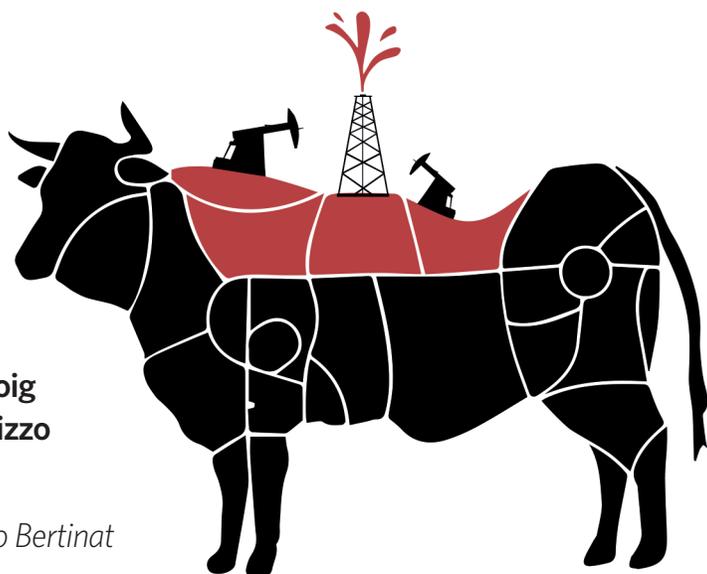


Vaca Muerta

Construcción de una estrategia

Políticas públicas ambiguas, empresas estatales corporatizadas y diversificación productiva a medida



Diego Pérez Roig
Hernán Scandizzo
Diego di Risio

Prólogo de Pablo Bertinat



observatorio
petrolero sur
soberanía · energía
justicia ambiental



Ediciones del
jinete
insomne

Vaca Muerta

Construcción de una estrategia

di Risio, Diego
Vaca Muerta : construcción de una estrategia / Diego di Risio ; Hernán Scandizzo ;
Diego Pérez Roig. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Ediciones del Jinete
Insomne, 2016.
130 p. ; 21 x 15 cm.

ISBN 978-987-4115-00-3

1. Industria del Petróleo. I. Scandizzo, Hernán II. Pérez Roig, Diego III. Título
CDD 622.338



observatorio
petrolero **sur**

soberanía • energía
justicia ambiental



Agradecemos el apoyo de las organizaciones Milieudéfensie y Friends of the Earth Europe.

Talcahuano 256, piso 2, Ciudad de Buenos Aires, Argentina.
www.jineteinsomne.com.ar

Diseño y diagramación: Patricia Peralta
Ilustraciones: Martín Bollati www.martinbollati.com
Corrección: María Silvia Biancardi



Ediciones del
jinete
insomne

Talcahuano 256, piso 2,
Ciudad Autónoma de Buenos Aires
www.jineteinsomne.com.ar
ediciones.jinete@gmail.com
Twitter: @jineteinsomne
Facebook: Ediciones del Jinete Insomne



<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/es/legalcode.es>

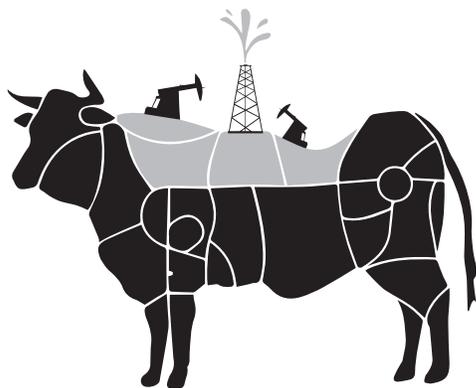
Vaca Muerta

Construcción de una estrategia

Políticas públicas ambiguas, empresas estatales corporatizadas y diversificación productiva a medida

Diego Pérez Roig
Hernán Scandizzo
Diego di Risio

Prólogo de Pablo Bertinat



Índice

A modo de presentación. <i>Pablo Bertinat</i>	7
Los dilemas de la política hidrocarburífera en la Argentina	
posconvertibilidad. <i>Diego Perez Roig</i>	11
I. Introducción	11
II. La reestructuración del sector hidrocarburífero en los noventa.....	11
III. El período de la posconvertibilidad.....	16
<i>La política hidrocarburífera en la posconvertibilidad:</i>	
<i>dos fases de una misma contradicción</i>	18
IV. Reflexiones finales.....	28
Bibliografía	33
Empresas estatales petroleras: el gobierno de los yuppies	
estadistas. <i>Diego di Risio</i>	37
I. Precauciones iniciales y pretensiones finales	37
II. Las empresas estatales en el neonacionalismo petrolero	41
<i>El neonacionalismo en épocas de mercados globales</i>	42
<i>El vínculo es evasión y protección patrimonial</i>	45
<i>Las empresas y las formas del Estado</i>	48
III. Ese noruego objeto de deseo	51
<i>El modelo vikingo y popular</i>	52
<i>Noruega petrolera</i>	55
<i>¿Noruega pospetrolera?</i>	58
IV. GyP: compre neuquino, lleve MPN	59
<i>Poniendo en valor, retirando caja</i>	62

<i>Socios privados y control privado</i>	64
<i>Recursos neuquinos, fundaciones emepenistas</i>	66
V. YPF en el gobierno del 49	68
<i>Mirar para adelante, cuidar al conjunto, dar el ejemplo</i>	69
<i>Socios casuales sobre la estepa</i>	70
<i>Prefiguración y excepción para la posibilidad</i>	72
<i>YPF en la clandestinidad</i>	76
<i>Galuccio, conductor de la empresa commodity</i>	78
VI. El estado empresario y la empresa pública.....	81
<i>El oxímoron, empresas desmercantilizadas</i>	83
Bibliografía	85

Hidrocarburos y diversificación productiva en tiempos de Vaca

Muerta. Nueva expansión de frontera del capital. <i>Hernán Scandizzo</i>	89
I. Discursos para el Neuquén futuro	89
<i>Hacia la cultura agroindustrial</i>	93
<i>Festival de créditos</i>	95
<i>La hora del PPP</i>	98
<i>Diversificación no convencional</i>	100
II. La huella desaparece.....	105
<i>La nueva ruralidad</i>	109
III. Las porciones de la torta	117
<i>El rentismo de los de abajo</i>	120
<i>Servidumbre pública</i>	124
IV. Distopías no convencionales.....	126
<i>Sostenibles</i>	130
V. El impacto originario	135
Bibliografía	138

A modo de presentación

Por **Pablo Bertinat**

*Ingeniero Electricista - Magister en Sistemas Ambientales Humanos
Director Observatorio de Energía y Sustentabilidad - UTN FRRO,
Miembro de Taller Ecologista*

La cuestión energética es uno de los temas centrales del debate político de estos últimos años. El precio del petróleo, los impactos de su uso sobre el clima, los conflictos políticos y bélicos asociados son, entre otros, algunos de los principales aspectos que se analizan a nivel mundial y regional. A nivel nacional, la pérdida del autoabastecimiento, los impactos sobre la balanza de pagos, la recuperación de YPF, los subsidios, son los temas estrella.

Sin embargo, esta agenda energética oculta otra agenda más profunda. En los últimos ciento cincuenta años la población mundial se multiplicó por cinco, mientras que, gracias al uso de combustibles fósiles, el consumo de energía se multiplicó casi por cincuenta.

Para mantener el nivel de complejidad creciente, el desarrollo de la sociedad moderna se sostiene en un modelo de uso intensivo de energía que incluye las siguientes características:

- La extrema dependencia de combustibles fósiles, pese a la extinción de sus volúmenes convencionales y la necesidad de restricción de su uso por los impactos climáticos.
- El rol que juega la energía entendida como una mercancía más en el proceso de reproducción del capitalismo.
- La pérdida de eficiencia de los sistemas energéticos (cada vez es menos eficaz el proceso de producción de energía).
- La fuerte desigualdad en cuanto a las condiciones de acceso, uso e impactos del sistema energético (miles de millones de personas no acceden a la energía suficiente para una vida digna. Millones de personas son desplazadas o afectadas por el sistema energético).

- La falta de participación democrática en la toma de decisiones alrededor de la energía.

A pesar de este contexto global de limitaciones físicas en cuanto a fuentes y sumideros, la imagen de progreso sigue anudada a la idea de un consumo creciente de energía. En ese marco, en nuestro país una fuerte campaña corporativa mediática intenta instalar la idea de Vaca Muerta como la salvación nacional en tanto futuro, progreso, ¿felicidad?

Uno de los muchos aportes de la publicación que aquí presentamos es el de asumir que la energía no es un concepto físico, sino también un elemento social, político, económico y cultural. Este modo de “hacerse cargo” de que la concepción de la energía es cultural impregna todo el trabajo al mostrarnos que un sistema de producción de energía es un sistema de poder. Además tiene el mérito de dejar de pensar esta construcción de poder desde un marco teórico abstracto para revisarlo a partir de casos concretos.

Alguna vez escuchamos decir al investigador uruguayo Eduardo Gudynas, en una de sus habituales conferencias, que la violación de los derechos no es una consecuencia del extractivismo, sino que es una necesidad para la instauración y sostenimiento de este modelo. En este sentido, el libro que usted tiene en sus manos da cuenta esencialmente de las múltiples violaciones a nuestros derechos por parte del modelo de extracción hidrocarburífera: el derecho a decidir sobre los territorios, el derecho a la información, el derecho a ejercer la protesta, el derecho a la energía, el derecho a una vida saludable, el derecho a la ciudad son algunos de los derechos impactados por un modelo de producción y consumo de energía que necesita imperiosamente de una intervención multiescalar sobre los territorios.

El trabajo que realiza Hernán Scandizzo es fundamental, ya que nos trae al presente las recurrentes referencias a la diversificación productiva que han estado presentes durante décadas en el discurso político hasta adquirir, de alguna manera, la categoría de mito. Nos muestra cómo un posible futuro deseado se convierte en indeseado generando reflejos que luego nadie quiere mirar. Su trabajo de relevamiento del proyecto de “Añelo sostenible” tiene el valor de ser anticipatorio, de no esperar los resultados, de advertir, de llamarnos a ver el espejo. Hernán cierra su

trabajo con una parábola fantástica en la cual nos plantea pensar en la identidad impuesta al territorio, en el impacto originario.

Diego Perez Roig aporta un análisis del recorrido de las políticas hidrocarburíferas de las últimas décadas. Repiensa los cambios acaecidos en los noventa en el sector y profundiza en el período de la posconvertibilidad. Resultará interesante para el lector poder identificar cómo a pesar de las diferencias de época la energía cumple un rol esencial en la reproducción del modo capitalista de producción.

La idea del espejo vuelve cuando Diego di Risio nos refresca el modelo vikingo y popular. Es probablemente este caso un espejo del que solo se quiere mirar una parte. Pero el aporte de este trabajo va mucho más allá, ya que con mucha precisión aborda el rol de las empresas estatales y, en definitiva, el rol del Estado en tanto líder de los procesos de acumulación de capital. Se analizan las alianzas público-privadas y la corporatización de las empresas, pero no solo se las aborda teóricamente, sino también en su expresión concreta alrededor del rol de YPF y GyP. Los temas analizados en este trabajo son de una actualidad relevante ya que se encuentran impregnados por el debate vigente acerca del proceso de gobiernos progresistas en la región y el rol del Estado en posibles procesos de cambio. Finalmente, el autor nos desafía a pensar en alternativas.

Todos los trabajos de este libro dan cuenta, de alguna manera, del debate “seguridad energética vs. soberanía energética”. Energía para subsidiar un tipo de sociedad como la actual frente a la energía como una herramienta para vivir mejor.

El aporte de este libro es sustancial no solo por la capacidad de análisis que presenta del fenómeno Vaca Muerta, sino por hacerlo mientras este proceso transcurre sin esperar sus resultados, alertando sobre sus consecuencias, aspirando a ahorrar dolores a nuestros pueblos y esbozando alternativas.

Los dilemas de la política hidrocarburífera en la Argentina posconvertibilidad¹

Por **Diego Pérez Roig**

Lic. en Ciencia Política - UBA, investigador de OPSur

I. Introducción

En el presente artículo nos proponemos analizar la política hidrocarburífera implementada durante la posconvertibilidad, en su articulación con las características estructurales de la estrategia de acumulación. Asumimos que en esta etapa la reproducción de un modelo capitalista “dependiente”, basado en la reestructuración de capital de los noventa, planteó un dilema objetivo a la política hidrocarburífera del Estado: ¿petróleo y gas como insumos “estratégicos” del aparato productivo o como fuentes de divisas e ingresos fiscales? Nuestro argumento, en este sentido, es que dicha contradicción, dada por la condición social de los hidrocarburos en cuanto valores o *commodities* y sus propiedades naturales como valores de uso o “recursos estratégicos”, atravesó el diseño y la implementación de políticas referidas al sector, tanto en el período 2002-2011, como en el inaugurado por la ley de “soberanía hidrocarburífera” y la recuperación del control estatal de YPF.

II. La reestructuración del sector hidrocarburífero en los noventa

En el marco de un proceso general de reestructuración capitalista y metamorfosis neoliberal de la forma de Estado, el sector hidrocarburífero argentino sufrió, fundamentalmente a partir de 1989, considerables cambios

¹ Una versión levemente modificada de este artículo se encuentra presente en un libro de próxima aparición, compilado por Alberto Bonnet y Adrián Piva, en el que se discuten las principales características del modo de acumulación posconvertibilidad.

cuantitativos. Buena parte de la literatura centrada en el estudio de estas transformaciones ha tendido a asimilar, en lo esencial, una matriz de análisis sobre la convertibilidad que se encuentra contenida en la siguiente oración: “Durante este período se consolidan las tendencias hacia la desindustrialización y la reestructuración sectorial que se ponen en marcha a partir de la dictadura militar, provocando el tránsito de una economía industrial a otra que puede considerarse como financiera, agropecuaria y de servicios” (Basualdo, 2003: 52). Por este motivo, se ha tendido a ver cierta “correspondencia” entre el nuevo modelo económico y las medidas de desregulación del mercado, privatización de YPF y federalización del dominio de los recursos. La producción bibliográfica que da cuenta de estas transformaciones es abundante (Kozulj y Bravo, 1993; Kozulj, 2002; Mansilla, 2007; Sabbatella, 2011; Barrera, Sabbatella y Serrani, 2012; entre otros) y, a su vez, nosotros hemos desarrollado nuestra crítica en un trabajo reciente (Pérez Roig, 2014). Por lo tanto, aquí simplemente nos limitaremos a reponer algunos presupuestos históricos imprescindibles para el análisis de la posconvertibilidad.

