

Mesa 6: Trabajo, estructura socio - productiva y territorio

RIGI y economías regionales: notas socioproductivas sobre Neuquén, San Juan y Mendoza ante las transformaciones recientes¹

Canafoglia, Eliana - INCIHUSA CONICET, FCPyS UNCuyo, FCSyA UDA;

ecanafoglia@gmail.com

Resumen

El trabajo presenta una reflexión acerca del régimen de incentivos para grandes inversiones (RIGI) a partir de la consideración de tres economías regionales: Neuquén, San Juan y Mendoza. El objetivo es analizar las implicancias de este régimen en la dinámica de transformación de las estructuras socioproductivas de las provincias. El sector económico de Minas y Canteras (principalmente, hidrocarburos y minería metálica) ocupa un lugar relevante en el valor de la producción geográfica (PBG) de cada una: el 35% de la actividad económica en Neuquén, 10% en San Juan y 7% en Mendoza. Sin embargo, su contribución al empleo privado registrado y al número de establecimientos productivos es baja, salvo en Neuquén, donde explica el 17,6% del empleo provincial. El empleo directo generado es escaso, precario y altamente tercerizado, mientras que los proveedores locales tienen limitada participación en las cadenas de valor. El RIGI promueve inversiones de gran envergadura, posibles solo para un reducido número de actores con presencia de capital concentrado y transnacional. Permite, en su regulación, la consolidación de una matriz de acumulación centrada en la captación de rentas por grandes capitales, mayormente extranjeros, y debilita la capacidad del Estado para orientar el desarrollo. De esa manera, puede profundizar las ya presentes actividades económicas extractivas, disminuir las posibilidades de control ambiental en los territorios, afectar la soberanía económica y la autonomía fiscal de las provincias, limitando aún más la apropiación local de beneficios y la generación de encadenamientos productivos genuinos.

¹ Esta reflexión hace parte del trabajo de investigación *Desarrollo industrial en las economías regionales: avances del complejo energético en materia de producción y trabajo* en INCIHUSA CONICET y como docente investigadora en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNCuyo y en la Fac. de Ciencias Sociales y Administrativas de la Universidad del Aconcagua. Comenzó a diseñarse con la invitación del CIEC a las Jornadas sobre Desarrollo y Cambio Climático en noviembre de 2024 (<https://ciecmza.org/desarrollo-cambio-climatico-mendoza-2024/>).

XII Pre Congreso Regional de Especialistas en Estudios del Trabajo

Palabras clave: economías regionales, desarrollo productivo, dependencia, inversiones, grandes capitales

1. Introducción

El Régimen de Incentivo a las Grandes Inversiones (RIGI) establecido por Decreto 749/2024, dentro de la Ley 27.742 (2024), se propone como un instrumento para atraer capitales mediante la promoción de grandes proyectos de inversión en sectores considerados estratégicos. Enmarcado en una serie de reformas estructurales impulsadas por el gobierno nacional, el RIGI abre interrogantes significativos en torno a su impacto en las economías regionales, la estructura productiva nacional y el federalismo fiscal. Este resumen busca analizar algunos indicadores socioprodutivos de las provincias de Neuquén, San Juan y Mendoza en relación con los cambios recientes en general y de la implementación del RIGI en particular.

Estas tres provincias han sido, en distintos momentos y con diferentes lógicas, epicentros de procesos de transformación productiva vinculados a actividades extractivas (mineras y energéticas). La perspectiva adoptada aquí considera tanto las capacidades instaladas como las vulnerabilidades socioterritoriales y las condiciones actuales del empleo, los ingresos y los encadenamientos productivos. La hipótesis subyacente es que el RIGI, lejos de impulsar un desarrollo integral, podría consolidar *lógicas de enclave*, profundizando desigualdades y debilitando la planificación territorial y sectorial.

El concepto de *lógicas o economía de enclave* ha sido trabajado por autores vinculados a la teoría de la dependencia (Andre Gunder Frank, Paul Baran) y al análisis crítico del desarrollo en América Latina (Aníbal Quijano, Maristella Svampa, Eduardo Gudynas). En 1957, Baran lo utilizó para describir cómo sectores exportadores controlados por capital extranjero podían coexistir con una estructura económica nacional subdesarrollada. Frank (1967) retomó esta noción al analizar la dependencia estructural de América Latina frente a los centros del capitalismo mundial. Más recientemente, las formas de explotación de recursos naturales (minería, monocultivos), denominadas extractivistas, señalan el modo en que grandes capitales transnacionales se insertan en territorios latinoamericanos, con escasa articulación con capitales locales y con consecuencias socioambientales en las comunidades y biodiversidad de cercanía de las explotaciones (tal es el caso de Añelo en Neuquén o Veladero en el departamento de Iglesia, San Juan).

