

Reconfiguración estatal y extracción de hidrocarburos no convencionales

Un análisis con epicentro
en los casos de Añelo y Rincón de los Sauces

State reconfiguration and the extraction of unconventional hydrocarbons

An analysis focused
on the cases of Añelo and Rincón de los Sauces

| *Marisa Scardino*

Resumen

La sanción de la Ley de Soberanía Hidrocarburífera y el anuncio de las dimensiones del yacimiento de Vaca Muerta en la Cuenca Neuquina dieron lugar a un plan de inversión para el desarrollo masivo de hidrocarburos no convencionales en la provincia. Asociadas a esas proyecciones, se generaron expectativas y transformaciones socioterritoriales que comenzaron a dejar sus huellas en las formas espaciales y a reorganizar los flujos de capital, de poder, información y de bienes y servicios. En este contexto, el Estado -en sus diferentes niveles- reconfiguró sus espacios de intervención y puso en marcha estrategias para facilitar el desarrollo de la actividad, no sin contradicciones y contramarchas.

Este capítulo analiza las transformaciones socioterritoriales acaecidas en el Yacimiento de Vaca Muerta para el lapso 2012-2018, específicamente el rol de los diferentes sectores y niveles del Estado, ligados a las estrategias normativas y de gobernanza implementadas y los procesos de re escalamiento del espacio estatal, sus efectos y tensiones.

Metodológicamente, aunque se propone un abordaje multiescalar, se trabaja en función de dos casos de estudio, Añelo y Rincón de los Sauces, localidades implicadas en el proceso de extracción de hidrocarburos no convencionales pero con trayectorias y estructuras institucionales disímiles.

Palabras clave: Políticas de escala, Estado, Planificación territorial, Hidrocarburos no convencionales.

Abstract

The sanction of the Hydrocarbon Sovereignty Law together with the announcement of the important dimensions of the Vaca Muerta deposit in the Neuquén Basin, resulted in an investment plan for the massive development of unconventional hydrocarbons in the province. Associated with these projections, expectations and socio-territorial transformations were generated that began to leave their mark on spatial forms and to reorganize the flows of capital, power, information and goods and services. In this context, the State -at its different levels- reconfigured its intervention spaces and implemented strategies to facilitate the development of the activity, but without contradictions and counter-marches.

This chapter analyzes the socio-territorial transformations that occurred in the Vaca Muerta Reservoir for the period 2012-2018, specifically considering the role of the different sectors and levels of the State, linked to the regulatory and governance strategies and the processes of re-scaling of the state space, its effects and tensions.

Methodologically, although a multiscale approach is proposed, we work based on two case studies, the towns of Añelo and Rincón de los Sauces, both involved in the process of extracting unconventional hydrocarbons, but with dissimilar institutional trajectories and structures.

Key Words: Politics of scale, State, Territorial planning, Unconventional hydrocarbons.

Introducción

El objetivo de este capítulo es analizar las transformaciones socio-territoriales acaecidas en el Yacimiento de Vaca Muerta en la Cuenca Neuquina para el lapso 2012-2018, específicamente:

- ◇ el rol de los diferentes sectores y niveles del Estado, ligados a las estrategias normativas y de gobernanza implementadas
- ◇ los procesos de re-escalamiento del espacio estatal, sus efectos y tensiones más destacadas.

Metodológicamente, aunque se propone un abordaje multiescalar, se trabajó en función de dos casos de estudio: las localidades de **Añelo** y **Rincón de los Sauces**. El análisis de la información se realizó desde un enfoque cualitativo que incluyó, por un lado, el trabajo con fuentes de información primaria surgidas de una serie de entrevistas realizadas a actores políticos y sociales de la provincia y las localidades¹ y, por otro lado, el análisis de fuentes de información secundaria como la normativa vigente y fuentes periodísticas, ya que los datos estadísticos disponibles -como el último censo nacional de 2010- no alcanzan a reflejar los cambios recientemente acaecidos.

¹ El trabajo de campo se llevó a cabo en el mes de Febrero del 2018, en el marco de un proyecto UBACyT 20020130200063BA, dirigido por la Dra. Mariana Schweitzer.

El proyecto geográfico del capitalismo

Ya no es el capital el que se adapta a la geografía territorialmente integrada del espacio estatal, sino el espacio estatal el que se adapta a la geografía territorialmente diferenciada del capital.

(Brenner en Sevilla Buitrago, 2017:30)

El sistema capitalista, en tanto modo de producción, tuvo desde sus orígenes un correlato espacial. En sus diferentes etapas, su funcionamiento ha dejado fuertes huellas territoriales, pero más aún, se ha valido de la geografía (o más bien la de la diferenciación geográfica) para sostenerse a lo largo del tiempo. A partir de finales del siglo XIX, el debilitamiento del estado de bienestar, aunque fundamentalmente, el agotamiento del modelo de producción fordista, trajo aparejado múltiples cambios que redundaron en un nuevo ordenamiento espacial. Esta nueva geografía global que comenzó a delinearse, demarcó con claridad un conjunto de espacios centrales o de mando y otros periféricos o subordinados, los cuales se destinaron a la producción a gran escala o directamente a la extracción de los bienes comunes.

Históricamente, los países latinoamericanos se han ubicado en los márgenes del entramado, han sido (y en algunos casos siguen siendo) territorios colonizados por el capital y los intereses globales. Así, los circuitos del capital han logrado desplegarse sobre las formas de desarrollo regional impulsando procesos de desterritorialización y reterritorialización, usufructuando la valorización de ecosistemas, territorios y bienes comunes aún no privatizados, con el objetivo de sostener e incrementar las tasas de rentabilidad del capital (Harvey, 2005). Sobre este punto, resulta relevante que *el Estado ha jugado un*

rol crucial en la producción, regulación y reproducción de estos ensamblajes socio-territoriales y productivos a través de la larga historia del capitalismo (Lefebvre, 1978 en Brenner, 2003:19).