La pretendida “coherencia” entre la estrategia de acumulación² de la convertibilidad y los cambios del sector hidrocarburífero puede sintetizarse de la siguiente manera: a partir de 1976 la acumulación trasladó paulatinamente su centro desde la producción industrial hacia la valorización financiera, las actividades primarias y los servicios. Resulta “lógico” entonces que el petróleo y el gas perdieran status de “recursos estratégicos” del aparato productivo y, por lo tanto, fueran pasibles de un proceso de “commodificación” con miras a ser convertidos en simples mercancías exportables. Las reformas del sector hidrocarburífero aparecen así como un subproducto de los cambios en la estrategia de

.....
² Recuperamos aquí el concepto “estrategia de acumulación” propuesto por Jessop (1991). Desde la perspectiva de este autor, si bien la forma-valor (*value form*) define los parámetros básicos de la reproducción del capital, existe una considerable variedad de posibilidades en los ritmos y el curso del desarrollo capitalista, que se vincula con las modalidades concretas que asumen las luchas socioeconómicas. En este sentido, “una ‘estrategia de acumulación’ define un ‘modelo de crecimiento’ económico específico junto con sus diversas precondiciones extraeconómicas, y traza la estrategia general apropiada para su realización. Para ser exitoso, este modelo debe unificar los diferentes momentos en el circuito del capital (capital dinerario o bancario, capital industrial y capital comercial) bajo la hegemonía de una fracción (cuya composición variará *inter alia* con la etapa de desarrollo capitalista)” [traducción propia del inglés] (Jessop, 1991: 143).

acumulación y la metamorfosis de la forma de Estado, pero articulados en torno a una serie de (supuestas) antinomias: Estado/mercado, capital productivo/capital financiero, campo/industria, burguesía nacional/capital extranjero-oligarquía diversificada, entre otras.

Un primer problema de esta perspectiva es que pasa por alto las características más complejas que asumió la reestructuración capitalista de la convertibilidad. La evolución de los indicadores económicos más relevantes y de los consumos de energía por sector avala la posición de que la acumulación de capital en la década del noventa se basó, fundamentalmente, en el crecimiento de la producción y, lógicamente, en un incremento sostenido de la explotación de la fuerza de trabajo que mejorara la competitividad internacional de la economía local y atrajera flujos internacionales de capitales productivos y financieros (Bonnet, 2008; Piva, 2012). La reestructuración productiva no supuso, entonces, un proceso meramente “reprimarizador”, sino un “doble movimiento” en el que desaparecieron ramas productoras de mercancías con un valor agregado relativo más alto y se incrementó la participación industrial en los sectores orientados a la exportación. Asimismo, debe considerarse que muchas actividades comprendidas en el sector “servicios”, de importante aumento en su participación en el PBI, son actividades que cumplen funciones productivas, se sostienen por un importante consumo energético –como el transporte– y contribuyen a un incremento del excedente total (Piva, 2007; 2012).

La desregulación y privatización del sector hidrocarburífero en sus diferentes segmentos, así como la federalización del dominio de los recursos, fueron parte de la metamorfosis experimentada por la forma de Estado a raíz de dicha reestructuración, en el marco de un programa general de apertura de la economía al mercado mundial, desregulación del mercado doméstico y privatizaciones/concesiones de empresas públicas. El sector hidrocarburífero fue un “premio mayor” para las fracciones hegemónicas del nuevo bloque en el poder, que en este proceso pudieron acceder a los yacimientos a precios “de remate” y sin necesidad de encarar inversiones de riesgo, sacaron provecho de la desregulación del mercado y de la transformación cualitativa de YPF y pudieron insertarse internacionalmente de manera exitosa. En pocas palabras, estos capitales se posicionaron como los principales planificadores, gestores y reguladores

del aprovechamiento de un recurso finito, históricamente vital para la satisfacción de las necesidades energéticas del país.

Estas condiciones efectivamente convirtieron a los hidrocarburos en *commodities*. Librados a la lógica de la maximización de ganancias, “desaparecieron” de agenda los problemas derivados del agotamiento de los recursos; y, con ellos, el necesario consumo racional basado en las estrictas necesidades del mercado interno, la reposición de reservas y la reinversión de la renta petrolera en obras y tecnologías que permitieran un tránsito, en el mediano y largo plazo, hacia otra matriz energética. Puestos en manos de capitales locales y transnacionales, se “desvaneció” todo valor de uso *directo* y, para ellos, pasaron a tener valor de uso únicamente como *portadores* de valor de cambio. Entonces, como consecuencia de la política de maximizar la extracción y la exportación, el petróleo y el gas perdieron peso relativo como insumos de la industria y el transporte una vez procesados, ganando, en contrapartida, importancia como bienes exportables sin elaboración previa. Pero esta es sólo una parte de la historia.

El desprendimiento de áreas centrales y marginales, diversos activos y el proceso de privatización de YPF colaboraron para que el Estado nacional recuperara capacidades fiscales y de intervención necesarias para implementar y sostener el plan de convertibilidad, que acabó por dar coherencia al programa de políticas neoliberales del menemismo. Luego, la operatoria del sector una vez producidas estas transformaciones favoreció un ingreso de divisas por exportaciones o a través de la cuenta de capital, que en cierta medida “amortiguó” los desequilibrios externos de la estrategia de acumulación.

En otro plano, la imposición de la mediación dineraria en todos los segmentos de la actividad y la igualación de los precios locales con los internacionales a partir de la eliminación de subsidios y regímenes especiales, vehiculizaron mecanismos de disciplinamiento implícitos en la restricción monetaria, la desregulación y la apertura indiscriminada de la economía (Bonnet, 2011). Si durante el modelo de la industrialización por sustitución de importaciones (en adelante ISI) el manejo “político” de los precios de los hidrocarburos había subsidiado económicamente al capital, ahora los precios “libremente pactados” descargaban con más fuerza aún el peso del mercado mundial sobre la economía nacional y

reforzaban la necesidad de que la producción local ganara competitividad a través de transformaciones técnicas, la reorganización de los procesos productivos y una mayor explotación de la fuerza de trabajo.

Este modelo de desarrollo capitalista supuso, en líneas generales, la incorporación de más medios de trabajo y materias primas a los procesos productivos que fueron el corazón de la acumulación y, en consecuencia, implicó un mayor consumo de energía. La información estadística oficial sobre el consumo de energía total y sectorial avala esta afirmación, ya que se pasó de 30.113 kTEP (miles de toneladas equivalentes de petróleo) en 1989, a 43.056 kTEP en 1999 –con una caída en los últimos dos años, que se corresponde con la crisis–. Todos los sectores productivos (industria, transporte y agropecuario) tuvieron un importante crecimiento en el consumo, sobre todo en el período de auge de la convertibilidad, 1991-1998, cuando superaron la variación anual acumulada de 1989-2001 en su conjunto. En tanto, el petróleo y el gas natural mantuvieron una incidencia excluyente en la matriz energética nacional, con un promedio del 86,4%.

Por lo tanto, aquí reside el núcleo de la contradicción inaugurada por la convertibilidad, que se profundizaría durante la etapa siguiente. Mediante el proceso de reformas neoliberales, los hidrocarburos quedaron plenamente integrados en la nueva estrategia de acumulación y, en virtud de su condición social de valores, vehiculizaron la internacionalización de diversos capitales de origen nacional y extranjero. Sin embargo, la apropiación “simbólica” y el usufructo en cuanto commodity en ningún momento desvanecieron el carácter “estratégico” del petróleo y el gas, si por ello nos referimos a sus propiedades naturales como valores de uso.

Durante los noventa, los hidrocarburos siguieron “subsidiando” energéticamente la explotación de la fuerza de trabajo y la apropiación de la naturaleza; hasta puede decirse que fueron cada vez más importantes para perpetuar la reproducción de la sociedad en su conjunto. *Por este motivo decimos que las transformaciones y políticas que exasperaron la extracción y dilapidaron aceleradamente las reservas para colocarlas en el mercado mundial, se articularon contradictoriamente con la estrategia de acumulación. Si por un lado aportaron divisas y una “vía rápida” de expansión internacional, al mismo tiempo tendieron a socavar los*

fundamentos termodinámicos del corazón de la valorización de capital;³ sobre todo si tenemos en cuenta el adagio, muchas veces repetido, de que “Argentina es un país *con* petróleo, y no un país *petrolero*”.

Así las cosas, al final de esta etapa ya estaba claro que, de no mediar en lo sucesivo una transformación inmediata y radical del modelo hidrocarbúfero neoliberal, cualquier relanzamiento del proceso de acumulación de capital sobre estos fundamentos estaría condenado, más pronto que tarde, a sufrir importantes restricciones energéticas.

III. El período de la posconvertibilidad

En virtud de lo antedicho, es posible advertir, durante el transcurso de la posconvertibilidad, el desarrollo de un dilema objetivo contenido en la contradicción “valor/valor de uso” de los hidrocarburos, que puede sintetizarse en la pregunta planteada al inicio: ¿petróleo y gas como fuentes de divisas e ingresos fiscales, o como recursos energéticos indispensables para la estrategia de acumulación? Si bien es un tema que excede a nuestro artículo, vale la pena señalar que, desde nuestra perspectiva, esta contradicción se ha agudizado en la presente etapa como resultado de un proceso que no es nuevo en la historia argentina y que consiste en una creciente asincronía entre economía y política (ver Portantiero, 1973; 1977).⁴ En la

³ Se trata de un hecho incontrastable que afecta a la valorización de capital en su materialidad más profunda. A propósito, consideramos que carece de sentido impugnar esta contradicción argumentando que durante la convertibilidad se hubiese subsanado cualquier faltante de combustibles mediante la importación, sin que esto implicara un “problema” desde el punto de vista de los fundamentos de la acumulación –particularmente, aduciendo que en esta estrategia ya estaba supuesta la apertura irrestricta de la economía–. Haciendo a un lado el notable incremento en el precio internacional durante los 2000 –variable que no se encontraba entre las previsiones de quienes diseñaron las políticas neoliberales implementadas en el sector hidrocarbúfero, ya que se suponía que los precios se mantendrían estables o tenderían a caer–, el capital requiere un abastecimiento de energía continuo y abundante, que resulta cada vez más problemático en el actual contexto de agotamiento de fuentes tradicionales de petróleo y gas, y de creciente disputa geopolítica entre las grandes potencias por el dominio de las últimas dotaciones de recursos del planeta (ver Klare, 2012).

⁴ En este sentido, la elección del concepto “estrategia de acumulación” no es casual. Al referirse a la relación economía-política, Jessop (1991) admite teóricamente la posibilidad de desacople entre la forma específica de la acumulación y lo que denomina “proyecto hegemónico”, esto es, el programa nacional-popular que media la organización de las clases dominantes en el Estado detrás del liderazgo político, intelectual y moral de las fracciones dominantes, al tiempo que desorganiza, integra subordinadamente y/o reprime a las clases y grupos subalternos. En consecuencia, mientras una

Argentina posconvertibilidad, la interiorización, en el *momento* específico de la dominación, del nuevo balance de fuerzas resultante de la crisis de 2001, se tradujo, sobre todo a partir de 2003, en otra forma de control político basada en la satisfacción gradual y selectiva de las demandas populares (Piva, 2013; 2015). Esta lógica tensiona –y encuentra límites en– la estrategia de acumulación, el bloque en el poder y la forma de Estado heredados de la década previa.

Más específicamente, pese a diversos cambios “tácticos” –como el abandono de la paridad cambiaria– y a un contexto internacional más favorable, durante la posconvertibilidad es notoria la persistencia de un modelo de desarrollo capitalista débil en lo referido a la producción de bienes de capital y tecnología, que se sostiene sobre una reproducción deformada, desarticulada y dependiente de las fuerzas productivas. Numerosos trabajos señalan, en este sentido, el desarrollo de una dualización de la estructura económica, en la que conviven un sector moderno, crecientemente concentrado, centralizado e internacionalizado, competitivo en el mercado mundial, que controla significativas cuotas del comercio exterior y cuyas principales ramas son aportantes netas de divisas; y un sector atrasado y de baja productividad, que basa su reproducción en formas precarizadas de contratación de la fuerza de trabajo y en bajos costos laborales (Grigera y Eskenazi, 2013; Marticorena, 2013; Gaggero, Schorr y Wainer, 2014; entre otros).

En estas condiciones, no es llamativo que el desenvolvimiento más “armónico” de la relación Estado-capital se concentrara en los años 2003-2008, período en el que convergieron y se interrelacionaron una serie de variables. En primer lugar, la existencia, como resultado de la devaluación de 2002, de un tipo de cambio “competitivo” que pulverizó los salarios

.....

estrategia de acumulación persigue metas eminentemente económicas, un proyecto hegemónico las trasciende –englobando otras de carácter militar, social, político, etcétera–. Esta diferencia –dada, en otro nivel de abstracción, por la distinción entre la “forma-valor” y la “forma-estado”– supone la posibilidad de una disociación entre ambos: los objetivos trazados por un proyecto hegemónico pueden minar las condiciones de acumulación o, a la inversa, una estrategia conducida por una determinada fracción de capital puede invalidar las posibilidades de desarrollo de un proyecto hegemónico. Asimismo, esta perspectiva puede complementarse con el trabajo de O’Connor (1974), quien señala la existencia de una contradicción entre la generación de condiciones propicias para la valorización de capital y las funciones de legitimación del Estado.

medidos en dólares, abarató la producción local y encareció las importaciones de bienes de consumo. Esta ruptura de las restricciones impuestas por la convertibilidad fue también el inicio de la recuperación del superávit fiscal, que se combinó luego con importantes saldos comerciales y por cuenta corriente, logrados gracias a una notable alteración en los términos de intercambio en favor de los productos de la periferia. De esta manera, pese al cierre del financiamiento externo – con motivo del *default* y la reducción de los flujos de inversión externa directa (IED)–, los superávits fiscal y comercial incrementaron la dotación de recursos del Estado, condición de posibilidad del “comando político” de la política económica⁵ y de sus capacidades de “arbitraje” sobre el conflicto entre clases y fracciones de clase.

El crecimiento económico “a tasas chinas” tuvo un notable impacto sobre el consumo de energía. Entre 2002-2007 el consumo total pasó de 38.668 kTEP a 54.542 kTEP, lo cual implicó un crecimiento anual acumulado del 7,12%, muy superior al 4,46% de 1991-1998, período de auge de la convertibilidad. Debe destacarse que este aumento de la demanda energética fue traccionado por el desarrollo de los sectores productivos entre los cuales se destaca el industrial–, así como también por el consumo “Comercial y público” y “Residencial”. De estos últimos rubros, el primero resulta indicativo de la mayor “densidad” que fue adquiriendo el aparato estatal conforme se consumaba su “descenso” sobre la sociedad civil, mientras que el segundo adquiere una importancia político/económica difícil de subestimar si tenemos en cuenta que el acceso a la energía a través del sistema eléctrico y la provisión de gas de red forma parte del *nivel de vida tradicional y los consumos necesarios* (Marx, 1987; 2006) de amplias capas de la población e incide en la determinación del valor de la fuerza de trabajo.