Como contrapunto proponemos trabajar el concepto de *economías regionales* (Rofman 2012). Las economías regionales, es decir, el conjunto de actividades económicas que se desarrollan

XII Pre Congreso Regional de Especialistas en Estudios del Trabajo

en una región, no solo se piensan como espacios geográficos, sino también como un conjunto de actores sociales, sectores productivos, conocimientos e intereses, incluyendo los aspectos culturales de cada región. Al utilizar este concepto es necesario comprender cuáles son las principales actividades económicas de cada región, las relaciones de producción que las sostienen, y cómo se organizan para obtener los bienes y servicios que se precisan y aquellos que consumen tanto en las mismas regiones como fuera de ellas.

2. Marco general del RIGI

El RIGI plantea un conjunto de incentivos para proyectos de inversión superiores a los 200 millones de dólares en sectores como minería, energía, infraestructura, forestal, tecnología y gas. Entre los beneficios se destacan la estabilidad fiscal por 30 años, amplias facilidades para la importación de bienes de capital sin aranceles ni restricciones, libre disponibilidad de divisas a partir del tercer año y exención de tributos nacionales, provinciales y municipales. Además, contempla la imposibilidad de imponer regulaciones que afecten la rentabilidad de los proyectos.

Este régimen refuerza una matriz de acumulación centrada en la captación de rentas por parte de grandes capitales, mayoritariamente extranjeros. Se debilita así la capacidad del Estado para dirigir el desarrollo, afectando principios de soberanía económica y de autonomía fiscal de las provincias. Además, el régimen puede generar competencia desleal con actores productivos locales, dado que el tratamiento preferencial se limita a los grandes inversores.

3. Transformaciones recientes y tendencias comunes

En las últimas décadas, San Juan, Mendoza y Neuquén han atravesado transformaciones profundas. San Juan se consolidó como destino de inversión minera, especialmente en oro y cobre, con empresas como Barrick Gold. Mendoza inició un proceso de reconversión desde su histórico perfil agroindustrial hacia la explotación vitivinícola con orientación exportadora e hidrocarburífera industrial, incluyendo ensayos con fracking en el sector minero. Neuquén, por su parte, expandió esta técnica y se ha posicionado como eje de la explotación de gas y petróleo no convencional en el yacimiento de Vaca Muerta.

Las estructuras socioproductivas de estas provincias están caracterizadas por una importante participación del sector de actividad económica Minas y Canteras: el 35% en Neuquén, el 10% San Juan y 7% Mendoza. Las tres tienen una importante participación en materia de generación de energía y cuentan con un entramado de actores públicos y privados abocados a su desarrollo. Sin embargo, en términos de empleo privado registrado y unidades productivas,

XII Pre Congreso Regional de Especialistas en Estudios del Trabajo

sólo en el caso de Neuquén la participación de esa actividad explica un 17,6% de la ocupación laboral y un 2,2% de establecimientos respecto del total provincial. En las economías de San Juan y Mendoza esta actividad registra un 3,5% y un 2% del empleo respectivamente, y un 0,8% y 0,5% de establecimientos dedicados a esa actividad (Tabla 1).

Tabla 1

Caracterización socioproductiva de Neuquén, San Juan y Mendoza. Año 2022-2023

Sector de actividad económica		Neuquén	San Juan	Mendoza
Agricultura ganadería, caza y silvicultura	PBG	0.9	11.7	7.0
	Unidades Productivas	3.7	16.0	18.1
	Empleo registrado	3.7	7.4	10.7
Explotación de minas y canteras	PBG	35.1	10.4	6.7
	Unidades Productivas	2.2	0.8	0.5
	Empleo	17.6	3.5	2.0
Industria manufacturera	PBG	6.4	17.1	14.0
	Unidades Productivas	6.1	10.0	10.1
	Empleo	6.6	15.5	16.9
Electricidad, gas y agua	PBG	4.4	2.7	1.7
	Unidades Productivas	0.3	0.1	0.3
	Empleo	1.5	0.4	1.2
Construcción	PBG	3.2	2.7	1.7
	Unidades Productivas	6.4	5.7	4.7
	Empleo	12.1	15.0	7.8
Total del valor de la producción de bienes		50.1	44.6	31.1
Unidades productivas		18.7	32.6	33.7
Empleo		41.5	41.8	38.6
Comercio al por mayor y al por menor	PBG	11.5	16.8	22.2
	Unidades Productivas	32.4	28.4	24.8
	Empleo	17.8	16.8	17.3
Servicios	PBG	38.4	38.6	46.6
	Unidades Productivas	48.9	38.9	41.5
	Empleo	40.7	41.4	44.1
Total del valor de la producción de servicios		49.9	55.4	68.8
Unidades productivas		81.3	67.3	66.3
Empleo		58.5	58.2	61.4

Fuente: INDEC y OEDE MTEySS.