Políticas de escala y el rol del Estado

La nueva organización espacial post-fordista ha ponderado a las organizaciones e instituciones locales, por un lado, y supranacionales, por otro, aunque los Estados Nación continúan siendo actores fundamentales en los procesos de producción territorial y en el diseño y puesta en marcha de las políticas de planificación. En este sentido, Brenner (2003) sostiene que, en oposición a la difundida idea de que en el actual proceso de globalización, el Estado nación estaría erosionando su capacidad de acción frente al avance de las corporaciones transnacionales y en posición de debilidad para regular los procesos socioeconómicos, se evidencia un proceso de reorganización a nivel del espacio estatal, más alineado a las demandas generalizadas del neoliberalismo político y económico. De hecho, sostiene que fue la propia reorganización estatal lo que viabilizó el despliegue de la nueva geoeconomía del capitalismo (Sevilla Buitrago, 2017).

Esta *neoliberalización* de las instituciones del Estado nacional ha señalado no un debilitamiento lineal de las capacidades del Estado o una erosión de la escala nacional, sino la cristalización de nuevas formas de regulación estatal que sistemáticamente privilegian los intereses y prioridades del capital global. (Brenner y Theodore, 2002 en Brenner, 2003:13)

Los Estados nacionales realizaron entonces un doble movimiento: por un lado, intentaron producir nuevos espacios atractivos para la circulación y la acumulación del capital, al mismo tiempo que se reconfiguraron institucionalmente en el proceso. Ambos desarrollos han (re)jerarquizado el espacio habitado posibilitando nuevas

prácticas sociales y moldeado los marcos regulatorios y políticos; es decir, han producido una nueva configuración escalar (Swyngedouw, 2010). Como menciona Smith (2002) la producción de la escala es la primera diferenciación del espacio geográfico y es, sin dudas, un proceso signado por la interacción social. En otras palabras, en la conformación de esta nueva configuración escalar, en el contexto del desarrollo geográfico desigual contemporáneo, los Estados nación han desempeñado un rol fundamental en el sentido de propender a la eliminación de las posibles barreras o efectos desestabilizadores del proceso sostenible de acumulación del capital (Brenner y Theodore, 2017). Este proceso, sin embargo, ha generado tensiones en lo que Cox (1998:2) denomina *espacios de dependencia*, es decir, en aquellos territorios definidos por las relaciones sociales localizadas de las que se depende para garantizar la reproducción social y para las cuales no hay sustitutos en ningún otro lugar. A su vez, estos espacios de dependencia requieren del establecimiento de relaciones con otros espacios (regionales o globales) para asegurar o sostener esos espacios de dependencia y a los que Cox los denomina *espacios de compromiso*, mucho más contingentes e inestables.

De este modo, la reorganización del espacio estatal se vuelve una arena de disputa sociopolítica que implica una reorganización escalar de todos los niveles: local, regional, nacional y supranacional y en dónde, a medida que se reconfiguran las relaciones entre los niveles y entre los actores, también se modifican las redes de relaciones y las competencias para regular e intervenir en el territorio. En este sentido, es posible hablar de un reescalamiento de los espacios estatales en dónde, como menciona Cox (1998), la escala de las políticas estará dada menos por su localización espacial y en mayor grado, por las redes de relaciones que logren movilizarse y los proyectos que puedan materializarse.

Hidrocarburos no convencionales en Neuquén

La Provincia de Neuquén se ubica en el extremo Noroeste de la Patagonia y comparte con ella su clima y paisaje. En sus 94.078km² de superficie total, se distinguen con claridad los dos relieves característicos de la Región Patagónica (la zona de mesetas y la de montañas) que han condicionado fuertemente la localización de población y actividades, concentrándolas fundamentalmente sobre los márgenes de los Ríos Limay y Neuquén. Cuenta con un total de 551.266 habitantes, según los datos del último Censo Nacional (INDEC, 2010) y presenta un porcentaje de población urbana algo superior al promedio nacional (91,7% y 91,0% respectivamente). A nivel administrativo, se encuentra dividida en dieciséis departamentos.

La conformación territorial y el proceso de ocupación de la provincia son relativamente recientes en la historia Argentina² y estuvieron signados por objetivos geoestratégicos: el avance sobre el territorio y el desplazamiento de las etnias aborígenes que habitaban esa región y luego, el descubrimiento de hidrocarburos. El 1918, el equipo Patria de la Dirección General de Minas, Geología e Hidrología de la Nación, descubrió el primer yacimiento de petróleo en Plaza Huincul. Su explotación se inició en ese mismo año y para 1921, alcanzaba ya los 600 habitantes. Un año después, se fundó la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales Sociedad del Estado (YPF-SE)³.

Desde entonces los geólogos conocían la existencia de los recursos de la cuenca neuquina, que fueron explotando al ritmo de los avances tecnológicos. La magnitud y ubicación del Yacimiento de Vaca Muer-