La política hidrocarburífera en la posconvertibilidad: dos fases de una misma contradicción

Este particular entrelazamiento de la energía con una serie de aspectos económicos, políticos y termodinámicos cruciales para la reproducción de las relaciones sociales capitalistas reeditó, hasta el límite de sus

⁵ Sobre la “dimensión específicamente política” de la política económica y su relación con el modo de acumulación en la posconvertibilidad, recomendamos consultar Piva (2015).

posibilidades, la contradicción existente entre la condición social de los hidrocarburos como valores y su condición natural como valores de uso. Como veremos a continuación, en cuanto dilema objetivo, la tensión “*commodity*/recurso estratégico” atraviesa transversalmente el diseño y la implementación de numerosas políticas estatales referidas al sector durante la posconvertibilidad. Lógicamente, esto no significa que debamos abordar su análisis como un todo indiferenciado, desconociendo la existencia de importantes cambios. En efecto, en esta etapa podemos identificar dos fases: la primera comienza con la mismísima salida de la convertibilidad y la instrumentación de retenciones a las exportaciones, y se prolonga hasta fines de 2011; y la segunda, abierta desde entonces, tiene como hito fundante la ley de “soberanía hidrocarburífera” y la recuperación del control estatal de YPF.

LOS DERECHOS DE EXPORTACIÓN EN EL VÉRTICE DE LA POLÍTICA HIDROCARBURÍFERA (2002-2011)

La salida de la convertibilidad, a partir de la ley de “Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario”, incluyó la creación de un sistema de derechos de exportación por un período de cinco años que entró en vigencia el 1 de marzo de 2002. Hasta 2012, mediante sucesivas prórrogas y modificaciones de las alícuotas aplicadas, las retenciones fueron el principal instrumento de intervención en el sector hidrocarburífero. Originalmente orientadas a paliar la crisis y las consecuencias de la salida de la convertibilidad, con los años fueron adquiriendo relevancia en otros aspectos. En primer lugar, generaron una distribución más equitativa de la renta, que benefició principalmente a las refinerías y a los consumidores, y perjudicó sobre todo al sector privado extractivo, el gran ganador del período previo (ver Barrera, 2013a). En este sentido, más de la mitad de la apropiación de renta petrolera por parte del Estado se logró gracias al cobro de derechos de exportación que contribuyeron así a mantener el superávit fiscal (o a aliviar los déficits) y a financiar la importación de combustibles.

Las retenciones “desengancharon” los precios internos de los internacionales y, de esta forma, moderaron tendencias al alza en el mercado local que hubiesen tenido un impacto sumamente negativo sobre la competitividad de la economía. Por lo tanto, si inicialmente buscaron

apropiar parte de las rentas extraordinarias generadas por la devaluación y el aumento de los precios internacionales, luego cobraron mayor sentido como mecanismo de control de los precios internos y la distribución del ingreso. *Sin embargo, no afectaron estructuralmente la composición del sector, ni alteraron sus premisas de funcionamiento y su inserción contradictoria en la estrategia de acumulación.*

La exportación de petróleo crudo tendió a declinar a lo largo de la posconvertibilidad; sin embargo, esta caída en las cantidades es en gran medida imputable a la merma en la “productividad” de los pozos –resultante de su maduración natural y la falta de inversiones– y no obstó para que las ventas externas –medidas en dólares– continuaran siendo elevadas en términos absolutos e históricos. Asimismo, a partir de 2001-2002 comenzaron a tener un mayor protagonismo en las exportaciones los productos elaborados como las naftas, el gasoil y el fueloil, hecho que expresa un cambio importante en la estrategia de las compañías extractoras/exportadoras, que buscaron sacar provecho del ascendente precio internacional de los refinados alcanzados de manera diferencial por las retenciones (Mansilla, 2007). En este sentido, la primacía absoluta del sentido “estratégico” en la consideración de estos recursos es únicamente visible en el caso del gas natural, cuya extracción alcanzó un pico de exportaciones en 2004 y se destinó, a partir de 2007, prácticamente en su totalidad al mercado interno.

En general, el incremento en la cotización internacional de los hidrocarburos compensó la caída en las cantidades exportadas y, como resultado, hasta 2006 las ventas externas de estos bienes mantuvieron una importante participación sobre el total de exportaciones, similar a la de los años 2000-2001, con un 17-18%. Si bien a partir de 2007 estas ventas comenzaron a decrecer en relación al total, hasta 2011 mantuvieron un aporte anual promedio de US\$ 6.800 millones, nada despreciable si tenemos en cuenta la aparición y agudización de la restricción externa en esos años.

De acuerdo al artículo 3° de la Ley de Hidrocarburos N° 17319/67, el Poder Ejecutivo de la Nación debe fijar la política nacional referida a las actividades de exploración, explotación, industrialización, transporte y comercialización de hidrocarburos, “teniendo como objetivo satisfacer

las necesidades de hidrocarburos del país con el producido de sus yacimientos, manteniendo reservas que aseguren esa finalidad”. Sin embargo, haciendo a un lado las retenciones, durante esta fase las administraciones de Duhalde, Kirchner y Fernández apostaron a que dicho objetivo se cumpliera prescindiendo de otros controles directos sobre los precios, las rentabilidades y las inversiones, y apelando a acuerdos y programas de estímulo a empresas privadas, orientados tanto al abastecimiento interno como a la generación de excedentes exportables.⁶

Energía Argentina Sociedad Anónima (ENARSA), empresa regida por el derecho privado y controlada por el Estado nacional, fue creada en 2004 e inicialmente estaba destinada a vehicular este tipo de intervención. Entre sus objetivos debe llevar adelante, ya sea por sí o asociada a terceros, tareas de estudio, exploración y explotación de hidrocarburos sólidos, líquidos y/o gaseosos, así como también su transporte, almacenaje, distribución, comercialización e industrialización, tanto en el país como en el extranjero. ENARSA recibió la titularidad de los permisos de exploración y de las concesiones de explotación sobre todas las áreas marítimas nacionales que, hasta el momento de entrada en vigencia de la normativa, no se encontraban sujetas a tales permisos o concesiones. Por otro lado, fue facultada para intervenir en el mercado con el objetivo de evitar “situaciones de abuso de posición dominante originadas en la conformación de monopolios u oligopolios”.

Como ocurriría con la recuperación del control de YPF en 2012, el proyecto planteaba una crítica al carácter y las consecuencias de las políticas neoliberales, pero al mismo tiempo asimilaba principios rectores de la “segunda generación” de reformas del Estado (ver Oszlak, 1999). En este sentido, se tomaba distancia respecto del viejo “nacionalismo petrolero”, se apuntaba a una gestión “moderna”, así como a una mejora en las capacidades de intervención del Estado, y se planteaba que la nueva empresa debía incorporar una orientación empresarial que no suprimiera

⁶ Varios de estos programas se basaron en regímenes promocionales orientados a la búsqueda y extracción de hidrocarburos, tanto en las cuencas actualmente explotadas, como en aquellas que tradicionalmente habían sido relegadas por su elevado riesgo exploratorio, como la Plataforma Continental. Nos referimos particularmente a la Ley N° 26154/06 y los programas de incentivo a la extracción de gas natural y petróleo denominados “Gas Plus” y “Petróleo Plus”, creados por la Resolución N° 24/08 de Secretaría de Energía de la Nación y el Decreto N° 2014/08, respectivamente.

ni desalentara la actividad privada. En el debate parlamentario se observa con claridad cómo el oficialismo empalmaba estos conceptos con la necesidad de desarrollar el sector en pos de cubrir la demanda interna de energía y, simultáneamente, generar renta que financiara la actividad del Estado.⁷

A la luz de los hechos posteriores, se deduce que ENARSA estuvo lejos de cumplir con los objetivos planteados inicialmente. Su condición de “herramienta idónea” se vio bloqueada por una pobre capitalización, que impidió el desarrollo de inversiones en infraestructura y tecnología, y la contratación acorde de personal. La empresa fue incapaz de intervenir y regular el mercado, en el sentido de incrementar las inversiones y revertir los rendimientos declinantes de los yacimientos, y se limitó a ser instrumento para la firma de múltiples tratados en materia energética con Bolivia y Venezuela (ver Sabbatella, 2013: 172-185), a importar combustibles y a ser socia minoritaria de empresas extranjeras y nacionales, privadas y provinciales, en el segmento *upstream*.

Tres años después de la creación de ENARSA, las dificultades energéticas y, particularmente, la declinante performance de Repsol en términos de extracción y reservas, maduraron en el gobierno nacional la idea de alentar

⁷ Por ejemplo, el diputado Jesús Abel Blanco, miembro informante del oficialismo en la cámara baja, sostuvo: “No es intención mediante este proyecto conformar un ‘Ministerio de Energía’, una dependencia más del Estado; no se trata de eso. Todo lo contrario: la idea es desarrollar una herramienta que se mueva ágilmente en un mercado como el de los hidrocarburos. No se trata solamente de actuar como policía del mercado, sino de retomar el manejo de la matriz energética [...] En cuanto a la propiedad de las empresas líderes del sector, puede decirse que son multinacionales, donde el poder de decisión se encuentra fuera de la Argentina [...] El sector de la energía, y particularmente el de los combustibles, ha sido un ámbito propicio para los negocios de las compañías actuantes, con importantísimos giros de divisas al exterior. Claro que esto es así, si tenemos en cuenta que hace poco el barril de petróleo estuvo a cincuenta y dos dólares, mientras aquí el precio sigue siendo de ocho dólares. ¡Qué gran ganancia que se obtiene! ¡Qué bueno sería que esa ganancia quedara en el país y que el negocio lo hicieran las empresas argentinas! [...] Hoy, resulta imprescindible tomar decisiones para comenzar a explorar y buscar acumulaciones y depósitos de gas natural en áreas fuera de las zonas productivas [...] El sector energético tiene que hacer su gran aporte a la economía argentina, superior al que hace actualmente. Puede hacerlo; entonces, ¿por qué no hacerlo? ¿Por qué esperar que aumente la soja en los mercados internacionales para obtener mayores diferencias y con ello combatir la pobreza? ¿Por qué no aprovechamos la diferencia del costo del petróleo para destinarla –al igual que se hace con la diferencia de la soja– al mercado argentino para beneficio de los argentinos? (Diario de sesiones, 6/10/2004: s/n).

una “argentinización” de YPF. Se suponía que el ingreso de un grupo local integrante de la “burguesía nacional” permitiría una gestión de la empresa más acorde a las necesidades energéticas del país. Especulaciones a un lado, lo cierto es que en los cuatro años siguientes quedó demostrado el fracaso de esta política. Como se conoce, las condiciones en las que fue celebrado el ingreso del Grupo Petersen (familia Eskenazi) a la composición accionaria de YPF la privaron de los recursos necesarios para afrontar inversiones en exploración, extracción, industrialización y comercialización, y contribuyeron a un declinante desempeño, tanto propio como del sector hidrocarburífero en general (ver Informe Mosconi, 2012).

La ineffectividad de estas iniciativas de intervención directa en el mercado como “agente productor” o a través de un grupo económico local, se combinó con los pobres o nulos resultados de los acuerdos y programas de estímulo. A pesar de obtener rentabilidades aún mayores a las de los noventa (ver Barrera, 2013b), los capitales del sector desestimaron las inversiones de riesgo que hubiesen permitido compensar la declinación natural de los yacimientos. Salvo PAE (en el caso del petróleo) y Total Austral (en el del gas), todas las compañías líderes redujeron significativamente sus rendimientos y sus reservas, siendo el caso de YPF el más grave en ambos rubros. Estas caídas cobran sentido en el marco de una operatoria de las concesiones que –como en los noventa– continuó privilegiando la extracción de reservas descubiertas por sobre su reposición, y la “productividad” natural de los yacimientos en desmedro de inversiones capaces de mejorar el “factor de recupero final”. En consecuencia, se observa, de conjunto, una caída de la extracción media por pozo en el caso del petróleo y una notable despresurización de los yacimientos de gas más importantes, destacándose el caso de Loma de La Lata (IAPG; Secretaría de Energía de la Nación).

Así las cosas, el predominio del gas natural como componente de la matriz energética y la necesidad de cerrar la creciente brecha entre la demanda y la oferta interna de energía, empujaron a un importante aumento de las importaciones de Bolivia y de GNL transportado por buques metaneros, ambas a cargo de ENARSA. CAMMESA, por su parte, se vio forzada a incrementar sus compras al exterior de fueloil y gasoil, productos destinados a abastecer a las centrales térmicas de generación de energía eléctrica. En consecuencia, con la única salvedad del año 2009,

en el período 2002-2011 se registró un crecimiento ininterrumpido de las importaciones de “combustibles”, que ascendió desde los US\$ 482 millones hasta los US\$ 9.413 millones.

LEY DE “SOBERANÍA HIDROCARBURÍFERA” Y RECUPERACIÓN DEL CONTROL DE YPF: EL CAMBIO EN LA CONTINUIDAD

Es interesante notar que dicho crecimiento de las importaciones fue convirtiéndose en un desequilibrio macroeconómico de magnitud a partir de 2007 y que, en este sentido, coincidió con el gradual desbarajuste de las otras variables que inicialmente habían vigorizado a la posconvertibilidad.

Después de 2007 se ralentizó o estancó la (disímil) recuperación del salario real –cuya media apenas alcanzó los niveles previos a la crisis de 2001– y comenzaron a tener centralidad mecanismos de control del costo salarial compensatorios de los límites de productividad –vista esta desde los estándares internacionales–, ya no basados en la disciplina monetaria ni el desempleo como en los noventa, sino en la dinámica inflacionaria y la persistencia del empleo precarizado (Grigera y Eskenazi, 2013; Marticorena, 2013; Piva, 2015). En el marco de la crisis mundial de 2008-2009, y ante la imposibilidad de gravar progresivamente a la gran burguesía con nuevos impuestos o mayores derechos de exportación, la aplicación de políticas “contracíclicas” y el mantenimiento de subsidios redujeron gradualmente los “superávit gemelos” y gatillaron la restricción externa que es consustancial a la estrategia de acumulación –sobre todo por la tendencia al déficit comercial industrial en las fases de crecimiento (ver Amico, Fiorito y Zelada, 2012)–, pero que hasta ese momento se había mantenido latente.

