Dicha norma legal deberá incluir una proyección detallada de los recursos que se prevé dispondrá el IADEP durante el ejercicio que corresponda y, además, determinará las actividades económicas, sectores productivos y zonas geográficas promocionales o elegibles, así como también las principales líneas de acción, las formas de asistencia y los porcentajes máximos o mínimos de recursos aplicables en cada caso. Podrá también incluir determinaciones, pautas o programas de carácter plurianual, si así se establece taxativamente en la misma.” (Ley Provincial N° 2.247, Art. 3, 1998).

Así, esta ley contemplaba una planificación central junto a un debate parlamentario, permitiendo combinar la acción orientativa con la participativa y obteniendo un resultado representativo que se ajuste a la realidad, de acuerdo a Driussi.

En este caso, los criterios de selección previstos eran: mayor ocupación de mano de obra en relación al capital invertido, utilización de materias primas locales, ubicación del mercado principal fuera de los límites de la provincia, localización en el interior provincial y menor porcentaje de financiación requerida en relación a la inversión total. Además, se contempla en el artículo 14 que una de sus fuentes de financiamiento será “El tres por ciento (3%) de las regalías petrolíferas y gasíferas previstas en el Presupuesto de cada año. El porcentaje previsto en el presente inciso se irá incrementando un cuarto por ciento (0,25%) cada año hasta alcanzar un límite del cuatro por ciento (4%).” (Ley Provincial N° 2.247, Art. 14, 1998).

Asimismo, en el año 1998 se sancionó la ley provincial N° 2.246 que creaba el centro de la Pequeña y Mediana Empresa para dar servicio y apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas de la provincia. Para eso afectaba el 1% anual de las regalías petrolíferas y gasificas (Poder Legislativo de Neuquén, 1998).

A pesar de los intentos, según Enrique Driussi nunca se han cumplido los requisitos de la ley “Marco General del Desarrollo Productivo”, “la planificación participativa y la gestión asociada

con los sectores de la producción fue sólo una expresión de deseo en un momento, que fue discontinuada por las distintas gestiones de gobierno, a pesar de pertenecer al mismo partido provincial”.

En relación a esto, Tarsia, Scardino y García (2021) resaltan que, desde la creación del IADEP, sus líneas de financiamiento se han orientado a emprendimientos en sectores productivos tales como la fruticultura, la ganadería, el turismo, la vitivinicultura; así como para el fortalecimiento de diversas industrias y servicios. Por lo tanto, destacan que el instituto posee como objetivos explícitos de trabajo: (i) mejorar el índice de recupero de morosos, (ii) generar líneas crediticias destinadas a satisfacer necesidades de la pequeña y mediana producción, (iii) trabajar en red con los distintos organismos de apoyo crediticio de la provincia, con el objeto de simplificar la búsqueda de financiamiento óptimo para micros, pequeñas y medianas empresas, y (iv) lograr un uso transparente y responsable de los recursos disponibles para que aporten al desarrollo provincial.

De todas maneras, a través de entrevistas a miembros del IADEP, encuentran que el instituto nunca recibió el 3% establecido por ley. Por lo tanto, el mismo se fondea con su propio capital crediticio, a partir del mismo retorno de activos surgidos del cobro de los préstamos otorgados. En este punto, el IADEP concentra parte de su labor en el establecimiento de una estrategia de seguimiento de cada uno de los proyectos financiados y de una “política de recupero” de activos con la finalidad de garantizar que el dinero otorgado pueda re-invertirse en futuros proyectos.

Cuando se le preguntó a Enrique Driussi si el Instituto recibió los fondos de afectación que le correspondían, es decir, si se le transfirieron efectivamente el 3% de las regalías afectadas, señaló que, en los años de estrechez financiera de la Provincia, se habían restringido las remesas enviadas. Driussi observó que, en algunos ejercicios se habría visto reducido el porcentaje de afectación automática, dado que “al no haber proyectos presentados y aprobados, no había razón para inmovilizar fondos cuantiosos, teniendo en cuenta que el destino de algunos proyectos anteriores había sido cuestionado por algunos legisladores”.