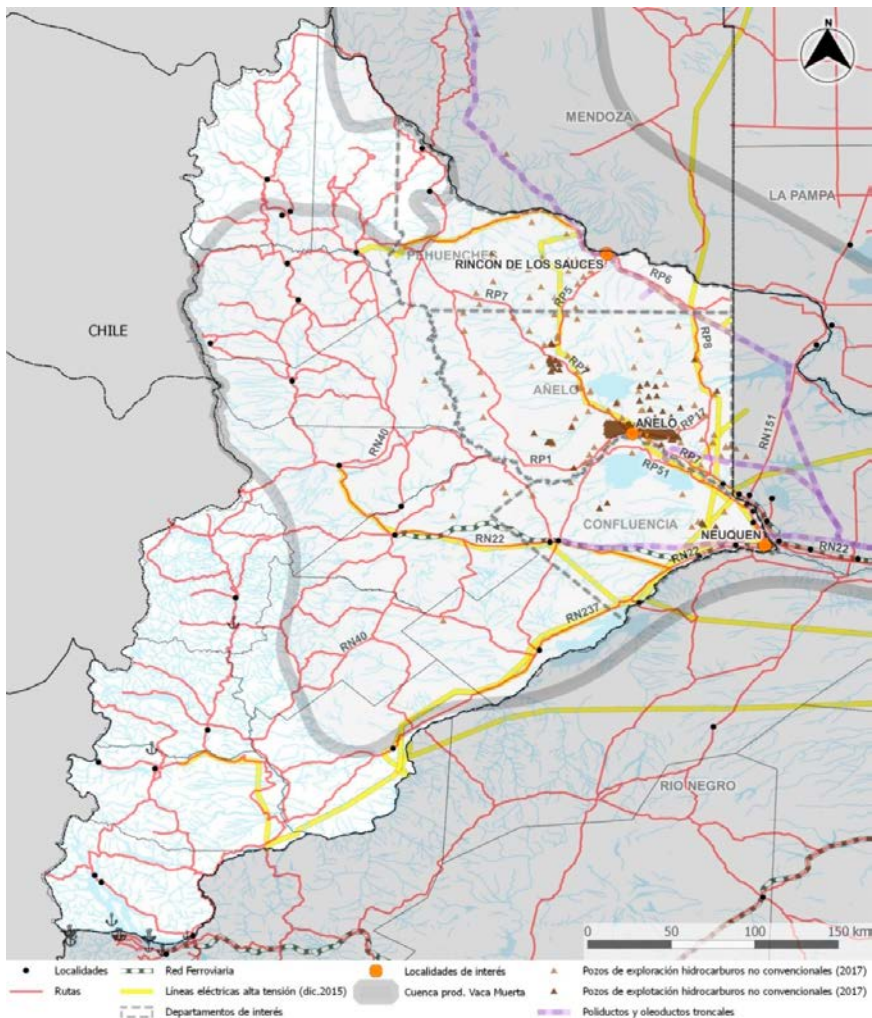
² En 1955, Neuquén dejó de ser parte de territorio nacional para convertirse en provincia, pudiendo elegir por primera vez a sus representantes en 1958 (FAVARO, 2005).

³ YPF sería luego privatizada en el década del 90 de siglo pasado.

ta se fueron determinando con mayor exactitud, pero no fue hasta 2010 que una parte de ellos pasaron a ser técnicamente recuperables. La combinación dada entre una modificación técnica para la extracción hidrocarburífera en reservorios no convencionales y el alza del precio internacional del petróleo, hicieron posible la extracción de recursos que hasta entonces no eran considerados viables.

Las dos localidades de análisis son núcleos urbanos bien disímiles tanto en su historia, como en su conformación socioterritorial actual. Hasta hace pocos años, Añelo (cabecera del departamento homónimo) era una localidad semiurbana ubicada a poco más de 100km de la ciudad de Neuquén, dedicada fundamentalmente a la actividad agroganadera. En función de la división político administrativa provincial, Añelo está catalogada como municipio de segunda categoría, ya que al momento del último relevamiento censal contaba con 2.449 habitantes (INDEC, 2010), número menor al umbral definido por la provincia para distinguir a los municipios de primera categoría. A comienzos de 2017, las fuentes entrevistadas en el municipio indicaron que su población estable alcanzaba ya los 7.900 habitantes, es decir, una variación del 222,5% en comparación a los datos censales. Es la localidad más cercana a las locaciones y pozos no convencionales en actividad (tal como puede observarse en el Mapa 1) y sus calles y rutas se encuentran desbordadas por el intenso flujo de personas, insumos y maquinarias. Así, el sombreado color marrón que se advierte alrededor de la localidad, evidencia la superposición de pozos que se ubican en las cercanías de la ciudad al 2017.

Mapa 1: Departamentos analizados en la actividad hidrocarbúfera



Fuente: Elaboración propia, en base a datos georreferenciados del IGN (SIG250) e interpretación de imágenes satelitales de Google.

Por su parte, la localidad de Rincón de los Sauces se encuentra emplazada en Norte de la provincia de Neuquén, a 240 kilómetros

de la capital provincial y sobre la orilla del Río Colorado que establece un límite natural con la provincia de Mendoza (Ver Mapa 1). Integra el departamento de Pehuenches, una unidad territorial con un perfil fundamentalmente urbano⁴, que se explica en gran medida por el importante peso poblacional de Rincón de los Sauces que contaba, en 2010, con 18.691ha (INDEC, 2010). Rincón de los Sauces ya había experimentado un acelerado crecimiento a la luz de la explotación de Puesto Hernández, desde el momento de su fundación en 1971, pero su economía y organización territorial también están siendo reactivadas por las nuevas locaciones no convencionales. Los actores municipales entrevistados durante el trabajo de campo en 2017, informaron que ya contaba con un total de 45.000 habitantes, que implica una variación del 146,7% en relación a los datos del último censo.

Reestructuración del espacio estatal: las estrategias normativas y de gobernanza

Los procesos y transformaciones descriptos anteriormente también han tenido lugar en Argentina y en la Provincia de Neuquén de modo particularizado y en función a una trayectoria política y económica determinada. En el presente apartado se analizará la modalidad particular en que las tendencias de la globalización y su nuevo arreglo escalar se forjaron en la Argentina, en el período 2012/2018, específicamente en los aspectos relacionados con la producción hidrocarbúfera no convencional en la provincia de Neuquén.