Hacia 2011, aquel proceso, junto a la aceleración de la remisión y fuga de capitales, los pagos de intereses y capital de la deuda externa, así como las crecientes importaciones de combustibles, hicieron ostensible la presión sobre las reservas del Banco Central y el tipo de cambio (Gaggero, Schorr y Wainer, 2014). En este marco, la reproducción conjunta del capital y del Estado tendió a recostarse cada vez más sobre políticas de dudosa efectividad –como los controles de cambios, precios e importaciones y el endeudamiento interno–, pero sobre todo de improbable compatibilización. *En suma, las crecientes dificultades para posponer la contradicción acumulación/legitimación se revelaron como una disyuntiva en la que*

cada paso dado en pos de favorecer la inversión privada y atraer capitales externos –devaluación, recortes del gasto público, contención de los incrementos salariales, etc.– amenazaba directamente la popularidad del gobierno, y cada medida destinada a absorber el conflicto e interiorizar el mayor poder reivindicativo de la clase trabajadora y los sectores populares –atraso cambiario, mantenimiento de subsidios, expansión de programas sociales, paritarias “sin techo”, etc.– tendía a traducirse en una agudización de los desajustes macroeconómicos.

La “Ley de Soberanía Hidrocarburífera” N° 26741/12 llegó en este contexto, precedida por diversas escaramuzas con las empresas del sector y, en general, por una serie de conflictos –precipitados por aquella disyuntiva– entre el gobierno y diversas fracciones y grupos de la burguesía (Resolución N° 125, estatización de las AFJP, uso de las reservas del Banco Central). El 16 de abril de 2012 fue presentado el proyecto, que recibió amplia aprobación en el Congreso de la Nación entre el día 25 de ese mes y el 3 de mayo.

La ley dictamina, como principio rector general de la política a implementar en el sector, la concepción de los hidrocarburos en tanto “recursos estratégicos”, imprescindibles para un desarrollo socioeconómico armónico, equitativo y sustentable. En este sentido, el abastecimiento del mercado interno y la actividad hidrocarburífera en general son conceptualizadas como “de interés público nacional” y el Estado debe “garantizar el autoabastecimiento en materia de combustibles [que] contribuye de manera crucial a determinar el tipo de modelo económico y de crecimiento que puede desenvolverse en cada país”. Para ello se estableció la utilidad pública y la expropiación del 51% del patrimonio de YPF S. A. en manos de Repsol. Este cambio en la forma de Estado, así como la reafirmación del Poder Ejecutivo como la “autoridad a cargo de la fijación de la política en la materia”, son indicativos de un intento de “recentralización” del diseño y la implementación de la política hidrocarburífera, que inevitablemente choca con –y sólo revierte parcialmente– lo establecido constitucionalmente a partir de 1994 y la provincialización consolidada durante los 2000.⁸

⁸ Nos referimos, en la última década, al decreto 546/03 y la “ley corta” 26197/06 que reconocieron la titularidad del dominio a las provincias y les transfirieron todos los permisos de exploración y concesiones de explotación y transporte de hidrocarburos.

Este sentido “estratégico” de los hidrocarburos⁹ quedó enfrentado con un redivivo criterio mercantil, que es expresión de otros de los principios rectores de la ley: “La obtención de saldos de hidrocarburos exportables para el mejoramiento de la balanza de pagos”; la continuidad de YPF como sociedad anónima abierta; la preservación de los intereses de los accionistas “generando valor para ellos”; y, en menor medida, la promoción de asociaciones con otras empresas –que pueden ser públicas, pero también “privadas o mixtas, nacionales o extranjeras”–.

De esta manera, la ley interioriza explícitamente el “desdoblamiento” de los hidrocarburos en cuanto valores y valores de uso que, como vimos, ya había atravesado a otras políticas implementadas desde 2002. ¿Cómo superar la obvia tensión entre la explotación racional y sustentable tendiente al autoabastecimiento, y la directiva de generar saldos exportables de un recurso finito, en un país cuyos yacimientos más importantes se encuentran maduros? Se trata de una contradicción únicamente diferible a costa de un salto técnico y económico cualitativo que posibilite la extracción de hidrocarburos “no convencionales” de estructuras geológicas más complejas: *shale* y *tight gas*, *shale oil*, *coalbed methane*, entre otros.

La *Energy Information Administration* (junio de 2013) ubicó a la Argentina en tercer lugar en cuanto a potencial en este tipo de recursos, detrás de EE. UU. y China. El país contaría con recursos técnicamente recuperables de *shale oil* por 27.000 millones de barriles, y 802 TCF (*trillion cubic feet*) de *shale gas*. Sin embargo, hacia febrero de 2012 en Vaca Muerta –la formación que concentra gran parte de esta estimación–, apenas se había certificado como “reserva probada” un 0,14% de los recursos totales. Este último no es un dato menor, dadas las diversas denuncias que existen a nivel internacional respecto de maniobras

Si bien el Poder Ejecutivo Nacional se reservó el diseño de las políticas energéticas a nivel federal, las provincias quedaron facultadas, como autoridades de aplicación, para ejercer funciones de contraparte en lo relativo a control y fiscalización; cumplimiento de las exigencias contractuales en materia de inversiones, explotación de los recursos, información y cobro de cánones y regalías; extensión de los plazos legales de las concesiones; y aplicación del régimen sancionatorio.

⁹ Dos meses más tarde, el decreto reglamentario 1277/12 del 25 de julio reafirmó los principios más disruptivos de la Ley de Soberanía Hidrocarburífera. Así, se puso fin a la “libre disponibilidad” que se arrastraba desde las primeras reformas neoliberales y se intentó institucionalizar una mayor planificación y gestión a nivel nacional de los segmentos del sector.

especulativas basadas en la sobreestimación de los recursos explotables, con los objetivos de mejorar las valuaciones accionarias de las empresas y presionar a los gobiernos para obtener mejores precios de comercialización de lo extraído.

La fuerte apuesta del gobierno nacional por la explotación de estos recursos se advierte en la importancia que les asigna YPF en su Plan Estratégico 2013-2017. Este proyecta una inversión de US\$ 37.000 millones, que incrementaría un 29% la tasa de extracción de petróleo con respecto al promedio de 2011-2012, con una participación del 46% del *shale oil*; y un incremento en la extracción de gas natural del 23%, y una participación del 59% de *shale* y *tight gas*. Es importante señalar que el aprovechamiento de estos recursos implica la utilización de técnicas, como la “fractura hidráulica”, que han sido asociadas a múltiples casos de contaminación ambiental, y se encuentran prohibidas o bajo moratoria en numerosos estados o países.

De esta manera, la ley de “soberanía hidrocarburífera” y el plan de negocios de YPF expresan un doble movimiento de ruptura e interiorización plena de principios, características y contradicciones inauguradas por las políticas neoliberales, que se explica por la avanzada disolución de las condiciones económicas que habían posibilitado la reproducción “armoniosa” del capital y del Estado durante la primera etapa de la posconvertibilidad. En su condición social de valores, los hidrocarburos pueden contribuir a morigerar las contradicciones de la acumulación y, más en general, a “suturar” el señalado desacople entre economía y política; pero, al mismo tiempo, es imposible desentenderse de su importancia como valores de uso indispensables para la reproducción del orden capitalista local.

Por los cambios en la forma de Estado y el énfasis puesto en el sentido “estratégico” de los hidrocarburos, surge del escenario abierto una hibridación contradictoria, que superficialmente encuentra expresión en la necesidad simultánea de autoabastecimiento y exportación, y cuya única posibilidad de armonización descansa sobre la explotación masiva de hidrocarburos no convencionales. Esto último supone, en definitiva, una compleja articulación de la geología y la técnica, en el marco de condiciones institucionales, políticas, sociales y económicas específicas, en su mayoría garantizadas por el Estado.

IV. Reflexiones finales

En una de sus conclusiones más importantes, el *Informe Mosconi* señala que Repsol-YPF pretendía utilizar el desabastecimiento deliberado del mercado local como prenda de negociación para lograr una mejora en los precios internos de comercialización de los hidrocarburos extraídos, que se encontraban desacoplados de los internacionales debido a la implementación de retenciones a las exportaciones. Prolongado en el tiempo, este *modus operandi*, de cuya participación no debe excluirse –al menos como hipótesis– a otros capitales del sector, se presentaba como una amenaza concreta para la reproducción de la estrategia de acumulación –o del capital en cuanto “capital social total”–. Si, por un lado, el déficit en la producción local de combustibles debía subsanarse, inevitablemente, mediante la importación, colocando cada vez más presión sobre la balanza de pagos; por el otro, una eventual equiparación de los precios internos con los internacionales, orientada a mejorar las condiciones de acumulación del sector y a atraer inversiones, hubiese mellado la competitividad del conjunto de la economía y disparado el gasto estatal en materia de subsidios.

En este marco, la intervención del Estado en el sector hidrocarburífero fue expresión genuina de los “intereses generales” del capital y apuntó a asegurar fundamentos indispensables de su reproducción. La particularidad de este caso, en relación a otras épocas históricas, es que dicha intervención no se sustrae de la necesidad de creación de valor, lo cual resulta evidente tanto en el articulado de la ley de “soberanía hidrocarburífera” como en el mantenimiento del carácter de sociedad anónima de YPF. Consideramos que esto indica, independientemente del grado de determinación política del gobierno nacional, que como dilema objetivo planteado a la política hidrocarburífera del Estado la contradicción valor/valor de uso no sólo es irresoluble, sino que ha cristalizado su inevitabilidad como consecuencia de la vía elegida para su posposición. En este sentido, la intervención del Estado encontró un límite en la necesidad de atraer “socios *shale*” que aporten el financiamiento, la capacidad de gestión y el *know how* indispensables para lograr un desarrollo masivo de los recursos no convencionales.¹⁰

¹⁰ El acuerdo logrado entre el gobierno nacional y Repsol por la expropiación de las acciones de YPF, que contempla un pago en títulos públicos por un valor nominal de

En tanto ariete de esta política, YPF se presenta como un “capitalista *sui generis*” que, ante la reticencia inversora que domina la dinámica del sector, afronta desembolsos de mayor riesgo en exploración y desarrollo, postergando el reparto de dividendos, y articula “clústeres” de explotación con otros capitales.¹¹ Sin embargo, debe hacerlo en condiciones económicas y políticas distintas a las vigentes con anterioridad a la expropiación de parte de su paquete accionario. Entre noviembre de 2012 y enero de 2013, se incrementó el precio interno del gas en boca de pozo y se estableció un nuevo sistema de retenciones, que actualizó el “valor de corte” que el productor recibe por cada barril exportado y el precio de referencia internacional a partir del cual se aplica el gravamen. De esta manera, el Estado nacional resignó parte de sus ingresos por retenciones en relación a las alícuotas anteriores y tendieron a equipararse los niveles de rentabilidad entre el petróleo de exportación y el destinado al mercado interno. Asimismo, estas actualizaciones han sido acompañadas, desde mayo de 2012, por subas de más del 100% en los precios de las naftas y el gasoil comercializados por YPF (Secretaría de Energía de la Nación).

En julio de 2013, el Decreto N° 929 creó el “Régimen de Promoción de Inversión para la Explotación de Hidrocarburos”, del que podrían participar titulares de permisos de exploración y/o concesiones de explotación de hidrocarburos en todo el territorio nacional, que presentaran un proyecto de inversión para la extracción de hidrocarburos con un desembolso mínimo de US\$ 1.000 millones en los primeros cinco años. Una vez cumplido este plazo, podrían exportar el 20% de lo extraído sin pagar retenciones y tendrían la libre disponibilidad del 100% de las divisas que obtuvieran. En caso de que estos volúmenes debieran destinarse al mercado interno para satisfacer las necesidades de autoabastecimiento,

.....
 US\$ 5.000 millones, con vencimientos en 2017, 2024 y 2033, puede entenderse –valoraciones al margen– como un intento de “normalizar” las relaciones con el sector y facilitar a YPF el acercamiento de nuevos socios.

¹¹ En julio de 2013 se formalizó un acuerdo con Chevron para desarrollar el “primer piloto de desarrollo masivo de petróleo no convencional” en Vaca Muerta. Si bien se desconocen en detalle sus cláusulas, la información difundida por YPF señala una inversión conjunta de alrededor de US\$ 16.200 millones hasta 2017, con la perforación de 1.500 pozos en un área de 290 km². La extracción diaria podría alcanzar 50 mil barriles de petróleo y 3 millones de m³ de gas natural asociado, con un desarrollo extendido a 35 años. En los meses posteriores, se firmaron acuerdos de menor envergadura con Dow Chemical y Petronas.

igualmente gozarían de un precio no inferior al de exportación, que si bien se pagaría en pesos, también podría convertirse a divisas de libre disponibilidad. El régimen también contemplaba la solicitud de recategorización de los bloques (o fracciones) como “concesiones de explotación no convencional de hidrocarburos”, con una extensión mínima de 25 años, prorrogables a 10 más de forma anticipada. Si bien es erróneo calificar a esta nueva disposición como “neoliberal” o como propicia para una “reprivatización” de YPF,¹² sí es cierto que tuvo como objetivo generar condiciones económicas e institucionales más ventajosas para el capital en lo referido a derechos de exportación y al control territorial, que deviene de la posibilidad de crear áreas de explotación de acuerdo a sus intereses y sin mediar licitaciones públicas.

Por su parte, las condiciones políticas y sociales requeridas por este nuevo “modelo” quedaron al descubierto cuando el piloto de explotación a desarrollar conjuntamente con Chevron debió ser ratificado por un acuerdo entre YPF y la provincia de Neuquén. En este se avalaron las condiciones del Decreto N° 929/13 y la provincia se comprometió a mantener las regalías en el orden del 12% hasta el año 2048 (que surge del plazo de vigencia de la concesión y su prórroga); a no gravar a la empresa con nuevos tributos, renta extraordinaria ni “Canon Extraordinario de Producción”; y a permitir que la propia YPF actúe dentro de un equipo de trabajo que facilite las tareas de fiscalización ambiental y de inversiones que competen a la autoridad de aplicación; además, YPF podrá ceder todos estos derechos y obligaciones a otro cesionario. Por último, de no llegar a acuerdo en caso de controversias, sería inapelable el arbitraje de acuerdo a las reglas establecidas por la Cámara de Comercio Internacional con sede en París (OPSur, 23/8/2013). A cambio, Neuquén negoció \$ 1.000 millones en obras que serán financiadas por la Nación. La contracara de este plan, que apunta a generar consenso en los departamentos con mayor impacto por la actividad hidrocarburífera, fue la brutal represión que sufrió, el día de la votación en la Legislatura provincial, una manifestación de 5 mil personas –integrantes de organizaciones sociales, sindicales, políticas, estudiantiles y de pueblos originarios– opuesta al acuerdo, que derivó en un herido por balas de plomo (*OpSur*, 29/8/2013).

.....
¹² Puesto que este régimen especial no anulaba el núcleo de reformas introducidas por la Ley de Soberanía Hidrocarburífera y su decreto reglamentario.