Cuadro 1: Evolución Anual del Producido de las Regalías de Petróleo y Gas y su afectación al IADEP (Instituto Autárquico de Desarrollo Productivo)

PROVINCIA DE NEUQUÉN
Evolución Anual del Producido de las Regalías de Petróleo y Gas
y su Afectación al IADEP (Instituto Autárquico de Desarrollo Productivo)

Año	REGALÍAS HIDROCARBURÍFERAS			Afectación Ley 2247	
	Petrolíferas	Gasíferas	Total		
1999	191.558.926	115.592.685	307.151.611	9.982.727	3,3%
2000	329.666.444	125.101.052	454.767.496	4.196.185	0,9%
2001	285.988.097	134.228.118	420.216.214	12.606.486	3,0%
2002	696.545.376	167.868.589	864.413.966	25.932.419	3,0%
2003	804.709.110	213.560.627	1.018.269.737	30.549.589	3,0%
2004	846.821.198	331.207.441	1.178.028.639	35.340.859	3,0%
2005	1.037.605.979	382.127.069	1.419.733.049	42.591.991	3,0%
2006	974.334.203	499.361.606	1.473.695.809	43.879.529	3,0%
2007	1.056.523.920	577.777.780	1.634.301.700	51.245.902	3,1%
2008	1.023.798.936	761.274.500	1.785.073.436	53.346.849	3,0%
2009	1.070.272.002	743.674.000	1.813.946.002	9.245.065	0,5%
2010	1.203.501.692	763.672.229	1.967.173.921	9.835.870	0,5%
2011	1.403.146.971	859.064.058	2.262.211.029	67.866.331	3,0%
2012	1.717.904.509	863.331.124	2.581.235.633	90.290.104	3,5%
2013	2.055.133.074	839.572.794	2.894.705.868	86.845.141	3,0%
2014	3.261.763.931	1.455.176.680	4.716.940.611	141.508.218	3,0%
2015	3.523.280.595	1.739.860.788	5.263.141.383	157.894.241	3,0%
2016	4.659.955.535	3.796.049.025	8.456.004.559	253.680.137	3,0%
2017	4.279.117.847	5.637.958.041	9.917.075.888	297.512.277	3,0%
2018	9.703.563.107	12.281.599.533	21.985.162.640	659.554.879	3,0%
2019	15.876.877.150	17.157.629.919	33.034.507.069	991.035.212	3,0%
Totales	417.449.043.726	239.305.019.690	656.754.063.416	6.931.469.832	

Fuente: Elaborado por Enrique Driussi en base a la Cuenta General del Ejercicio 1999-2022

Por otro lado, Tarsia, Scardino y García (2021) advierten que, además de los préstamos orientados hacia los sectores mencionados, el organismo otorgó los créditos de promoción de \$400 millones para la construcción del polo bodeguero en San Patricio del Chañar, así como USD 8,5 millones para financiar el proyecto “El Chañar III Etapa”, un sistema llave en mano de explotación agrícola. Señalan que, entre los principales beneficiarios de préstamos, se encuentran la Inversora S.A. y emprendimientos productivos de firmas constituidas por ex-funcionarios provinciales y del propio IADEP. Por lo tanto, concluyen que el Instituto, por un lado, ofrece asistencia financiera a emprendimientos de la economía social y PyMEs sin acceso al crédito por parte de las entidades financieras. Pero, por otro lado, también dió asistencia financiera para la puesta en marcha de proyectos ejecutados por grandes actores económicos de la provincia, ofreciéndoles ventajas crediticias y poniendo a su disposición instrumentos del estado.