Como se mencionó, la dinámica de un neoliberalismo más descarnado ha logrado tomar por asalto a las escalas establecidas de regulación sociopolítica (global, nacional, local) propiciando diferentes

⁴ El 87,7% de su población reside en localidades de más de 2.000 habitantes (INDEC. Censo Nacional de población, hogares y vivienda. 2010).

modalidades de saltos de escala; es decir, generando una reconfiguración territorial del Estado en todos los sentidos (hacia arriba, hacia abajo) y desde todos los niveles escalares (desde arriba y desde abajo). Así, los estados nacionales han reformulado sus marcos normativos y ajustado sus estrategias de gobernanza con la finalidad de eliminar las posibles barreras para la circulación y acumulación del capital, al tiempo que generaron espacios atractivos para las inversiones directas de capital en sus territorios (Ver Cuadro 1).

En el caso de Argentina y en relación al desarrollo del Yacimiento Vaca Muerta, que requiere de cuantiosas inversiones de capital para su funcionamiento, a lo largo del período de estudio se pusieron en marcha diferentes estrategias normativas y estrategias de gobernanza, que en algunos casos implicaron un viraje de las políticas en curso. De hecho, es posible encontrar algunas contraposiciones entre en las estrategias implementadas en el período de experimentación de la producción no convencional: 2012/2015 y la etapa subsiguiente, el inicio de la explotación masiva del yacimiento: 2016/2018.

Cuadro 1. La globalización como re-territorialización: el re-escalamiento del Estado

| Forma de reterritorialización | Global | Nacional | Urbano-Regional |
|---|---|--|---|
| Reestructuración territorial del estado | Re-escalamiento hacia arriba: niveles de regulación supranacionales, como el FMI-BM, presionan para la reestructuración del espacio estatal nacional. | El estado nacional transfiere competencias hacia arriba (agencias supranacionales) y hacia abajo, en instituciones estatales provinciales, regionales o locales. | Re-escalamiento hacia arriba de los estados regionales o locales promoviendo la inversión mediante corporaciones transnacionales en las grandes regiones urbanas. |

Fuente: Adaptación en base al cuerpo teórico de (Brenner, 2017:90).

Para operacionalizar estos saltos de escala, se propone analizar tanto las *estrategias normativas* como las *estrategias de gobierno* que han sido implementadas por el Estado Nacional, Provincial y Municipal en relación a la actividad hidrocarburífera no convencional, tomado como punto de partida a cada uno de los niveles escalares⁵.

Global

A nivel global, se registran tendencias de surgimiento de organismos supranacionales que concentran cada vez más competencias en temas de regulación económica y política. En el caso de Argentina, si bien integra organismos supranacionales como el Mercosur y el Unasur, la relación más determinante a nivel global se establece con los organismos internacionales de crédito: el **Banco Mundial (BM)**, el **Banco Interamericano de Desarrollo (BID)** y, especialmente, con el **Fondo Monetario Internacional (FMI)**, que históricamente han financiado al país a través de créditos o de proyectos específicos. Estos intercambios supusieron, como contrapartida, no solamente un conjunto de recomendaciones a cerca del rumbo económico a seguir y la organización de la economía doméstica, de forma tal de garantizar el pago de la deuda contraída, sino que también implicaron una serie de recomendaciones políticas vinculadas a la modalidad de organización y el tipo de intervención que se espera del Estado Nacional⁶.

La relación con el FMI a lo largo del período de análisis puede desagregarse en dos momentos: entre el 2012 y el 2018, se sostuvo una vinculación relativamente distante entre el país y el organismo,

⁵ La decisión de ordenar la presentación a partir de los diferentes niveles escalares se estableció a fines de facilitar el desarrollo de la argumentación, pero no implica la consideración de una jerarquización escalar estanca.

⁶ Se destacan las recomendaciones dadas acerca de la descentralización de las políticas públicas: *el énfasis puesto [...] en los equilibrios macroeconómicos, en el ajuste fiscal y en la circunscripción de la gestión estatal a un reducido núcleo de bienes públicos conceptualizados de manera muy restrictiva, hizo de la descentralización una consecuencia lógica, así como una herramienta importante, de los programas de reforma institucional y ajuste macroeconómico* (Vilas, 2003:3).

dado que la deuda asumida había sido reestructurada y se habían realizado los pagos anticipados para su cancelación en enero de 2006. De hecho, a lo largo del período se intensificaron las relaciones con los países integrantes de las alianzas latinoamericanas (Mercosur/Unasur). Luego, a partir del 2018, se inició una etapa signada por un nuevo acuerdo con la entidad financiera que renovó un conjunto de compromisos que hacen foco en la organización de las cuentas públicas y el rol del Estado.

En este contexto, la existencia del proyecto de explotación de hidrocarburos no convencionales en Vaca Muerta se ubica como la posibilidad de volver a garantizar, a las grandes empresas transnacionales líderes del sector, la obtención de beneficios extraordinarios a cambio del apoyo y sostén financiero.

Como se verá en el apartado siguiente, se ha ido modificando el marco normativo de una instancia de mayor control y presencia del Estado Nacional en las negociaciones con los actores del mercado, a una posición de mayor laxitud en los controles y una progresiva desregulación de la actividad. Asimismo, se evidencia el paso de una posición en la cual YPF (con mayoría accionaria del estado) lideraba las inversiones y asumía los costos de la puesta en marcha de la actividad no convencional dinamizando el mercado, a una postura en la cual se redujo la inversión y los subsidios a la empresa nacional dando lugar a un aumento de las inversiones y la rentabilidad de las empresas transnacionales⁷. Sobre este punto, es importante mencionar que si bien los organismos internacionales ejercen presión sobre los estados nacionales en beneficio de los intereses globales y/o de empresas transnacionales de los países miembros, son los Estados nacionales los que pueden realizar los cambios normativos y de gobernanza que, en algunos casos, implican la aprobación del poder legislativo.

⁷ Puede consultarse: Barrera, M. en Página/12 (10/12/2018) *Vaca Muerta a medida de los privados*.

Nacional

A lo largo del período de análisis pueden encontrarse estrategias normativas y de gobernanza que posibilitaron saltos de escala hacia arriba, cediendo competencias a los organismos supranacionales o aceptando los condicionamientos impuestos por las grandes empresas y hacia abajo, otorgando nuevas responsabilidades a los estados provinciales o a los gobiernos locales.