Las transformaciones recientes si bien comparten una lógica de enclave en tanto la orientación predominante de la explotación de recursos naturales con destino a la exportación, con escasos encadenamientos productivos locales, dependencia de insumos y

XII Pre Congreso Regional de Especialistas en Estudios del Trabajo

tecnología importada (), se producen en territorios con trayectorias socioproductivas preexistentes. Esto se traduce en articulaciones singulares de los actores económicos. A nivel laboral, estas transformaciones no implican un mejoramiento de las condiciones de empleo en las regiones. De hecho, se registran procesos de precarización y aumento de la informalidad, también ocupación eventual, con exiguas repercusiones en el empleo registrado privado fuera del sector extractivo (Anigstein, Vallejos, Nuñez 2025). Además, las consecuencias ambientales y territoriales, así como las tensiones sociales, han ido en aumento (Parodi 2025; Duarte, Mercatante et al 2024; Záitsev 2023).

San Juan:

La provincia de San Juan se consolidó como uno de los principales destinos de la minería metalífera. A partir de los años 2000, la llegada de empresas transnacionales permitió desarrollar megaproyectos como Veladero (Barrick Gold) y hoy se proyecta el avance del Plan Nacional de Cobre, que incluye iniciativas como Josemaría, Los Azules y El Pachón. Sin embargo, los beneficios locales son limitados. La generación de empleo directo es escasa, con alto grado de rotación y terciarización. Los proveedores locales tienen baja participación en las cadenas de valor, debido a exigencias tecnológicas y financieras. La renta minera queda mayormente en manos de las casas matrices, mientras que las regalías provinciales son limitadas. El RIGI podría profundizar esta lógica, debilitando la posibilidad de generar encadenamientos locales y reduciendo aún más la captación de rentas por parte del Estado provincial.

Mendoza:

Mendoza enfrenta una reconfiguración de su matriz productiva. Históricamente sustentada en la agroindustria (vid, frutas, hortalizas), en los últimos años ha perdido peso relativo en el mercado interno y externo. Si bien el complejo vitivinícola se mantiene como una de sus actividades económicas principales, asociada también al enoturismo, la búsqueda de nuevas fuentes de crecimiento y expansión del capital, está impulsando la explotación minera y profundizando la petrolera, incluso no convencional, en el sur provincial. Este proceso convive con una disminución de la inversión pública en infraestructura productiva y con un aumento de la conflictividad social en torno a la protección del agua y el ambiente. La aplicación del RIGI podría favorecer inversiones extractivas a gran escala, sin garantizar beneficios para las economías regionales tradicionales ni para el empleo local.

XII Pre Congreso Regional de Especialistas en Estudios del Trabajo

Neuquén:

Neuquén se posiciona como el caso paradigmático del auge de los hidrocarburos no convencionales. La formación Vaca Muerta atrajo (y atrae) inversiones significativas, consolidando un nuevo espacio de acumulación. No obstante, este crecimiento no se traduce en mejoras estructurales: hay escasez de vivienda, colapso de servicios, tensiones fiscales crecientes y una matriz productiva dependiente del extractivismo.

La renta generada por la actividad de explotación de minas y canteras se concentra en pocas manos. La implementación del RIGI podría agravar esta desigualdad, al reducir las herramientas de regulación fiscal y de orientación de las inversiones. Además, el componente de libre disponibilidad de divisas podría erosionar aún más la posibilidad del Estado para redireccionar fondos a otros sectores productivos.

La concreción del RIGI, en su intencionalidad y en las condiciones de su desenvolvimiento, refuerza las diferencias estructurales dentro de cada provincia y comunes entre ellas (patrones de especialización en actividades extractivas, dependencia del capital externo y baja diversificación productiva), al permitir la consolidación de un modelo de enclave que reproduce desigualdades territoriales y limita las posibilidades de transformación en base a las necesidades de cada territorio.