Más recientemente, sin embargo, la persistente caída de la cotización internacional del petróleo crudo, así como de otros hidrocarburos y derivados, amenaza con colocar en un prolongado *impasse* a estas condiciones generadas a nivel local. Entre mediados de 2014 y abril de 2015 el precio del barril pasó de una franja de US\$ 100-110, a una de US\$ 60-65. Mientras que los miembros más optimistas de la OPEP esperan que la cotización continúe ascendiendo hasta alcanzar un “equilibrio” de US\$ 80, otras estimaciones más cautas prevén una fluctuación entre US\$ 60-70 en los próximos tres años. A comienzos de 2015, Galuccio –CEO de YPF– evaluó esta situación como coyuntural¹³ y pronosticó que en el corto o mediano plazo el barril volvería a acomodarse por encima de los US\$ 84 (*La Mañana Neuquén*, 4/3/2015).

Los vaivenes en la cotización internacional abrieron un debate en torno a la viabilidad económica de los proyectos que buscan sacar provecho de Vaca Muerta y otras formaciones geológicas complejas. Con respecto a esto, la paradoja es que aquellos sectores que ayer se oponían fuertemente al desacople de precios internos e internacionales impuesto por los derechos de exportación –fundamentalmente empresas y gobiernos provinciales–, hoy presionan por el mantenimiento de una cotización artificialmente alta en el mercado local. Por la orientación y el carácter de su intervención a través de YPF, el gobierno nacional ya no puede hacer oídos sordos a este tipo de reclamos. En consecuencia, mientras saca provecho del menor costo de importación de combustibles, reduce sólo moderadamente la cotización del barril de las variedades de crudo “Medanito” y “Escalante”, e implementa un subsidio estímulo a la extracción y exportación. Sin embargo, ¿hasta qué punto puede garantizarse la rentabilidad de las inversiones en Vaca Muerta sin comprometer aún más el frente fiscal ni la competitividad de la economía en su conjunto?

Tomando nota de esta situación, en los últimos meses YPF avanzó en una reestructuración de sus operaciones en el área Loma Campana –que explota con Chevron– con el objetivo de incrementar la cantidad de pozos y su “productividad”, así como también de reducir costos en términos de equipos, infraestructura y contratación de servicios. Mientras tanto, en octubre de 2014 fue aprobada, sobre la base de un proyecto enviado

¹³ “Si pensara que el precio se va a quedar en 50 dólares en los próximos 20 años, tendríamos que bajar la persiana en el no convencional” (*La Mañana Neuquén*, 4/3/2015).

en septiembre por el Poder Ejecutivo, una nueva ley de hidrocarburos. Entre los fundamentos de la norma reaparecen el sentido estratégico de los hidrocarburos, con énfasis en la necesidad de lograr el autoabastecimiento,¹⁴ y el interés por lograr saldos exportables “para el mejoramiento de la balanza de pagos”.

Si bien la ley continúa colocando a las “explotaciones no convencionales de hidrocarburos” como centro de la ecuación energética en el mediano y largo plazo,¹⁵ es llamativa la incorporación de estímulos para otro tipo de explotaciones, definidas como “proyectos de producción terciaria”, “petróleos extra pesados” y “costa afuera” (*offshore*). Todo un indicio de que, ante un panorama internacional que genera incertidumbre para las explotaciones más costosas o basadas en desarrollos tecnológicos más recientes, quizá sea necesario ampliar la oferta de hidrocarburos priorizando campos que llevan varias décadas de explotación y expandiendo la “frontera hidrocarburífera” hacia el mar. Un escenario semejante, en el que se reduciría significativamente el potencial de recursos a extraer, ¿precipitará una definición más nítida del dilema “recursos estratégicos-*commodities*”? ¿Se modificarán, consecuentemente, el tipo y el grado de intervención del Estado?

¹⁴ El petróleo y el gas “resultan en la actualidad la principal fuente energética, y consecuentemente [recursos trascendentales] en la estructura económica y de desarrollo para dicho crecimiento, resultando necesario fortalecer la promoción de la inversión destinada a la explotación de hidrocarburos”. La política de autoabastecimiento debe incrementar la producción propia “como recurso estratégico”, para reducir la dependencia del petróleo importado, acumular stocks de crudo, e implementar mecanismos que “permitan sobrellevar las fluctuaciones de los precios del petróleo a nivel internacional”.

¹⁵ En este sentido, se flexibilizan las condiciones de incorporación al régimen promocional creado por el Decreto N° 929/13.

Bibliografía

- Amico, F.; Fiorito, A. y Zelada, A.** (2012). “Expansión económica y sector externo en la Argentina de los años 2000: balance y desafíos hacia el futuro”. *Documento de Trabajo* N° 45, julio de 2012, CEFID AR.
- Barrera, M.** (2013a). “La renta petrolera en Argentina: un análisis de las últimas dos décadas”. En *Ensayos de Economía*, número 43, julio-diciembre de 2013, Universidad Nacional de Colombia, Medellín, pp. 93-114.
- (2013b). “Desregulación y ganancias extraordinarias en el sector hidrocarburífero argentino”. En *Política y cultura*, número 40, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, México D.F., pp. 177-199.
- Barrera, M.; Sabbatella, I. y Serrani, E.** (2012). *Historia de una privatización. Cómo y por qué se perdió YPF*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Basualdo, E.** (2003). “Las reformas estructurales y el Plan de Convertibilidad durante la década de los noventa. El auge y la crisis de la valorización financiera”. *Revista Realidad Económica*, #200.
- Bonnet, A.** (2007). “Estado y capital. Debates sobre la derivación y la reformulación del Estado”. En Thwaites Rey, M. (compiladora), *Estado y marxismo. Un siglo y medio de debates*. Buenos Aires: Prometeo, pp. 269-296.
- (2008). *La hegemonía menemista. El neoconservadurismo en Argentina, 1989-2001*. Buenos Aires: Prometeo.
- (2011): “Las relaciones entre estado y mercado: ¿un juego de suma cero?”. En **Bonnet, A.** [compilador], *El país invisible. Debates sobre la Argentina reciente*. Buenos Aires: Peña Lillo-Ediciones Continente, pp. 15-44.
- Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación**, 6 de octubre de 2004. Disponible en: <http://www1.hcdn.gov.ar/sesionesxml/item.asp?per=122&r=23&n=8>
- Gaggero, A.; Schorr, M. y Wainer, A.** (2014). *Restricción eterna. El poder económico durante el kirchnerismo*. Buenos Aires: Futuro Anterior.

- Grigera, J. y Eskenazi, M.** (2013). “Apuntes sobre la acumulación de capital durante la posconvertibilidad”. En **Grigera, J.** (compilador), *Argentina después de la convertibilidad (2002-2011)*. Buenos Aires: Imago Mundi, pp. 165-194.
- Jessop, B.** (1991) [1983]. “Accumulation Strategies, State Forms and Hegemonic Projects”. En **Clarke, S.** (editor), *The State Debate*, pp. 140-162.
- Klare, M.** (2012). *The Race for What's Left*. Nueva York: Metropolitan Books.
- Kozulj, R.** (2002). *Balance de la privatización de la industria petrolera en Argentina y su impacto sobre las inversiones y la competencia en los mercados minoristas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Kozulj, R. y Bravo, V.** (1993). *La política de desregulación petrolera argentina*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Mansilla, D.** (2007). *Hidrocarburos y política energética*. Buenos Aires: Ediciones del CCC.
- Marticorena, C.** (2013). “Relaciones laborales y condiciones de trabajo en la industria manufacturera durante la posconvertibilidad”. En **Grigera, J.** [compilador] *Argentina después de la convertibilidad (2002-2011)*. Buenos Aires: Imago Mundi, pp. 135-164.
- Marx, K.** (1987). *Salario, precio y ganancia*. Buenos Aires: Anteo.
- (2001) [1863-1866]. *El Capital*. Libro I Capítulo VI (inédito). Resultados del proceso inmediato de producción. México D.F.: Siglo XXI Editores.
- (2006). *El Capital*, tomo I. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas** (2012). *Informe Mosconi*.
- O'Connor, J.** (1974). *Estado y capitalismo en la sociedad norteamericana* [título original: *The Fiscal Crisis of the State*]. Buenos Aires: Ediciones Periferia.
- Oszlak, O.** (1999). “De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado”. En *Nueva Sociedad*, número 160, marzo-abril de 1999, Buenos Aires, pp. 81-100.

- Pérez Roig, D.** (2014). “Discutiendo interpretaciones: las transformaciones del sector hidrocarburífero en los ‘90 como contradicción”. *VII Jornadas de Economía Crítica*, 16-18 de octubre de 2014, Facultad de Ciencias Económicas, UNLP.
- Piva, A.** (2007). “Acumulación de capital y hegemonía débil en Argentina (1989 – 2001)”. *Realidad Económica*, número 225, Buenos Aires. Tomado de: <http://www.laargentinareciente.com.ar/>
- (2012). *Acumulación y hegemonía en la Argentina menemista*. Buenos Aires: Biblos.
- (2013). “¿Cuánto hay de nuevo y cuánto de populismo en el neopopulismo? Kirchnerismo y peronismo en la Argentina post 2001”. En *Trabajo y sociedad*, número 21, invierno de 2013, Santiago del Estero, pp. 135-157.
- (2015). *Economía y política en la Argentina kirchnerista*. Buenos Aires: Batalla de Ideas.
- Portantiero, J.** (1973). “Clases dominantes y crisis política en la Argentina actual”. En **Braun, O.** [compilador], *El capitalismo argentino en crisis*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, pp. 73-118.
- (1977). “Economía y política en la crisis argentina: 1958-1973”. En *Revista mexicana de Sociología*, volumen 39, número 2, abril-junio de 1977, pp. 531-565.
- Sabbatella, I.** (2011). *La ecología política de la privatización de YPF: mercantilización de los hidrocarburos y valoraciones alternativas (1989-2001)*. Tesis para optar por el título de Magíster en Investigación en Ciencias Sociales. Maestría en Investigación en Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.
- (2013). *¿Commodities o bienes estratégicos para el crecimiento económico? La ecología política del petróleo y gas en la etapa posneoliberal*. Tesis para optar por el título de Doctor en Ciencias Sociales. Doctorado en Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.

MEDIOS DE PRENSA

La Mañana Neuquén (Navazo, Cristian) (4/03/2015). Vaca Muerta. YPF apuesta a una nueva estrategia.

OPSur (23/08/2013). Acuerdo Neuquén-YPF: ¿El nuevo piso para las demandas corporativas?

OPSur (29/08/2013). Democracia petrolera: Continúa la manifestación en Neuquén y hay un herido con bala de plomo”.

Empresas estatales petroleras: el gobierno de los yuppies estadistas

Por **Diego di Risio**

Lic. en Ciencia Política - UBA, investigador de OPSur

“Los Estados han vuelto, vacilantes, incluso a regañadientes, y por lo general se admite que no les queda otra opción que rescatar al mercado de sí mismo”.

Ramesh, M. y Araral, E. (2010: 1)

“Dos mitos deben ser desmantelados aquí. El primero es que las compañías privadas son no-políticas y que las estatales políticas; el segundo es que las privadas se guían solamente por reglas de mercado y las estatales son puros instrumentos del Estado. De hecho, tanto las privadas como las estatales son inherentemente políticas y ambas están sujetas a los mecanismos e imperativos del mercado global, como así a los intereses, objetivos y estrategias de los Estados”.

Naná de Graaff (2012: 5)

I. Precauciones iniciales y pretensiones finales

“La soberanía puede ser atacada reconduciéndola a su origen, pero la soberanía vence su ordalía cuando se niega a dar explicaciones, si no es a algo («Diou») sobre lo que nadie puede contar. Es el origen de la verdad iniciática formulada por Disraeli: «Never explain»”.

Roberto Calasso (2000: 62)

La premisa más extendida en el campo popular es que las empresas estatales son la herramienta de intervención y control por excelencia del Estado, garantía de un horizonte de bien común y satisfacción de derechos; una respuesta natural frente a los desmanes fetichistas del libre mercado. Bajo este horizonte, en los últimos años hemos visto un resurgir de corrientes estatistas a lo largo de América Latina y otras regiones buscando,

justamente, poner coto a la perpetuación del proyecto civilizatorio neoliberal. Con variopintos matices, la misma creación o recuperación de instituciones empresariales privatizadas buscaba dar una nueva orientación, nada más y nada menos que emancipadora. Con algunos años a cuestas, profundizar si tal premisa ha sido efectiva en términos de la transformación pretendida y reflexionar críticamente se vuelve una prioridad, especialmente cuando las entidades son hoy objeto de un ataque furibundo por parte de los sectores más conservadores de nuestras sociedades. Antes de ir al meollo de la cuestión, algunas palabras iniciales nos servirán para limitar y circunscribir desde dónde se parte y hacia dónde se pretende ir con este artículo.

Como sociedad, arrancamos desde un determinado contexto conceptual y material, desde una cantidad acumulada de luchas y construcciones históricas que afirman y también ocultan. Entonces, el primer punto es que el presente trabajo se da con ausencias, con zonas no problematizadas en el desarrollo teórico argentino del sector energético. Hasta el momento, el debate estratégico se ha centrado en la detentación entre Estado o mercado, casi de forma excluyente, y como términos definidos de manera completamente antagónica. De acuerdo con este marco de análisis, las discusiones y la puja política y organizativa desde el campo popular han priorizado el problema de la propiedad y la herramienta estatal para la instrumentación de políticas públicas. Dicho de forma burda, la lógica sería que la gestión estatal, o incluso obrera, traería *de por sí* un cambio sustantivo al transferir valores y prioridades naturales del Estado, gran velador del bienestar general. Con el telón de fondo de Hipólito Yrigoyen y Enrique Mosconi como ideólogos de la soberanía sobre los recursos naturales, la destacada literatura que demostró los desmanes y perjuicios de la YPF privatizada ha sido un gran capítulo de esta centenaria lucha.

Decimos también que hay una ausencia porque justamente creemos que hay poca literatura crítica, a contrapelo, sobre la génesis y evolución de la empresa estatal misma, y mucho menos sobre las petroleras, como son los casos analizados a continuación. A nuestro entender, partimos de un vacío en la revisión crítica sobre la YPF estatal, sobre su rol en la expansión de la estatalidad y la industrialización, el disciplinamiento obrero encarnado y la naturalización de la modernidad y el capitalismo como

horizontes civilizatorios. Creemos, sin tener una respuesta acabada, que buena parte de la discusión de la historia larga (y corta) se centró en la tan mentada propiedad, como si del medio mismo devinieran los fines, ajenos a las dinámicas sociales en las que se inscriben.

Desde ya que no pretendemos minimizar quién es propietario de la empresa, pero ese no es el punto de estas páginas, sino más bien entender qué es una empresa estatal petrolera hoy en día, qué desafíos enfrenta y cuáles herramientas utiliza para perseguir los fines que se ha trazado. En otras palabras, el punto no es igualar lo estatal con lo privado, o decir que es indiferente la postura a tomar. El foco está en qué pasó una vez que se consumó el hecho. Porque a nuestro entender “lo estatal”, en los contextos del siglo XXI, no es de por sí evidente ni responde automáticamente a un bienestar general ya que, en suma, es un terreno de disputa que se ha vuelto más complejo y ambiguo.