Estrategias normativas:

- ◇ En 2012, el estado sancionó la **Ley de Soberanía Hidrocarburi-fera** que, conjuntamente con su decreto reglamentario⁸, intentó reposicionar al Estado Nacional en el histórico debate acerca del dominio de los recursos naturales. La Constitución Nacional y la llamada **ley corta**⁹ ya habían confirmado que las provincias ejercerían el dominio originario y la administración de los recursos naturales que se encontrasen en sus respectivos territorios; sin embargo (y ante la imposibilidad de modificar las leyes preexistentes) la nueva ley de soberanía hidrocarburi-fera incorporó la figura de la Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburi-feras. Dicha Comisión, ubicada en la órbita nacional, fue concebida con la finalidad de elaborar un Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburi-feras que fijara los presupuestos mínimos y las metas en materia de inversiones de hidrocarburos, para alcanzar los objetivos de la Política Hidrocarburi-fera Nacional. Así, las empresas que quisieran invertir en la producción de hidrocarburos deberían presentar su plan anual de inversiones, incluyendo información técnica y económica, para ser aprobado por la Comisión que conservaba el poder de veto sobre los mismos. De esta forma, el Estado Nacional lograba retomar el control de la política energética nacional y sopesar

⁸ Ley N° 26.741 y Decreto N° 1277 del mismo año.

⁹ Ley N° 26.197 de 2006.

las negociaciones entre los gobiernos provinciales y las empresas transnacionales, siendo que las provincias se han mostrado históricamente más urgidas por la necesidad obtención de regalías para financiar sus economías locales, que atendiendo a los efectos de largo plazo de las negociaciones.

- ◇ Dada la necesidad de obtener financiamiento para el desarrollo de Vaca Muerta, otra de las estrategias normativas implementadas fue el establecimiento de un Régimen de promoción de hidrocarburos¹⁰ que otorgaba facilidades a las empresas del sector que realizaran inversiones directas de capital en un monto no inferior a los 1000 millones de dólares en un lapso de cinco años. Los principales beneficios otorgados para las empresas participantes luego del quinto año eran: (i) el derecho a comercializar en el mercado externo el 20% de la producción hidrocarburífera (convencional y no-convencional) sin abonar derechos de exportación¹¹, (ii) la disponibilidad del 100% de las divisas provenientes de la exportación de dichos hidrocarburos, sin estar obligados a ingresarlas al país. El mismo decreto estableció que para el ingreso al régimen promocional, las empresas deberían tener presentados y aprobados anualmente sus proyectos de inversión por la Comisión. Estas facilidades fueron luego ampliadas con la sanción de una nueva Ley de Hidrocarburos¹² que otorgó rango legal a los hidrocarburos no convencionales y redujo el monto de inversión para el ingreso al régimen de promoción a 250 millones de dólares por un lapso de 3 años, ofreciendo más facilidades a las empresas para la inversión directa.

Estas últimas medidas pueden vislumbrarse como un modo de eliminar las barreras para garantizar las condiciones de circulación y acumulación del capital transnacional que invierte en Argentina,

¹⁰ Decreto N° 929 de 2013.

¹¹ El Decreto menciona que, en el caso que se requiera del abastecimiento del mercado interno, el porcentaje de hidrocarburos susceptible de exportación sería adquirido a un precio no menor al valor de externo de referencia.

¹² Ley N° 27.007 de 2014.

sin embargo, se encontraban sujetas a un periódico control por parte del Estado Nacional en función del cumplimiento de los objetivos de la Política Hidrocarburífera Nacional.

- ◊ En 2016, estos controles en manos de la Comisión (así como el Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas por ésta desarrollado) fueron eliminados con un nuevo decreto¹³ que desarticuló la legislación hidrocarburífera favoreciendo a las grandes empresas con una nueva desregulación del mercado. El nuevo decreto trasladó la autoridad de control directamente a la figura del Ministro de Energía y a su vez eliminó una serie de artículos que determinaban: los plazos para los controles y auditorías a las empresas, la posibilidad de establecer sanciones a aquellas que no cumplieran con el plan de inversiones y/o establecieran conductas distorsivas en los costos y los precios de comercialización de hidrocarburos, la obligación por parte de las empresas de publicar de los costos y precios de referencia de los hidrocarburos, la facultad de cancelar las concesiones o permisos de explotación a las empresas que no cumplieran con las obligaciones establecidas por la ley¹⁴.

La eliminación de los controles por parte del Estado Nacional (que ha dejado de regular el ritmo y la orientación de las inversiones privadas en un sector estratégico) y la descentralización del poder de negociación con las empresas transnacionales nuevamente en manos de las provincias, fueron las consecuencias de las nuevas estrategias normativas implementadas desde el 2016, que terminaron de consolidar los saltos *hacia arriba* y *hacia abajo* desde el nivel nacional.

¹³ Decreto N° 272 de 2016, disuelve la Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas, así como tampoco exige que se realicen las auditorías a las empresas para evaluar el cumplimiento del plan anual de inversiones.

¹⁴ Pueden verse las siguientes notas periodísticas: Diario La Nación (04/02/2016) *El gobierno disolvió la comisión encargada de planificar inversiones en el sector hidrocarburífero* y Página/12 (05/01/2016) *Borrar el control sobre un mercado estratégico*.