Durante la entrevista, Driussi también hizo referencia a situaciones de conflicto de intereses, destacando que durante el segundo gobierno de Jorge Sobisch (diciembre de 1999 a diciembre de 2003) y el tercer gobierno (diciembre de 2003 a diciembre de 2007), se produjeron importantes casos de corrupción relacionados con los créditos del IADEP destinados a financiar proyectos de personas cercanas al poder. Estos casos fueron denunciados en la Legislatura Provincial y posteriormente llevados a la justicia.

3.2. Fondo de Estabilización y Desarrollo del Neuquén

En el año 2020 se sanciona la ley provincial N° 3.269 que establece la creación del Fondo de Estabilización y Desarrollo del Neuquén, buscando generar una herramienta de política fiscal y promoción del desarrollo sustentable. Se constituye bajo la forma jurídica de un fideicomiso y se rige bajo los principios de transparencia, publicidad, segregación patrimonial, inembargabilidad, inalienabilidad y control parlamentario permanente (Poder Legislativo de Neuquén, 2020).

En el artículo 2, se establece que el fondo deberá constituirse con el 50% de las regalías correspondientes a la producción exportada de petróleo en el mes de referencia y el 50 % de

las regalías correspondientes a la producción exportada de gas natural en el mes de referencia. En el caso de que no se perciban los ingresos de acuerdo a esas condiciones, se prevé que recibirá el 20 % del excedente que surja entre las regalías mensuales de petróleo y gas —considerados conjuntamente— por abastecer al mercado interno y su promedio de los últimos 36 meses ajustados por el IPC-Nqn. Además, se incluirán los beneficios netos generados por la inversión del fondo, así como cualquier otro recurso adicional definido por el Poder Ejecutivo o asignado por ley. Se destaca que los recursos a recibir no podrán afectar los percibidos por el IADEP.

El Fondo se compone de dos Subfondos, el Anticíclico y el de Desarrollo. El primero tiene el objetivo de “amortiguar caídas en los ingresos corrientes de la Administración pública provincial y asistirle en situaciones de desastres y emergencias sanitarias (endemias o pandemias) previamente declaradas como tales por la Honorable Legislatura del Neuquén.” (Ley Provincial N° 3.269, Art. 4, 2020). El mismo se va a componer con los recursos que ingresen al fondo hasta alcanzar un monto máximo equivalente al 20 % de los recursos corrientes de la Administración pública provincial. La aplicación a los destinos previstos podrá realizarse siempre y cuando se garantice un monto mínimo de integración del de diez millones de dólares estadounidenses.

El Poder Ejecutivo podrá acceder al patrimonio disponible en el Subfondo Anticíclico si, durante un mes, la suma de la recaudación de impuestos provinciales, las transferencias automáticas nacionales y las regalías hidrocarburíferas resulta inferior en, al menos, un 10 % al valor previsto en el presupuesto vigente. En este caso, el monto máximo de recursos a utilizar del Subfondo Anticíclico no puede superar el defecto de recursos del mes y, para acceder a los mismos, el Ministerio de Economía e Infraestructura debe acreditar ante el Fiduciario la situación. Si durante un año hiciera falta recurrir más de dos veces a la aplicación de este mecanismo compensatorio mensual, se deberá requerir en forma previa al tercer desembolso la autorización legislativa (Poder Legislativo de Neuquén, 2020).

En un segundo escenario, los fondos podrían ser utilizados si, al momento de elaborar el Presupuesto General de la Administración Provincial, se prevé una reducción interanual de los ingresos por regalías de petróleo y gas (consideradas en conjunto) en términos reales. En este caso, el Poder Ejecutivo podrá incluir en el proyecto de ley de presupuesto la previsión de compensaciones, sobre una base trimestral, de los menores ingresos reales presupuestados de regalías de petróleo y gas. En última instancia, se podrá acceder a los recursos si la Honorable Legislatura del Neuquén declara una situación de desastre o emergencia sanitaria (Poder Legislativo de Neuquén, 2020).