Una aclaración preliminar en este sentido es que la centralidad del artículo no está en el plano analítico, sino más bien en presentar casos empíricos que buscan seguir tensionando el pretendido carácter instrumental del Estado. Es que en el fondo, solapadamente y de forma tangencial, buscamos inscribirnos en el debate en torno al rol y la naturaleza del Estado, intercambio rico y diverso con sus varios siglos de duración. Tanto izquierdas marxistas como numerosos teóricos de derecha han circunscripto el Estado a un aparato neutral al que sólo era necesario cambiarle el ejecutor para dotarlo de un nuevo fin.¹⁶ En contraposición a estos últimos, nos acercamos más a aquellos que conciben al Estado como una instancia que irremediamente reproduce las relaciones sociales capitalistas sobre la base de los ciclos de acumulación de capital y las correlaciones de fuerza entre las clases; una herramienta dotada de ideología por sí misma, aunque operemos bajo un *como si* en función de intereses estratégicos.

Ahora, más allá de estas pretensiones, vale aclarar de nuevo que no es el propósito de este artículo priorizar en las razones de fondo que expliquen la existencia misma de las empresas. Como decíamos al comienzo, nos parece importante aportar al intercambio frente a una serie de

.....
¹⁶ Ver Thwaites Rey, 2007.

contextos y coyunturas políticas particulares. Por un lado, en presencia de una nueva oleada neoliberal en la región, esperamos poder aportar insumos al debate en el campo popular sobre potencias y límites de las herramientas estatales y las estrategias a seguir. Mientras se escriben estas líneas, el flamante gobierno de Mauricio Macri comanda un furioso ajuste, el gobierno bolivariano de Nicolás Maduro se encuentra en una situación crítica y, hace pocos días, el golpe de Estado sobre Dilma Rousseff terminó de concretarse. En los tres países, la estatización ha sido un eje central, como así también un punto de ataque de la oposición. Seguidamente, nos interesa contribuir en épocas en las que se combina el cambio de propiedad con el proyecto de transición hacia los hidrocarburos no convencionales. Tal aventura pionera experimenta con una serie de técnicas de nuevo y viejo cuño, desde gestión y finanzas, pasando por políticas públicas, hasta intervenciones sociales y laborales. Con una visión de gran escala, la formación Vaca Muerta construye consensos y alcanza primeras planas, como también la controvertida innovación tecnológica llamada *fracking*. En esta misma línea, los acuciantes efectos del cambio climático tienden a una inminente gobernabilidad global en torno al tema que, bajo una visión hegemónica de restricción ecológica, orilla desde grandes experimentos de geoingeniería hasta nuevos sistemas impositivos. Qué es una empresa estatal petrolera en este contexto es una pregunta abierta que vale la pena abordar. Porque si bien hay que dar nota de la naturaleza misma, de más está decir que aquí no hay fórmulas y los matices importan. Cada actor referirá de diferentes maneras, dependiendo del contexto y sus intereses, las fronteras a establecer y sobre las que actuar fruto de las correlaciones de fuerza pasadas y presentes.

Como todo trabajo, la selección y criterios utilizados son políticos. El recorrido que se propone entonces no es arbitrario, sino una visión-mundo que busca plasmar ciertas urgencias y debates hacia el conjunto de la sociedad y el campo popular. Para estos fines, el camino trazado va de lo general a lo particular. En el primer apartado, se busca exponer y explorar ciertos debates en torno a las empresas estatales petroleras hoy, como también el contexto general, las disputas y los objetivos en los que se inscriben. A continuación, dando por descontado la propiedad estatal de las empresas, nos abocamos a tres casos empíricos puntualizando en el control y los fines perseguidos: quién las controla y quién las usufructúa.

Entonces, nos interesa abordar la noruega Statoil, en función de su aparición como horizonte de política petrolera soberana, casi un fantasma damocleano que recorre toda discusión de Estado y combustibles fósiles. En segundo lugar, ya adentrándonos en la Argentina, se aborda el caso de Gas y Petróleo del Neuquén, empresa estatal provincial, que también era una prioridad dado su peso central en la provincia, modelo copiado por otras firmas y batallado inclusive por YPF. Es así que se aborda la flamante empresa de particular mixtura, uno de los últimos coletazos de neonacionalismo petrolero en el continente. Para finalizar, algunas palabras de cierre y propuestas abiertas para la discusión en torno a tácticas y estrategias, buscando levantar la noción de lo común, su cuidado y las potencialidades que han representado en este sentido las empresas públicas, diferentes a las estatales.

II. Las empresas estatales en el neonacionalismo petrolero

"(...) el Estado juega un rol de director en el proceso mismo de acumulación de capital: buscando fomentar, guiar y dirigir la directa acumulación de capital, no mediante el establecimiento de mercados y la liberación de las fuerzas mercantiles sino más bien al asumir para sí un rol como agente de acumulación".

van Apeldoorn, B. et al. (2012)

"Las compañías estatales han aprendido de las privadas a darle una significancia mayor al rol del manejo propio de sus activos, en el desarrollo y operación de sus propios activos. (...) Con una creciente autonomía estratégica y operativa, en función de la capacidad que han adquirido y su robustez financiera, las compañías estatales se están expandiendo fuera de sus países y a través del globo".

Dato' Wee Yaw Hin, Vicepresidente Ejecutivo y CEO de Upstream de Petronas (Drilling Contractor, 15/05/2013)

La descripción que ofrece el ejecutivo de la gigante malaya es la de una compañía que juega un rol preponderante en el crecimiento económico de su país. Desde su creación a mediados de los setenta y su internacionalización en los noventa, la empresa no frenó su expansión y hoy se encuentra entre las más grandes a nivel global. El ejecutivo atribuyó principalmente tal fenómeno a la autonomía y libertad de cargas y restricciones de la burocracia estatal. En este sentido, Petronas encarna, según Dato' Wee, los

principios de una compañía incorporada, un sólido gobierno corporativo y una gerencia y dirección independiente. La descripción llama la atención o, al menos, no es lo que en el ideario se llamaría una empresa petrolera estatal.

Sin embargo, no dista mucho del derrotero en el que incurrieron diversas empresas estatales petroleras en las últimas décadas, señaladas entre las entidades más grandes a nivel global. Con plataformas de acción en muchos casos parecidas a las transnacionales occidentales, han desplegado fuertes procesos de financiarización y fusiones, incluyendo reestructuraciones internas en función de maximizar ganancias. Proceso que ha encontrado un correlato en la misma propiedad, cuyas acciones cotizan en parte en diferentes bolsas del mundo, como las gigantes Gazprom (Rusia), Sinopec (China), Petrobras (Brasil), Petronas (Malasia) y la misma Saudi Aramco (Arabia Saudita) a partir de 2016.

Es que las empresas estatales, conocidas algunas de ellas como las “Nuevas Siete Hermanas”, son elementos clave a nivel global por el alto grado de competitividad que presentan ante sus pares privados. Esa competitividad se asienta no sólo en un control mayoritario de las reservas globales, por encima del 80%, sino además en una creciente eficiencia en términos de mercado, quedando aún importantes diferencias en desarrollo tecnológico, área en la que las privadas han invertido estratégicamente para mantener ciertas ventajas.

Más allá de eso, el accionar se guía por las correlaciones de fuerza plasmadas en un escenario que trasciende una región o proyecto particular. Es que la industria petrolera no sólo se encuentra signada por una lógica económica, lo que sería una maximización de la renta apropiada de acuerdo al poder de cada actor, sino también, al ser un *commodity* estratégico, por el fuego de la política a escala global.

El neonacionalismo en épocas de mercados globales

Las últimas décadas estuvieron signadas por nuevos actores y mecanismos. A pesar de que se evidencia una nueva oleada nacionalista, como las estatizaciones en América Latina y Rusia, hay características generales y particulares que marcan importantes diferencias con formas previas. Para

llegar a este punto, los países productores confrontaron el orden instaurado a partir de la revuelta neoliberal de los ochenta, que fue respuesta a su vez del 'nacionalismo petrolero' hegemónico de 1960 y 1980. Este primer incremento en la correlación de fuerzas hacia los países productores, con los procesos de descolonización en Asia y África como telón de fondo, fue completamente novedoso y puso límites por primera vez al dominio occidental mantenido desde principios del siglo xx.

Ahora, en esta nueva oleada, en cambio, según el investigador mexicano Ángel Toledo Tolentino (2011), entre las particularidades fundamentales se distingue la falta de un actor hegemónico que imponga por sí solo las reglas de juego. En otras palabras, si bien hay un resurgir nacionalista, este no instaure de por sí un nuevo lenguaje y prioridades por fuera del mercado global, como lo había buscado otrora. Por el contrario, Toledo Tolentino destaca como otra característica propia de la época la búsqueda generalizada de ganancias rápidas y de corto plazo, lo que constituye una mixtura de características estatales y privadas. Por su lado, y en la misma línea, la investigadora holandesa Naná de Graaff (2012) señala que la "re-nacionalización y re-politización" es particular porque no es una competencia de "suma cero" entre actores privados y públicos, si bien hay disputa, la ganancia de uno no es la pérdida del otro. Para ella, a diferencia de la oleada de los sesenta y setenta, existe más bien un incremento de la dimensión transnacional y una creciente integración corporativa de la cúpula empresarial, fenómenos que se explicarían tanto por factores económicos como políticos.

En primer lugar, la transnacionalización de la economía política a nivel global implica la aparición de interacciones y relaciones que involucran al menos un actor no-estatal y cruzan las fronteras nacionales, creando de por sí un espacio social propio. En un contexto de fuerte dominación neoliberal, encontramos al desarrollo de fuerzas críticas y el surgimiento de los BRICS como vectores que rompen en cierta manera el status quo. En un corrimiento de poder económico y político hacia el este, aparece en alguna medida el Estado como agente rector de la acumulación de capital al potenciar la expansión internacional y el desarrollo de sus mercados internos. En otras palabras, esta tendencia tendría como principal razón "ponerse al día" en materia de desarrollo bajo una revalorización del rol del Estado como director, no como monopolio. Al

mismo tiempo, en conjunción con el estancamiento productivo que tuvo como principal exponente un pico de petróleo en 2008, el creciente peso de estos mercados emergentes ha motivado un incremento de la competencia por el acceso al recurso. Como una marca de época, desde el 2013 China sobrepasó a Estados Unidos como acaparador global de crudo.

En segundo lugar, a la par de que el Estado reaparece, se integra dentro del mercado global mediante herramientas financieras y contractuales propias de la época. La Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y otros países productores, como Noruega y México, desplegaron una doble estrategia de internacionalización, especialmente a partir del aumento sideral de precios registrados en los últimos años. Por un lado, la renta hidrocarburífera fluyó exponencialmente hacia mercados financieros a través de Fondos Soberanos de Inversión: los petroleros de Noruega y de Arabia Saudita son de los más grandes a nivel global en cualquier rubro. Por otro lado, sus empresas-herramientas invirtieron en nuevos proyectos y compra de activos por fuera de sus fronteras nacionales. Y, en este proceso, se han integrado e interrelacionado más con el núcleo central del mercado global al aumentar las relaciones de propiedad, como la explotación conjunta de activos. Esto es algo novedoso ya que empresas estatales pertenecen hace décadas a la cúspide empresaria, pero es en los últimos años que han tenido estos parámetros.

En suma, el proceso de integración dentro de la transnacionalización no estaría redundando en un nuevo orden radicalmente distinto, como decíamos antes, sino más bien en la construcción de consensos de gobernabilidad en una reestructuración global de la relación capital-Estado, donde podría estar ocurriendo “un cambio gradual hacia formas más híbridas de gobernanza” (de Graaff, 2012: 22). Estas particularidades van más allá de la “esencia capitalista”, pero siempre dentro de sus confines de propiedad privada, ya que la distorsión “frena antes del punto donde la mayoría del valor excedente tendría que ser apropiado colectivamente, más que de forma privada” (van Apeldoorn *et al.*, 2012: 480). Entonces, la dirección estatal no implica “un retroceso de la commoditización a nivel global sino más bien una continuación por medios diferentes (...) y, si bien es poco probable que el ascenso del capitalismo estatista vaya a derribar completamente el orden liberal global, puede muy bien esperarse que lo transforme considerablemente” (*ibid.*). En este sentido, si bien en

el momento actual las “reglas del juego” no están siendo cuestionadas, la creciente integración con el Occidente y la conquista de espacios de decisión en estructuras de gobierno global podrían, eventualmente, derivar en disputas y cambios de otro plano.

El vínculo es evasión y protección patrimonial

La detención de capital, la variable económica o financiera, se complementa con la propiedad compartida. Entonces, lo que de Graaff logra, al enfocar en la relación asociativa más que en un aparente conflicto inherente, es encontrar ciertos parámetros de la empresa estatal hoy y una conceptualización de las relaciones de poder alternativa. Según la investigadora, se debería pensar no en elementos estancos y excluyentes, sino más en una red interdependiente en la que estructuras sociales y procesos en curso son constituidos, transformados y reproducidos por medio de relaciones de poder asimétricas y envolventes. Como producto de ello, nuevas instituciones y formas de vinculación contractual emergieron al modificarse la relación de fuerzas entre empresas privadas y países productores a lo largo del siglo xx. Entonces, bien vale abordar cómo se produce la integración entre estatales y privadas, vinculación diversa con cambios notables en el neoliberalismo, y cuáles son algunas de las implicancias desplegadas.

De forma categórica, los contratos se pueden dividir entre los de servicios, los de producción compartida y las concesiones modernas. En primer lugar, los contratos de servicios son aquellos en los que el ámbito estatal, tanto sea un organismo como una empresa, contrata a una compañía para llevar adelante un trabajo bajo determinado plazo y compensación. En segundo lugar, los de producción compartida, como su nombre lo indica, implican un reparto a convenir entre la empresa estatal y la contraparte. En cambio, las concesiones modernas no necesariamente implican la intervención del Estado en el proceso productivo, aunque sí muchas veces lo hacen desde la compañía estatal. En la actualidad, estos últimos son los más comunes, también conocidos como unión transitoria de empresas o *joint venture* (OpenOil, 2013).

Ahora, cualquiera sea su forma, la rúbrica siempre tendrá como temas centrales la propiedad del recurso, la participación estatal y el desarrollo de las inversiones, por lo que el conocimiento acabado de los documentos

es una parte central para entender las dinámicas, responsabilidades y beneficiarios (*ibid*). Y a la importancia de conocer cómo se vinculan, debemos sumar la identificación de efectivamente quién lo hace. Porque, retomando el apartado anterior, es importante señalar que la creciente articulación entre corporaciones públicas y privadas implica al mismo tiempo que el poder se ejerza de forma más difusa y deslocalizada.