Estrategias de gobernanza

Dada la necesidad de obtener financiamiento para el desarrollo de Vaca Muerta, el 13 de julio de 2013, YPF firmó un contrato con la empresa Chevron para la explotación y producción de hidrocarburos no convencionales en el área. El acuerdo implicó el desembolso de cuantiosas inversiones para comenzar con la explotación, además de un proceso de transferencia de conocimiento a las operadoras locales para el manejo de las nuevas técnicas y procedimientos empleados para la extracción no convencional. A nivel político, la firma del contrato fue públicamente cuestionado debido a un conjunto de cláusulas confidenciales que generaron suspicacias acerca de importantes beneficios para la empresa norteamericana. A su vez, fue cuestionado debido a que implicaba la decisión del país de extraer masivamente hidrocarburos no convencionales y por la situación legal que atravesaba Chevron, demandada por incumplimientos y daños ambientales ocasionados por su operatoria en Ecuador (Svampa & Viale, 2015). Más allá de las críticas recibidas, el acuerdo operó claramente como un mecanismo de fijación del capital en la provincia de Neuquén, que puso en marcha el acondicionamiento de un nuevo espacio industrial que despertó el interés de inversión a escala global.

Urbano regional

A nivel urbano regional, pueden encontrarse tanto estrategias normativas como de gobernanza orientadas a generar un proceso de reescalamiento hacia arriba, con la finalidad de atraer inversiones de capital a los territorios locales y específicamente a las localidades de análisis. Asimismo, pueden observarse repercusiones de los cambios del marco normativo dado en el orden nacional.

Estrategias normativas:

El corpus normativo que regula la actividad hidrocarburífera en la provincia es, en mayor medida, anterior al período de análisis, sin embargo, dadas las estrategias implementadas a nivel nacional, la provincia se encontró en situación de adaptar su marco regulatorio¹⁵.

- ◇ Una vez sancionada la Ley de Soberanía Hidrocarburífera, la provincia emitió un decreto que incorpora y reglamenta los procedimientos para la explotación de hidrocarburos no convencionales, saldando el vacío legal generado por la nueva normativa nacional¹⁶. Todavía sigue pendiente el reclamo de algunos sectores políticos de sancionar una nueva Ley de Hidrocarburos provincial que reemplace aquella del 2004¹⁷.
- ◇ La legislatura aprobó el contrato entre las empresas YPF-Chevron¹⁸ para la explotación no convencional en el área de Loma Campana, extendiendo los plazos para su explotación por 12 años más de lo estipulado por la normativa, hasta llegar un período de 35 años y así garantizar la rentabilidad del proyecto. La aprobación del contrato y la puesta en marcha de la extracción no convencional, generó un debate político e incidentes con manifestantes de la sociedad civil.¹⁹
- ◇ Se estableció un Fondo ambiental²⁰ cuyo principal objeto es el financiamiento de proyectos de preservación y recuperación del ambiente, así como la realización de capacitaciones, equi-

¹⁵ En el marco normativo provincial relativo a la actividad se destacan la Ley N° 2453/04 de Hidrocarburos, Ley N° 2615/08 de Renegociación de concesiones hidrocarburíferas y el conjunto de leyes de Protección Ambiental (N° 1875), Residuos peligrosos (N° 2205), Control de emisiones de gas a la atmosfera por explotación hidrocarburífera (N° 2175), el Código de Aguas (N° 899).

¹⁶ Decreto provincial N° 1483/12.

¹⁷ Puede consultarse: LmNeuquén (04/09/2013) *Apuran la modificación de la Ley de Hidrocarburos*.

¹⁸ Ley provincial N° 2867/13.

¹⁹ La sesión legislativa se realizó entre graves incidentes con un grupo de manifestantes en la vía pública. Pueden consultarse: Clarín (29/08/2013) *Tensión en el sur. Tras los incidentes aprobaron en Neuquén el acuerdo YPF-Chevron*; La Nación (28/08/2013) *Serios incidentes en Neuquén por el debate del acuerdo YPF-Chevron*.

²⁰ Ley N° 2863/13, modifica ley N° 1875.

pamiento técnico y el refuerzo de las partidas para el control y saneamiento. El fondo puede ser utilizado directamente por la autoridad de aplicación o ejecutarse a través de convenios que suscriban con los municipios.

Estrategias de gobernanza:

Un aspecto relevante en cuanto a las estrategias de gobernanza está vinculado al ejercicio de la autoridad de control ambiental que, dada la reciente intensidad adquirida por la actividad no convencional, no puede omitirse. La actividad de control se enmarca en la Subsecretaría de Ambiente, sin embargo, son los municipios de primera categoría los encargados de la supervisión e inspección de las actividades hidrocarburíferas desarrolladas dentro de sus ejidos, además de ser los emisores de las constancias del control ambiental que las empresas deben presentar para la obtención del Certificado de Aptitud Ambiental²¹. En las entrevistas realizadas en ambas localidades, se afirmó que los recursos para llevar a cabo este control de forma rigurosa son muy escasos: poco personal -en algunos casos con poca o muy reciente capacitación-, pocos vehículos a disposición, frente a una creciente cantidad de pozos en actividad.

[...] desde provincia se les brindó una capacitación. Además que nosotros contamos con una técnica en recursos naturales que está trabajando con nosotros también.

-¿Cuántos son en total?

-Tres inspectores hay ahora trabajando. Dos están de licencia y está mi compañero saliendo al campo.

-¿Y cuántos pozos hay?

-Ay, no sé, varios. Tenemos, anotado algo por el tema de los yacimientos y demás. El que más tiene hasta ahora es Puesto Hernández que tiene alrededor de... cerca de 3000.

-¡Ah, muchos!

-Sí, el que menos tiene es Medanito que tiene 30 pozos.

(Entrevista en la municipalidad de Rincón de los Sauces)

²¹ Ley N° 2600.

[...] en realidad la estructura de la Dirección de Ambiente tiene una secretaria [...] pero bueno, hoy nos vamos acomodando [...] y vamos rotando con los recursos que uno dispone. Hoy tengo una secretaria y yo. Soy digamos la única persona dentro de la Dirección. Lo que trabajo es en conjunto con inspecciones generales, que tienen inspecciones para diferentes áreas: de tránsito, de bromatología. Y bueno, hay inspecciones, cuando se realizan los asesoramientos a empresas generalmente los acompaño yo porque los capacito y después me dan una mano en el control. De esa forma vamos trabajando no con personal idóneo en los temas, pero sí los vamos preparando, dándoles herramientas para que ayuden en los controles. O sea van a ver lo bromatológico pero también pueden ver lo ambiental.