4. Consideraciones finales

Muy brevemente hemos planteado las contradicciones que plantea el Régimen de Incentivo a las Grandes Inversiones (RIGI) al poner el foco en tres economías regionales: Neuquén, San Juan y Mendoza. En su intencionalidad, este régimen aparece como un instrumento al servicio del gran capital y facilita el desarrollo del patrón extractivista, sin contemplar la heterogeneidad territorial ni las repercusiones diferenciados sobre la trama socioproductiva de cada región. Su puesta en marcha podría significar una institucionalización de la desigualdad territorial. Además, agrava las consideraciones respecto a las consecuencias territoriales ya que no prevé las dimensiones que puede tomar a nivel ambiental (ecológico) y de las comunidades presentes en estos. Frente a este escenario, es necesario considerar indicadores socioeconómicos básicos: el nivel de empleo y las condiciones de trabajo, su continuidad/variación en el tiempo y las remuneraciones por sector productivo; cantidad y distribución geográfica de los establecimientos productivos; y la variación del producto bruto geográfico de manera relacionada con la dinámica del empleo y la cantidad, tamaño y localización de los establecimientos productivos. Con esa base consideramos posible profundizar la discusión acerca de las repercusiones de la implementación de ese tipo de

XII Pre Congreso Regional de Especialistas en Estudios del Trabajo

regímenes de promoción de grandes inversiones en relación con las desigualdades territoriales, la sostenibilidad ambiental y la diversificación productiva para la satisfacción de necesidades vitales. La promoción de inversiones no puede desvincularse de los objetivos sociales y territoriales del país. Pensar en una estrategia nacional implica fortalecer capacidades estatales de control sobre el ambiente y consumos naturales (agua, suelo, minerales, aire), promover encadenamientos locales y garantizar mecanismos de participación que den voz a las comunidades involucradas.

Referencias bibliográficas

Anigstein, C., E. Vallejos, J. Nuñez (2025). Extractivismo y transición energética. Trabajo, vida comunitaria y conflictos ecológicos distributivos en el enclave minero litífero de Catamarca. En del Bufalo, A., et al. *La economía política de la desigualdad en América Latina y el Caribe: el ciclo neoliberal y el giro a la izquierda*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.

<https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/252986/1/Economia-politica-desigualdad.pdf>

Baran, Paul A. (1957). *The Political Economy of Growth*. New York: Monthly Review Press.

Frank, Andre Gunder (1967). *Capitalism and Underdevelopment in Latin America: Historical Studies of Chile and Brazil*. New York: Monthly Review Press.

Duarte, J. y Mercatante, E. (comp.) (2024). *Extractivismo en Argentina. Saqueos, resistencias y estrategias en disputa*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediciones IPS.

Fundación Ambiente y Recursos Naturales (2024). *Las dos caras del RIGI: fomento para las grandes inversiones y desprotección del ambiente*. Documento FARN 2024. https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2024/05/FARN_RIGI.pdf

Gudynas, Eduardo (2011). “Más allá del nuevo extractivismo: transiciones sostenibles y alternativas al desarrollo”. En: *El desarrollo en cuestión. Reflexiones desde América Latina*.

Fernanda Wanderley, coordinadora. Oxfam y CIDES UMSA, La Paz, Bolivia.

Gudynas, Eduardo (2015). *Extractivismos. Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la naturaleza*. Montevideo: CLAES.

López, Diego (2024). “Régimen de Incentivo a las Grandes Inversiones (RIGI) y la reconfiguración territorial en la Argentina”. *Revista Estudios Críticos del Desarrollo*, Vol. 6, N°1.

Parodi, C. (2025). De norte a sur, una radiografía de los conflictos socioambientales en Argentina. *Latfem* Mayo 8, 2025.

XII Pre Congreso Regional de Especialistas en Estudios del Trabajo

<https://latfem.org/de-norte-a-sur-una-radiografia-de-los-conflictos-socioambientales-en-argentina/>

Poder Ejecutivo Nacional (2024). Decreto 749/2024 Reglamentación del Título VII - Régimen de Incentivo para Grandes Inversiones (RIGI) - Ley N° 27.742.

<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/400000-404999/403230/norma.htm>

Quijano, Aníbal (2000). “Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina”. Revista Internacional de Ciencias Sociales, UNESCO, vol. 51, no. 4, pp. 93–107.

Rofman, A. (2012). Las economías regionales: luces y sombras en un ciclo de grandes transformaciones: 1995-2007. Buenos Aires: CCC - UNQUI.

Svampa, Maristella (2013). Consenso de los Commodities y lenguajes de valoración en América Latina. Nueva Sociedad, no. 244, pp. 30–46.

Svampa, Maristella y Viale, Enrique (2014). Maldesarrollo: La Argentina del extractivismo y el despojo. Buenos Aires: Katz Editores.

Záitsev, E. (2023). Democracia y extractivismo: de continuidades, profundizaciones y resistencias. Agencia Tierra Viva, Diciembre 7, 2023.

<https://agenciaterraviva.com.ar/democracia-y-extractivismo-de-continuidades-profundizaciones-y-resistencias/>