En este sentido, cualquiera sea la propiedad, es notorio el creciente uso de subsidiarias como agentes representativos en los distintos países. A partir de la década del sesenta, a la par del crecimiento de las multinacionales, el tamaño y complejidad de la red jurídica de entidades viene en aumento, como también sus funciones y diversificaciones. Por su parte, la industria petrolera las utiliza para diversas operaciones, como detentar la propiedad directa de activos, comandar asociaciones e inversiones, reducir el pago de impuestos y realizar operaciones administrativas y financieras internas. Debido a diversas regulaciones, sobre todo bursátiles y políticas de transparencia propias, las grandes compañías informan la cantidad y distribución de sus subsidiarias en el mundo.

Pero a medida que ha crecido el fenómeno de creación de subsidiarias también lo ha hecho la preocupación y crítica. Es que la estructura ha demostrado ser extremadamente efectiva para ocultar y fugar patrimonio, como lo vienen demostrando los ‘Panamá Papers’ y otros casos previos. Bajo la actual regulación, las entidades que son informadas son únicamente las que se consideran “materialmente importantes”, por lo que queda casi un criterio de cada compañía informarlas o no. De esta forma, las subsidiarias no informadas pueden cumplir otras funciones, tan importantes como las primeras: la evasión impositiva y el pago ilegal a funcionarios y otros actores (PWYP Norway, 2011). Definidas como “empresas fantasmas”, al no contar en algunos casos con activos significativos, son parte del “sistema financiero bajo las sombras”, con un tamaño estimado equivalente al circuito legal, y sostenido en paraísos fiscales que, según cálculos de la red internacional Tax Justice Network (2012), acumularían entre US\$ 21 y 32 billones.

La industria petrolera no escapa a las líneas generales antes detalladas. En un informe publicado en 2011 por el capítulo noruego de la organización internacional Publish What you Pay, se sistematizan los

datos suministrados por la cúpula de las compañías extractivas. Estas informan que cuentan con más de seis mil subsidiarias a nivel global en las que lo destacado, según los autores, es que casi el 35% se encuentra radicado en jurisdicciones definidas como paraísos fiscales y de alta protección del secreto bancario.

Del total de las empresas en paraísos fiscales, más de la mitad de ellas se encuentran en EE. UU. y casi el 80% en un solo Estado, Delaware, una región que cuenta con más empresas registradas (900 mil) que personas (855 mil) y es conocida como el “agujero de Delaware” al tener escasa presión impositiva e ínfimos requerimientos de registro para no residentes, permitir el secreto bancario y ni siquiera respaldar con activos. Estos beneficios muestran importantes resultados y atractivos, ya que casi la mitad de las empresas estadounidenses que cotizan en bolsa están registradas en la jurisdicción, incluida buena parte de las compañías que operan con hidrocarburos no convencionales (*The New York Times*, 30/06/2012). En el ranking global de extractivas le siguen Holanda y los Territorios Británicos de Ultramar Islas Bermudas e Islas Vírgenes. Por ejemplo, Chevron cuenta con el 62% de sus subsidiarias en este tipo de lugares, ExxonMobil el 52% y Shell el 41%. En suma, es muy difícil saber, más allá de la primera línea de ejecutivos, la cantidad de reservas, producción, ganancias, impuestos y otras especificidades que una compañía global posee. En este sentido, la opacidad de información es parte de los objetivos estructurales trazados por los actores que usufructúan la red, desde empresas hasta organizaciones dedicadas al delito complejo.

Por otro lado, a la cuestión fiscal e impositiva hay que agregar que la repartición de las operaciones en subsidiarias permite también proteger patrimonio frente a potenciales inconvenientes, especialmente en actividades de alto riesgo, como atestigua el caso de Cromañón en la Argentina cuya empresa titular estaba radicada en Uruguay con tal fin (*Página/12*, 17/04/2016). Chevron ha podido eludir la reparación en la Amazonía ecuatoriana a partir de un retiro total de activos en el país y la utilización de subsidiarias como pantallas de protección patrimonial.

Ahora, si bien no es sencillo asegurar que las empresas estatales en el proceso de integración hacen un uso creciente de este tipo de estructuras, hay evidencia que permite fundamentar esa conclusión. Por ejemplo,

la compañía noruega de carácter mixto Statoil, cuenta con once subsidiarias (de un total de 35) radicadas en jurisdicciones consideradas paraísos fiscales (PWYP Norway, 2011).

Las empresas y las formas del Estado

Mediante los vínculos y vías que se trazan, lo que va modificándose en definitiva son los contornos del ámbito estatal. En este sentido, si decimos que el Estado está liderando el proceso de acumulación de capital, es importante entender su metamorfosis a fin de aportar a las perspectivas estratégicas de los sectores populares. Desde ya, la institucionalización de las relaciones entre públicos y privados no es algo novedoso. Ideas como la corporatización y alianza entre ambos son políticas que pueden echar luz sobre estos cambios vertiginosos, que van más allá de la cuestión específica petrolera y atraviesan a numerosos sectores en los últimos tiempos.

ALIANZA PÚBLICO-PRIVADO

Este tipo de mecanismos ha suscitado una ola de críticas. Un trabajo reciente para la Federación Europea de Trabajadores de Servicios Públicos (EPSU, por sus siglas en inglés) de la Unidad de Investigación Internacional sobre Servicios Públicos de la Universidad de Greenwich (PSIRU) afirma que los acuerdos público-privados no son una solución para la restricción de las finanzas públicas (2014). Toma como base la experiencia inglesa, la más longeva e intensiva en ese continente, donde se registran casos de más de diez años de operación. Las conclusiones centrales establecen que el sector privado no asume el riesgo, que el modelo no implica una mejor gestión ni un cumplimiento de los plazos, incentiva la corrupción y otros aspectos asociados por falta de control y regulación; a su vez, el informe desmiente que el sector privado pueda endeudarse a menor costo que el público ya que, en última instancia, el acuerdo será solvente en la medida que el gobierno pague. Al mismo tiempo, alerta que los contratos “tienen que ser comercialmente viables, si no, las compañías no se involucrarían en ellos” (2014: 7). Esto implica que “se desvirtúen las prioridades de políticas públicas y se cargue con políticas de austeridad a otros servicios” (*ibid*) al quitar aspectos de su servicio que afecten las tasas de ganancia. El sector público se vería debilitado no sólo por los

desembolsos producto de la deuda, sino también por las medidas que se le imponen de “mercadeo” o, en otras palabras, de mercantilización.

La crítica hacia las asociaciones público-privadas también es encarnada por actores que exceden a las organizaciones sindicales, de la sociedad civil y la gama “de izquierdas”. Por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional sostuvo en 2011 que, en lo concerniente a la última crisis de Portugal, este tipo de mecanismos son parte del problema y no la solución. Estableció que el Estado debía realizar una auditoría completa a fin de reducir la exposición financiera, como también suspender la implementación de nuevos acuerdos (PSIRU, 2014).

CORPORATIZACIÓN Y AUTONOMÍA

Según el investigador canadiense David McDonald, codirector del Proyecto Servicios Municipales con base en Canadá y Sudáfrica, “la titularidad gubernamental y la gestión pública vuelven a estar de moda” (2015: 9). Asevera que el número de empresas estatales viene en aumento desde la década del noventa, y una de las alternativas que se encuentra ante la privatización es la “corporatización”, paradigma que mantiene una propiedad estatal pero otorga autonomía legal y financiera a las empresas, sobre todo de servicios.

Con diversos antecedentes a nivel histórico, en la actualidad este tipo de empresas es elegido ya que “ofrece un modelo de propiedad estatal que (en teoría) responde a amplios mandatos de servicio público, y elimina la necesidad estructural de que las compañías privadas obtengan ganancia”. Además, según McDonald, “puede proteger los servicios públicos de las políticas concebidas a corto plazo o de carácter nepotista, al crear un cuadro ‘profesional’ de burócratas y técnicos que, en cierta medida, está al margen de los caprichos de políticos elegidos” (2015: 280).

En este sentido, como dice McDonald, las distintas realidades que se ven en terreno sobre la corriente de corporatización hacen necesario cuestionar y trascender la visión maniquea y taxativa entre estatal (“sólo promueve lo público”) y privado (“otro medio para fortalecer el régimen neoliberal”). Establece que la corporatización es un marco institucional más que una ideología, por lo que también se destacan diversos modelos

de implementación progresistas en países del sur. Entre los ejemplos, menciona el caso de Obras Sanitarias del Estado (OSE), proveedora uruguayana de agua y una de las entidades con mejor calidad de servicio a nivel continental, que cuenta con participación del sindicato en las decisiones.

Pero las tensiones afloran, según el autor, en un mundo de hegemonía neoliberal, y cierta “frontera” entre público-privado dota de mayor peso a lógicas contrarias a lo común. Las fuerzas del mercado logran entonces imprimir patrones sobre distintas entidades públicas a nivel global, que “ofrecen una imagen pública mientras realmente difunde la ideología de mercado e impulsa la acumulación corporativa” (2015: 14); movimiento que logra constituir finalmente una “empresa corporatizada neoliberal”, con formas organizativas más especializadas, “livianas”, autónomas y una vigencia generalizada de relaciones contractuales. Tal entidad se define por priorizar la eficiencia (gestión basada en resultados) y el individualismo –en desmedro del universalismo, la equidad, la seguridad y la resiliencia– bajo mecanismos de mercado.

No hay casos idénticos entre sí pero para McDonald existen tres patrones comunes que actúan en detrimento de potenciales empresas corporatizadas equitativas y sostenibles. En primer lugar, un proceso hacia la mercantilización. Los salarios de los altos cargos se tienden a fijar por desempeño de los balances financieros, lo que modifica la vocación gerencial y, en definitiva, si bien son de propiedad estatal, se comportan como compañías privadas basadas en la competencia. Los consumidores son vistos como “clientes” más que ciudadanos y los servicios como mercancías; “desvinculados de bienes públicos más amplios y ocultando los complejos arreglos sociales y laborales que se hallan tras su precio de intercambio” (Clarke *et al.*, 2007). Los precios “reales y totales”, para quienes puedan pagarlos y no en tanto derecho colectivo, serían la única forma de valorar los servicios públicos.

En segundo lugar, una miopía y aislamiento de otras ramas públicas al priorizar el rendimiento financiero. Si bien el caso de las empresas mixtas con cotización en bolsa es más evidente, en casos de propiedad cien por ciento estatal, y sobre todo en compañías vinculadas con los hidrocarburos, el Estado (“lo estatal”) se vuelve un actor financiero al generar renta que se vuelca, en parte, a los flujos y las dinámicas de los mercados

globales, como decíamos más arriba. A su vez, al aplicar sus programas, la empresa se desvincula, por ejemplo, de ramas sociales o culturales del Estado, como también de la transferencia de subsidios hacia sectores que no generen ingresos, como la educación o la salud.

Y, en tercer lugar, la corporatización neoliberal puede priorizar una fetichización del crecimiento y la productividad sin cuestionar aspectos de la crisis ambiental y la cultura del consumo, y sostener la idea de un “derrame natural” al creer que el consumo de los sectores más concentrados (industria y clases altas) beneficiará en algún momento a los sectores populares.

Estas corrientes cuentan con fuerte apoyo por parte de organismos multilaterales, dominantes a nivel global y con capacidad de establecer agenda y marginar alternativas políticas. Por caso, el Banco Mundial realiza un fuerte hincapié en la corporatización de los servicios de agua mediante “documentos de estrategia, reportes, presentaciones, módulos prefabricados de aprendizaje multimedia, un conjunto de instrumentos y un manual para la reforma de los servicios públicos, charlas en varias conferencias, roles de asesoría en procesos de reforma en países en desarrollo, etcétera” (Magdahl, 2012: 20).

III. Ese noruego objeto de deseo

“Desde un principio el control es ilusorio, pero la majestad de la máquina que mueve invita, de todos modos, a venerarlo”.

Roberto Calasso (2000: 50)

Recientemente, la empresa Statoil se ha convertido en el horizonte y faro de las políticas estatales referidas al sector hidrocarburífero. Como no podía ser de otra forma, con el fenómeno Vaca Muerta su aparición fue recurrente. La compañía era definida como el modelo de Galuccio a largo plazo, quien la visitó a los pocos meses de asumir en busca de asociaciones. Las declaraciones fueron un paso más allá cuando la Red de Universidades Petroleras, iniciativa motivada por la Fundación YPF que nuclea a diferentes unidades académicas del país, organizó una gira por Noruega. Entre los asistentes estuvo Luis Sapag, diputado provincial del MPN y una de las figuras centrales en la defensa pública del desarrollo no convencional, quien

destacó los logros del modelo, y lo posicionó como inspiración a tener en cuenta (*Río Negro*, 13/12/2014).

Las visiones argentinas no distan de una opinión generalizada, más bien positiva, de la experiencia nórdica. Atento a estas expectativas, especialmente en la época nacionalista de los últimos años en América Latina, el historiador noruego Helge Ryggvik, del Centro para la Tecnología, Innovación y Cultura de la Universidad de Oslo, publicó en 2010 un interesante informe llamado “La experiencia noruega: ¿una caja de herramientas para el manejo de los recursos?”. Allí describe continuidades y diferencias entre lo que Statoil fue y lo que actualmente es. Estos cambios y transformaciones permiten a Ryggvik construir una genealogía degenerativa; una cronología desde la épica nacionalista, por la que es conocida, a los cambios orquestados por la supremacía del complejo industrial petrolero sobre el resto de la sociedad.

El modelo vikingo y popular

El modelo noruego fue extremadamente exitoso de acuerdo a las metas que se trazó, y esa fue su mejor publicidad a lo largo y ancho del globo. Pero más que como creación de una empresa aislada, la iniciativa debe entenderse como la generación de una industria bajo dirección del Estado, gran coordinador de la relación con el capital privado y entre este y los trabajadores. En otras palabras, bajo comando centralizado y sin antecedentes en la materia, el ámbito gubernamental proyectó construir un bienestar generalizado a partir de una nueva frontera geográfica y tecnológica, como lo fue la explotación costas afuera en el arduo Mar del Norte.

El modelo, ya cristalizado y en plena ebullición productiva a principios de los ochenta, fue resultado de los intensos debates políticos, generales y sectoriales, que atravesaron los mares del norte por veinte años. Con un lustro de planificación e intercambio, es recién para principios de los años setenta cuando se publican los primeros principios estructurales y, producto de ello, en 1972, el Parlamento funda Statoil. Lo que la clase política tenía claro desde un primer momento era que la riqueza del petróleo debía desarrollar una sociedad cualitativamente mejor, por lo cual el Estado tenía que capturar la mayor renta posible para ser distribuida de forma equitativa.