(Entrevista en la municipalidad de Añelo)

Por otro lado, fue importante la modificación al convenio colectivo de trabajo en el sector hidrocarburífero, implementado en Marzo de 2017. Esta estrategia de gobernanza, impulsada con el apoyo del gobierno nacional -que ya había iniciado la nueva desregulación de la actividad- operó como un incentivo más para las grandes empresas a las cuales se les redujo parte de los costos salariales. Esta reducción, sumado a los efectos dados por la mejora en la productividad una vez superada la etapa de experimentación de la producción no convencional (2012/2015), implicó el aumento de la rentabilidad empresarial y en contraposición, una disminución de los beneficios percibidos por los trabajadores del sector²², además de poner en riesgo las condiciones de seguridad en el trabajo.²³

Por último, de las entrevistas realizadas surgen algunos aspectos que se esconden entre los pliegues de la normativa y revelan las aristas más discrecionales, que si bien la legislación provincial intenta contener²⁴, dejan un margen para las negociaciones entre el gobierno provincial y los municipales para obtener un *plus* de financia-

²² Pueden consultarse: La Nación (20/03/2017): *El acuerdo de productividad con los gremios ya impulsa inversiones en Vaca Muerta*.

²³ Las modificaciones incluyeron: la disminución de trabajadores por pozo, la incorporación de tareas simultáneas, la extensión de tareas durante la noche, el aumento de la velocidad límite de viento para realizar tareas en altura (de 40km/h a 60km/h).

²⁴ La regulación establecida en la ley de coparticipación (N° 2148/95) indica mecanismos de reparto automáticos a los municipios en función a un conjunto de parámetros.

miento. Esto se observa, por ejemplo, en el procedimiento de renegociación de concesiones hidrocarburíferas, en el cual las empresas han de realizar un pago extraordinario a la provincia -relacionado con las reservas hidrocarburíferas de las áreas hasta el fin de la concesión- en el cual se incluye un porcentaje en concepto de responsabilidad social empresaria (RSE). Este porcentaje, pasa a integrar un fondo fiduciario en manos de la provincia que no tiene asignado un mecanismo de redistribución a los municipios. De esta manera surge la necesidad de establecer alianzas y negociaciones políticas entre los diferentes actores para el acceso a un mayor financiamiento, más allá de los establecidos por la ley de coparticipación.

[...] en términos de lo que entra a la fiduciaria, de toda esa plata que entra a la fiduciaria, nosotros (desde el municipio) hacemos una negociación política donde se dice: "Mirá, a ver, yo soy el más afectado. Yo entiendo que vos le tengas que repartir a toda la provincia porque toda la provincia se tiene que desarrollar y beneficiar de estos recursos, pero dame una mano porque sino colapsa el pueblo". Entonces, la verdad es que recibimos gran parte de esa plata que entra a la fiduciaria, pero la verdad es que es una negociación política. Y gran parte no estamos hablando de un 60%, es como un 30% [...] Nosotros lo que negociamos es el centro de formación, el hospital, la salita de salud, el techo para la pileta, el centro para la mujer, la escuela, esas cosas. (Entrevista en la municipalidad de Añelo).

Las luchas por una nueva configuración escalar

El presente capítulo se propuso dar cuenta de los procesos a partir de los cuales el Estado Argentino, en todos sus niveles, intenta generar nuevos espacios atractivos para el capital, en este caso vinculados a la producción hidrocarburífera no convencional en el yacimiento de Vaca Muerta, al tiempo que se reestructura en ese mismo proceso. Nuevas estrategias normativas y de gobernanza están posibilitando los procesos de re-escalamiento o saltos de escalas hacia arriba, hacia abajo y desde arriba y desde abajo, (re)jerarquizando la espacialidad estatal y el espacio mismo de las prácticas sociales. Así, el establecimiento de redes de relaciones y las disputas socio políticas por la producción de la escala han de ubicarse en el centro de la escena. Los intereses, confluyentes y/o contrapuestos de los diferentes actores sociales implicados y las estrategias resultantes que se establecen (aunque sean provisorias e inestables) son las que amplían o reducen los límites de estos *espacios de compromiso* en base a los cuales puede sostenerse o no, el *espacio de dependencia* (Cox, 1998) de los ciudadanos que habitan en la localidades de Añelo y Rincón de los Sauces.

Además de las estrategias ya mencionadas, a lo largo del período de análisis pueden encontrarse diferentes intentos por parte de los actores sociales por generar estos saltos de escala: el viaje al Foro Económico Internacional en San Petersburgo por parte del entonces ministro de economía nacional y los intendentes de las localidades como parte de la comitiva; posteriormente, un viaje a Huston, Texas, por parte del entonces ministro de energía nacional, el gobernador de la provincia y el intendente de Añelo para atraer inversiones para

la producción de petróleo y gas no convencional²⁵. Asimismo, pueden detectarse estrategias de localización como la elaboración del **Plan Añelo Sostenible**. Innovación para la planificación de la ciudad (2014), a partir de la vinculación entre Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Fundación YPF y la municipalidad de Añelo. Se trata de un plan estratégico en dónde se adapta la metodología de planificación urbana desarrollada por el programa **Ciudades Emergentes y Sostenibles** (ICES-BID).