Por otro lado, se encuentra el Subfondo de Desarrollo, que cumple con el objeto de fomentar la diversificación de la matriz productiva y el desarrollo sostenible. El mismo se integrará con los recursos que ingresen al Fondo de Estabilización y Desarrollo del Neuquén una vez satisfecho el límite de integración del Subfondo Anticíclico. No existirá monto máximo de integración. Se destaca que “Los recursos en poder del Subfondo de Desarrollo tendrán por destino único inversiones de capital estratégicas vinculadas al desarrollo logístico, la conectividad, la ciencia, tecnología, la innovación, la economía creativa y del conocimiento, el sector turístico, las energías limpias, la producción primaria y su cadena de valor” (Ley Provincial N° 3.269, Art. 12, 2020). Además, el destino de los recursos del Subfondo debe incluirse en el plan de inversiones de la ley de presupuesto, quedando estrictamente prohibido destinarlos para la promoción de actividades que tengan vinculación directa con el sector hidrocarburífero o su cadena de valor, así como para el financiamiento de gastos operativos y el otorgamiento de subsidios.

Por otro lado, el Fondo asume la forma jurídica de fideicomiso, a fin de garantizar la independencia de sus recursos de los del patrimonio de la provincia. El fiduciante será la provincia, representada por el Ministerio de Economía e Infraestructura, el fiduciario será

Fiduciaria Neuquina S.A., el agente financiero será el Banco Provincia del Neuquén S.A., y se establece un Consejo de Administración a integrarse por el ministro jefe de Gabinete, ministro de Economía e Infraestructura, y un representante del Poder Ejecutivo con rango de ministro o secretario de Estado con injerencia directa en las áreas estratégicas. Además, debe contar con tres representantes designados por la Honorable Legislatura del Neuquén pertenecientes uno, al bloque del partido/alianza que gobierna; y dos, a los restantes bloques mayoritarios. La presidencia del Consejo de Administración debe recaer en un representante del Poder Ejecutivo. Las decisiones deben tomarse por mayoría y, en caso de empate, con el doble voto de quien lo presida. Sus integrantes han de ejercer ad honorem. Este consejo deberá diseñar cada año el plan de inversiones estratégicas del Subfondo de Desarrollo y, además, aprobar el plan de inversiones de los recursos de los Subfondos, propuesto por el agente financiero (Poder Legislativo de Neuquén, 2020).

En cuanto a las inversiones de los recursos, en el artículo 20 se establece “Los recursos de los subfondos se deben administrar profesionalmente de manera segura y diversificada, y se deben invertir en instrumentos de bajo o moderado riesgo, en activos financieros locales e internacionales, en mercados locales y extranjeros, quedando invalidado de invertir en activos financieros emitidos por el sector público provincial o municipal, o por el agente financiero. Se podrá invertir en activos financieros emitidos por el sector público nacional por hasta un 30 % de la cartera del Fondo” (Ley Provincial N° 3.269, Art. 20, 2020).

Se destaca que los usos del Fondo de Estabilización y Desarrollo del Neuquén no constituyen deuda pública, sus contratos y operaciones quedan exentos de todo gravamen provincial. Y que los recursos aplicados al Fondo de Estabilización y Desarrollo del Neuquén y los usos de sus recursos deben reflejarse en la cuenta de financiamiento correspondiente al estado de ahorro inversión financiamiento de la Administración pública provincial.

4. Conclusiones

En primer lugar, se aprecia que la provincia de Neuquén no parece haber hecho un uso prudente ni estratégico de los ingresos percibidos en el marco del Sistema de Regalías Hidrocarburíferas. Durante todo el periodo temporal bajo estudio, los fondos se destinaron principalmente a financiar gastos corrientes, sin una asignación específica y planificada. Tal como se planteó anteriormente, la utilización adecuada de tales ingresos volátiles, inciertos y agotables requeriría de una mayor programación y un proceso de decisión transparente y participativo, considerando los aspectos intergeneracionales que implica la propiedad del recurso petrolífero.