En este sentido, lo que puede observarse es un proceso en el cual *la escala de la lucha y la lucha sobre la escala son dos lados de la misma moneda* (Smith, 2002:142). Ofrecer un espacio de inversión atractivo para el capital, en el cual se garantice un proceso sostenible para su circulación y acumulación y, al mismo tiempo, defender los intereses locales que requieren de la inmovilidad del capital en espacios particulares de dependencia, es una de las tensiones que está en juego. Los actores locales saben especialmente, que: *este desarrollo tiene costos y [...] los costos están localizados, están territorialmente definidos* (Entrevista realizada en el estado provincial). Son los intendentes de ambas localidades los que reciben diariamente familias enteras en busca de trabajo en la industria alentados por las auspiciosas noticias de los diarios nacionales²⁶:

Por ejemplo, vienen los equipos, se entera toda la Argentina y los grupos poblacionales más necesitados dicen: *Vamos a Rincón a probar suerte.*

Muchas veces buscan un perfil que es diferente a la persona que viene de otro lugar sin experiencia y las petroleras traen desde otros lugares personas con experiencia y toman gente de acá en Rincón, pero traídos de otro lugar [...] Y toda esa gente que vino ilusionada, con expectativas de trabajo, te queda como pasiva en Rincón de los Sauces. (Entrevista en la municipalidad de Rincón de los Sauces)

²⁵ Puede consultarse: Clarín (18/06/2015) *Kicillof se reúne con el ministro de finanzas ruso para tratar créditos para la Argentina*; Diario Río Negro (9/05/2018) *Gutiérrez se reunió con directivos de Exxon y expuso sobre Vaca Muerta*; Energía & Negocios (05/2018) *Aranguren y el arte de seducir inversores*.

²⁶ Puede consultarse: Revista Viva - Clarín (19/02/2017) *El pueblo de 7000 habitantes que sueña con ser la Dubai Argentina*.

El desarrollo de Vaca Muerta concita un gran interés para múltiples actores: es sin duda un nuevo nicho de negocios para el sector hidrocarburífero que se desplaza a nivel global; puede implicar el logro del autoabastecimiento energético para el país o puede generar las divisas suficientes para equilibrar la balanza comercial; es, sin dudas, la posibilidad de incrementar los ingresos por regalías a escala provincial. Para los estados municipales, Vaca Muerta también es la posibilidad de atraer inversiones y fijarlas en sus territorios, pero implica el desafío de gestionar las políticas necesarias para ordenar ese desarrollo y mitigar sus costos. En este sentido, se observan líneas de política, con diferentes orientaciones, que encauzan los intereses globales y nacionales, de las cuales participan, en cierto punto, los estados provinciales y locales; a su vez, el estado provincial desarrolla activamente programas para resolver las importantes necesidades de infraestructura que el nuevo desarrollo implica, también a nivel local. En este punto, cabe preguntarse ¿quién/es están diseñando y gestionando las políticas estrictamente locales? ¿Tienen los gobiernos locales los recursos técnicos y financieros para atender adecuadamente los problemas vinculados, por ejemplo, al cuidado del ambiente, el desempleo, la violencia de género, el juego clandestino o la regulación del valor del suelo? O ¿están los gobiernos locales gestionando políticas que responden a problemáticas de otras escalas? En este capítulo no pueden responderse acabadamente los interrogantes planteados, pero se espera haber contribuido a abrir el debate acerca de las luchas políticas por la producción de escala y el rol determinante que el Estado, en todos sus niveles, desempeña en el contexto del avance del neoliberalismo.

Referencias bibliográficas

- Brenner, N. (2003). "La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa Occidental post-fordista". *Revista Eure*, Vol. XXIX, N° 86, pp. 5-35.
- (2017). "La 'Glocalización' como estrategia espacial estatal: el empresarialismo urbano y la nueva política de desarrollo desigual en Europa Occidental". En Sevilla Buitrago (ed.) *Neil Brenner. Teoría urbana crítica y políticas del escala*. Barcelona: Icaria.
- Brenner, N. y Theodore, N. (2017). "Las ciudades y las geografías del neoliberalismo realmente existente". En Sevilla Buitrago (ed.) *Neil Brenner. Teoría urbana crítica y políticas del escala*. Barcelona: Icaria.
- Cox, K. (1998). "Spaces of dependence, spaces of engagement and the politics of scale, or: looking for local politics". *Political Geography*, Vol. 17, N° 1, pp. 1-23.
- Favaro, O. (comp.) (2005). *Sujetos sociales y políticas. Historia reciente de la Norpatagonia Argentina*. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Argentina/cehepyc-uncoma/20110414103131/favaro.pdf>
- Harvey, D. (2005). "El 'nuevo' imperialismo: acumulación por desposesión". *Socialist register*, pp. 99-129. Buenos Aires: CLACSO.
- INDEC – Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2010). *Censo Nacional de población, hogares y vivienda*.
- Nemiñas, P. (2011). "Introducción al Dossier 'Historia de las relaciones entre la Argentina y el Fondo Monetario Internacional'. *Anuario del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti"*, N° 11, pp. 13-16.
- Presidencia de la Nación con el apoyo de la Fundación YPB y el BID. (2014). *Plan Añelo Sostenible. Innovación para la planificación de la ciudad*.
- Sevilla Buitrago, A. (2017). "La forja de una teoría espacial del estado: vida y obra hasta 2010". En Sevilla Buitrago (ed.) *Neil Brenner. Teoría urbana crítica y políticas del escala*. Barcelona: Icaria.
- Smith, N. (2002). "Geografía, diferencia y las políticas de escala". *Revista Terra Livre*, N° 19, pp. 127-146.
- Svampa, M. y vialé, E. (2015). *Maldesarrollo. La argentina del extractivismo y el despojo*. Buenos Aires: Kats Editores.

- Swyngedouw, E. (2010). “¿Globalización o glocalización? Redes, territorios y reescalamiento”. En Fernández y Brandao, *Escalas y políticas del desarrollo regional. Desafíos para América Latina*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Vilas, C. M. (2003). *Descentralización de políticas públicas: Argentina en la década de 1990*. Recuperado de http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/inap/20171117043534/pdf_320.pdf.