Es comprensible la razón por la que los autores especializados sugieren que dicha clase de recursos sean gestionados a nivel del gobierno nacional o con la participación del mismo. La percepción de que los ingresos están fácilmente disponibles, y la falta de transparencia en su aplicación, parecen haber generado incentivos para la búsqueda de rentas y derivado en un uso ineficiente de los mismos, resultando en una expansión excesiva del gasto provincial basada principalmente en consideraciones políticas.

En este contexto, se hace hincapié en que los recursos generados podrían haberse destinado en mayor medida a financiar inversiones internas, especialmente en infraestructura, satisfaciendo las necesidades de la provincia en esta materia. Asimismo, una estrategia más ventajosa podía haber sido mejorar la competitividad de la economía provincial en su conjunto, fomentando actividades no vinculadas a los recursos naturales, que podrían servir como base imponible en el futuro cuando la actividad petrolera muestre signos de agotamiento. De esta manera, se habría renunciado a parte de la riqueza presente generada por los recursos no renovables, con la visión de obtener una mayor riqueza en el futuro que no esté vinculada al petróleo.

Por otro lado, en cuanto al Fondo de Estabilización y Desarrollo del Neuquén, el mismo cumple con los principios necesarios para brindar estabilidad y promover el ahorro en la provincia. Los Subfondos que lo componen, no solo buscan mitigar la volatilidad de los ingresos, sino también generar recursos para sustentar la economía una vez que se agoten los hidrocarburos. Las reglas bajo las cuales los recursos fluirán desde las arcas del estado provincial hacia el patrimonio del fideicomiso, dependerán de las regalías efectivamente percibidas, es decir, dependerán de los precios y las cantidades de producción efectivamente vigentes en cada mes de referencia. Aunque no se establecen umbrales específicos de precios ni cantidades, como se recomienda desde la bibliografía reseñada, el esquema plasmado en la ley N° 3.269 también funciona para aislar parcialmente las posibilidades presupuestarias corrientes de la variabilidad de las condiciones de la actividad petrolera. Asimismo, podría ser útil para evitar una expansión excesiva del gasto en momentos de bonanza.

De todas maneras, tal como enfatizaron los autores citados, es esencial que se acompañe la política del Fondo con una gestión fiscal prudente. Si el gobierno se endeuda para financiar gastos corrientes o amplía el consumo presente con garantía de las regalías afectadas, la restricción de liquidez solo cumplirá una función operativa y no confinará verdaderamente las posibilidades presupuestarias de la provincia. En este sentido, es una virtud el hecho de que la ley establezca que los usos de los recursos del Fondo de Estabilización y Desarrollo del Neuquén deban reflejarse en la cuenta de ahorro, inversión y financiamiento de la Administración pública provincial, integrando coherentemente el Fondo al proceso presupuestario.

Sin embargo, es importante considerar cómo funcionará en la práctica el mecanismo mediante el cual el poder ejecutivo obtiene autorización para utilizar los recursos acumulados por el Fondo. La falta de transparencia en el funcionamiento del gobierno subnacional puede

ocasionar que no se cumplan con los estándares de transparencia y eficiencia esperados. Por lo tanto, es fundamental establecer una supervisión adecuada que evite posibles prácticas ineficientes basadas en criterios políticos, como ha ocurrido en numerosas ocasiones a lo largo de la historia de la provincia. Se deberá garantizar que el patrimonio sea utilizado de manera óptima y en beneficio de la comunidad en su conjunto.

En cuanto a la gestión del capital, se establece que estará destinado a inversiones en actividades distintas del sector petrolero, y contará con un plan de inversiones estratégicas que deberá tener tratamiento presupuestario. No obstante, los principios de la ley carecen de precisión en cuanto a los niveles deseados de riesgo, liquidez y rendimiento. Tampoco se incluyen detalles específicos respecto al horizonte temporal ni a la composición óptima de la cartera de activos. Además, no se establece una coordinación con la gestión de la deuda del Ministerio de Finanzas ni con las responsabilidades adquiridas en emisiones previas de la provincia, muchas de las cuales utilizan las regalías como garantía. De la misma forma, no se describe claramente cómo se realizarán las rendiciones de cuentas y las evaluaciones de desempeño. Estos aspectos revisten una importancia significativa, ya que en el pasado de la provincia de Neuquén se han implementado sistemas de asignación y uso de regalías que, en teoría, parecían sólidos y coherentes, pero en la práctica no lograron cumplir adecuadamente con los objetivos propuestos. Así, terminaron siendo meras leyes que, a pesar de cumplir condiciones óptimas desde una perspectiva teórica, no lograron traducirse en prácticas concretas que sirvieran para mejorar la asignación de recursos a nivel provincial.

Debido a esto, se plantea el interrogante de si no hubiera sido más prudente, por parte de la provincia, trabajar con los esquemas existentes, como el IADEP, tratando de mejorar su aplicación y utilización, en lugar de sumar una nueva estructura adicional y costosa que podría terminar sin respetarse, repitiendo así un ciclo de intentos fallidos.

Bibliografía

- García Tarsia, A., Scardino, M., & García, A. (2021). Finanzas no bancarias subnacionales: entre el gobierno de las “zonas particulares” y las fronteras porosas del Estado. *Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*.
- <http://w2.neuquen.gov.ar/economia-y-recursos>. (s.f.).
- Méndez, Y., Cardin, R., & Gorzycki, R. (2020). *Informe Productivo Provincial*. Neuquén: Ministro de Economía. Secretaría de Política Económica.
- Mottu, E., & Ahmad, E. (2002). *Oil Revenue Assignments: Country Experiences and Issues*. FMI.
- Ossowski, M. R., Davis, J. M., Barnett, S., & Daniel, J. (2001). *Stabilization and Savings Funds for Nonrenewable Resources*. FMI.
- Peralta, M. G., Abella, A. P., & Albarenque, J. F. (2005). *Tratamiento impositivo y jurídico de las regalías en la Argentina*.
- Piffano, H. (2003). *Explotación de los recursos no renovables en un sistema federal de gobierno*.
- Poder Legislativo de Argentina. (1960). *Decreto 1671/1960*.
- Poder Legislativo de Argentina. (1967). *Ley N° 17.319, Ley de hidrocarburos*.
- Poder Legislativo de Argetina. (1958). *Ley Legislativo N° 14.773*.
- Poder Legislativo de Argetina. (1967). *Ley Nacional N° 17.319*.
- Poder Legislativo de Argetina. (1992). *Ley Nacional N° 24.145, Federalización de Hidrocarburos. Transformación Empresaria y Privatización del Capital de YPF Sociedad Anónima. Privatización de Activos y Acciones de YPF S.A. . Disposiciones Complementarias*.
- Poder Legislativo de Neuquén. (1988). *Ley N° 1.755*. Neuquén.
- Poder Legislativo de Neuquén. (1992). *Ley N° 1.964*. Neuquén.
- Poder Legislativo de Neuquén. (1995). *Ley N° 2.148*. Neuquén.
- Poder Legislativo de Neuquén. (1998). *Ley N° 2.246*.
- Poder Legislativo de Neuquén. (1998). *Ley N° 2.247*.
- Poder Legislativo de Neuquén. (1999). *Constitución de la provincia de Neuquén*.
- Poder Legislativo de Neuquén. (2004). *Ley N° 2.453*. Neuquén.
- Poder Legislativo de Neuquén. (2004). *Ley provincial 2.453*. Neuquén.
- Poder Legislativo de Neuquén. (2020). *Ley N° 3.269*. Neuquén.
- Provincia de Neuquén. (2023). *Prospecto de Emisión, Letras de la Provincia de Neuquén*.
- Secretaría de Energía de Argentina. (1992). *Resolución 155/1992*.
- Secretaría de Energía de Argentina. (2004). *Resolución 435/2004*.