Un tema a tener en cuenta es que el punto de partida de aquella Noruega, de la periferia europea, presentó condiciones de posibilidad particulares según Ryggvik (2010). En primer lugar, inició su política cuando la ola nacionalista en el sur global ya había dado importantes frutos –ya se destacaban los casos de México e Irán y la misma creación de la OPEP– y otros países europeos ya contaban con empresas estatales como BP (Reino Unido) y Total (Francia). Al mismo tiempo, la noción de ejercicio soberano en la explotación de los recursos naturales se potenció con una coyuntura nacional de fuerte disputa con el posible ingreso a la Comunidad Económica Europea, proto Unión Europea; una lucha que tuvo a fines de los sesenta a una izquierda nacionalista como vencedora. Por otro lado, a diferencia de muchos otros casos del sur global, el país nórdico contaba con una matriz industrial preexistente, posibilitada por energía constante y barata de centrales hidráulicas estatales construidas a inicios del siglo xx; cuya tecnología e inversión fue transferida a partir de iniciativas alemanas y francesas. Estos antecedentes, además de generar una capa empresaria conexas, habían dotado a la burocracia de ciertas técnicas específicas en el manejo de la energía y los recursos naturales, considerados de propiedad ineludible del mismo Estado debido a lecturas radicales de David Ricardo, valga la paradoja de ampararse en uno de los mentores del liberalismo.

El modelo contempló una acción pública desdoblada. En primer lugar, Statoil, compañía de propiedad y dirección estatal, tuvo como función la extracción misma de los hidrocarburos y el desarrollo tecnológico. Al mismo tiempo, para velar por el cumplimiento de objetivos y buen manejo, la empresa estaba bajo escrutinio del Ejecutivo, quien designaba a los directores, y del Parlamento, a través de informes anuales detallados que eran discutidos ampliamente para determinar los rumbos de la entidad. En segundo lugar, a la par de la empresa funcionaba el Directorio de Petróleo, organismo profesionalizado para la administración de recursos y responsable de la parte ambiental y de seguridad, dos elementos destacados del modelo por el alto grado de efectividad respecto de otros países. El desdoblamiento era importante no sólo como contrapeso de Statoil sino también porque el Estado, a la par, impulsó la creación de una industria nacional privada, tanto de proveedores como de operadoras.

Los noruegos partían de la base de que las herramientas institucionales estatales tenían que controlar y direccionar a los privados. Las prácticas de

rapiña y autonomía de las multinacionales del sector, principalmente norteamericanas, ya eran conocidas desde hacía décadas. El horizonte fue lograr la independencia del país en dos pilares centrales: extracción y tecnología. El control sobre el crudo en sí tuvo como primera victoria lograr que se dirigiera hacia tierra noruega, y no hacia Dinamarca o el Reino Unido, como pretendían las empresas, con una toma de posesión sobre los ductos y el transporte en general que terminó promoviendo cierta industrialización del recurso. Por otro lado, con la segunda ronda licitatoria, la toma de renta se incrementó al 50% y, como en la primera oferta, se incluyó un traspaso de la operación a Statoil al cabo de una década. La transferencia era parte del proceso de aprendizaje y formación de la empresa estatal, de la adquisición de tecnología y conocimiento. Pasado ese tiempo, Statoil se convirtió en el mayor operador de toda Noruega y vanguardia a nivel global en el desarrollo tecnológico costas afuera.

Para el Estado noruego la batalla contra el dominio transnacional era generar una industria que incorporara a empresas y trabajadores nacionales. En primer lugar, a la burguesía se la protegió mediante la generación de altos y muy específicos estándares de seguridad, conocidos como “efecto de localización”, que forzaron una mejora en la competitividad frente a la oferta extranjera. Por otro lado, en cada proyecto Statoil se pujó para que la mayor parte de los insumos fueran noruegos, con amenazas de dejar de lado a operadores en las rondas futuras. La creación de tal mercado hizo que, desde un inicio, parte del empresariado naviero se diversificara hacia la construcción de plataformas petrolíferas, por lo que hubo un proceso de concentración y especialización a lo largo de los años. Para la segunda ola de boom petrolero, en los setenta, las empresas nacionales ya estaban consolidadas y fueron dominantes.

La aceleración en la curva de aprendizaje también tuvo su correlato en el trabajo. El Estado encaró la formación de recursos humanos en EE. UU. y a partir de programas específicos de unidades académicas noruegas. Pero, más allá de las intenciones y regulaciones estatales, lo que destaca Ryggvik (2010) es la organización obrera y su infinidad de luchas y victorias como otro de los grandes ángulos que aportaron a la efectividad del modelo. La estrategia de los trabajadores combinó reclamos salariales con una apertura sustancial en los procesos de decisión y control. En sus inicios, lo que buscó el movimiento obrero fue poner freno al modelo de “autogobierno”

importado de la explotación *offshore* del Golfo de México, como también a la noción de que los noruegos eran trabajadores de segunda, un poco por arriba de los ibéricos pero por debajo de los norteamericanos. Por otro lado, el tema de la seguridad fue prioritario debido a la alta tasa de muertos que se registró en los primeros años (más de doscientos entre 1965 y 1980). Las fuertes revueltas en esos años lograron instaurar una nueva regulación, que expandía la co-decisión sobre las condiciones de trabajo a los empleados, además de las empresas y el Estado, representado por el Directorio del Petróleo. Estos espacios eran la instancia que validaba las políticas internas que la misma empresa elaboraba, medidas que tenían que acompañar el constante cambio tecnológico para la explotación de los yacimientos *offshore*. En toda la década del ochenta, la cantidad de muertos bajó a trece, siete de ellos buzos de profundidad, trabajo que se volvió más seguro con el empleo de nuevas tecnologías.

En estas primeras décadas la premisa fue que la tecnología se adapte a los seres humanos. Porque, en suma, lo que logró Noruega en esta etapa fue generar un ambiente dominado por su empresa a partir de un amplio debate y formulación de política, incluso con primeras rondas de clara predominancia transnacional. La relación tripartita, al tener en cuenta al empresariado y a los trabajadores, se construyó sobre la base de un aprovechamiento nacional en el largo plazo, con una óptica intergeneracional y universal. Es por esto que el control del ritmo de crecimiento era una meta explícita en los principios rectores del sector, como también medidas ambientales innovadoras para su época. Una expansión moderada prevendría el incremento sideral de los costos de adaptación a una nueva industria, aprovecharía los recursos más allá de lo inmediato y evitaría una dependencia estructural nacional sobre el sector. Como veremos, de la intención a los hechos hubo una gran distancia.

Noruega petrolera

La acumulación de capital estuvo regulada y dirigida por el Estado desde los sesenta, pero para 1999 el escenario cambió con la nueva estrategia: transformar a Statoil en un jugador global y competitivo. Mediante una parcial privatización de Statoil y la reforma de la arquitectura normativa, se terminó de cristalizar una metamorfosis en gestación desde el mismo

inicio. En el último movimiento, presentado como solución frente a una crisis que atravesaba el sector y la economía, lo que se buscó fue quitar ciertos límites dados por los fines nacionales y convertir a la herramienta en un fin en sí mismo, impulsado entonces por la ganancia y no por los criterios más amplios que la habían caracterizado.

Rygvik identifica varias tendencias que venían horadando la noción de ejercicio soberano y control del sector hidrocarburífero. De carácter más general, desde los ochenta en Noruega y a nivel global se produjo un incremento de la ola neoliberal. Esto implicó que, en el plano institucional, el país se sumara al Espacio Económico Europeo, acuerdo de libre comercio entre miembros de la Unión Europea y naciones vecinas. Con estas reformas, fueron desactivadas medidas como la protección a los contratistas, si bien ya se encontraban consolidados y competitivos. Al mismo tiempo, el avance neoliberal implicó que la concepción ideológica del petróleo sufriera modificaciones, priorizando su valor de cambio más que su valor de uso. El resultado fue incrementar los ritmos de extracción para volcar renta en activos financieros, herramienta que también pretendía reducir el riesgo de una baja en el precio internacional. Es así que, a principios de los noventa, se constituyó el Fondo Soberano de Riqueza,¹⁷ a partir de una acumulación posible por el pago de deudas contraídas previamente para el desarrollo hidrocarburífero. Con la entrada en el nuevo siglo, el incremento combinado con el boom del ciclo de los *commodities* global provocó un ritmo de crecimiento exponencial, alcanzando uno de los portfolios financieros más grandes a nivel global.

Ahora, si bien la corriente neoliberal tuvo su peso específico y tiene que ser tenida en cuenta, la razón principal del cambio político estuvo en las mismas dinámicas del sector: el desarrollo sideral de las fuerzas productivas. A pesar que desde un inicio se buscó limitar el alcance y ritmo, todas las diferentes medidas implementadas fallaron en hacerlo. Las tasas exponenciales de crecimiento fueron construyendo un sector cada vez más poderoso, que comenzó a velar por sus propios intereses más que aunar por el bienestar general de la población. En esta línea, a partir del incremento productivo y las reformas de los ochenta, Statoil

¹⁷ El Fondo busca prevenir que se sobrecaliente la economía en demasía, ya que un ingreso masivo de divisas en un corto plazo fortalece la moneda y perjudica otras ramas de la economía. El fenómeno es conocido como "Mal Holandés".

ganó tanto en autonomía como en acceso a recursos, tornándose en un actor financiero clave de políticos locales, ganando voluntades debido al impacto que habían sufrido por la crisis y por una merma productiva de los astilleros. Ya para principios de los noventa el gobierno informó que su objetivo primordial –control soberano– no podía cumplirse. Las condiciones de la industria estaban, en gran medida, fuera de control público y, como en otros países, el sector fluctuaba de acuerdo a los cambios en los precios internacionales.

Las transformaciones en las fuerzas productivas terminaron operando sobre el plano institucional en términos de propiedad y control. Por un lado, el Directorio Petrolero, importante aliado en la penetración obrera sobre los programas de seguridad, terminó actuando para garantizar las condiciones de reproducción del mismo sector, alejándose de una visión de largo plazo y holística, como se había pretendido en su inicio.

Por otro, para sostener la nueva estrategia de Statoil, la onerosa expansión internacional, diferentes medidas buscaron capitalizar a la entidad. A partir del mismo 1999, Statoil se privatizó parcialmente y comenzó a cotizar públicamente en las bolsas de Oslo y Nueva York; en 2006 se fusionó con la empresa Norsk Hydro, también privatizada por esos años. En la nueva compañía, el Estado mantuvo poco menos del 70% de las acciones y estableció de forma explícita que los objetivos socioeconómicos generales debían dejarse de lado, siendo la ganancia y generación de valor a los accionistas el único faro. Por esta razón, Statoil, como sus nuevos pares internacionales, sólo buscaría proyectos a nivel global de gran envergadura y alta tasa de ganancia, dejando varias iniciativas en la misma Noruega, de la cual aún controlaba un 80% del mercado. A su vez, en una instancia ya de mera formalidad por los sucesivos recortes desde los ochenta, los informes anuales al Parlamento fueron finalmente suprimidos. La razón esgrimida fue que tales instancias significaban una potencial pérdida de competitividad de la entidad, sin contrabalancear con el control y rol de la política como gran fuente de robustez de la vieja Statoil. Ryggvik, categórico, afirma que el 30% de los accionistas terminaron gobernando sobre el mayoritario, que no es otro que el Estado noruego.

Estas fuerzas productivas expandidas incluyeron desde ya a las elites locales, incubadas por el Estado noruego. Con varias décadas de protección y estímulo, capitalizadas por la misma renta petrolera nacional, pudieron avanzar en el control de nuevos activos, acentuando las tendencias de transnacionalización y concentración. El avance no significó un aumento productivo como se pretendía; en cambio, el incremento de la desregulación permitió negocios de corto plazo apuntados a renta financiera, como la especulación en la compra-venta de áreas. En cuanto al mundo del trabajo, hubo también un incremento en los niveles de desregulación, de modo que el mismo gobierno tomó la posta para dar señales a los privados sobre los nuevos tiempos. Por ejemplo, en la fusión de 2006 entre Statoil y Norsk Hydro, más de dos mil ingenieros de Statoil estatal fueron jubilados. Si bien con una buena compensación de las arcas nórdicas, se buscó dar señales al mercado de que una nueva cultura estaba presente en la empresa noruega.

¿Noruega pospetrolera?

Con un sector petrolero debilitado, incluido Statoil, la utilización del Fondo para diversificar la economía está siendo debatido (*BBC*, 10/02/2016). Lo que ocurrió fue que, al expandir de tal manera sus actividades y convertirse en el sector principal del país, la vulnerabilidad a una baja en la producción total se ha incrementado, abriendo interrogantes en torno a los problemas estructurales. El escenario se viene registrando en los últimos años, especialmente cuando se rompieron techos, con un ritmo de extracción que se incrementó sideralmente entre 2000 y 2009. A pesar de ello, no se pudo aumentar el volumen agregado de producción, que tuvo una caída de más del 35% y un pico de petróleo en 2001. En 2009, las reservas hidrocarburíferas combinadas eran de 8,3 años, y quedaba casi un 40% de las reservas iniciales de petróleo y gas.

La merma productiva, combinada con la caída de los precios internacionales desde 2013, puso presión para introducir transformaciones en diversos sentidos. Uno de los ejes de discusión es la incorporación de nuevas áreas a la actividad, sobre todo hacia las Islas Lofoten y Vesterålen: puntas de lanza del Ártico, son áreas prístinas y de reserva de bacalao, recurso renovable de exportación por más de mil años que estaría

siendo puesto en peligro por un potencial no muy promisorio de petróleo y gas. Esta medida fue el detonante para el incremento de una movilización social, hasta el momento exitosa, contra una industria que ya no genera el mismo nivel de legitimidad e identificación en el pueblo nórdico, más bien se siente ajena frente al complejo que tanta fama le dio. Otro cuestionamiento ha sido el climático. Noruega, uno de los principales impulsores del Protocolo de Kioto, ha fallado en cumplir los compromisos asumidos por la presión misma del sector a nivel interno; al tiempo que generó nuevas críticas por lograr externalizar ciertos límites, más que nada a través de bonos de carbono.

IV. GyP: compre neuquino, lleve MPN

“Un modelo petrolero eficiente no tiene que ver con el régimen de propiedad sino de gestión”

Etcheverry, R. y Toledo, M. (2012: 146)

En el norte de la Patagonia, años antes de la mixtura ypefiana se tomaron pasos que, vistos desde el hoy, parecen premonitorios. En 2008, bajo gestión del gobernador Jorge Sapag, se creó¹⁸ la empresa estatal Gas y Petróleo del Neuquén Sociedad Anónima (GyP), presidida en un primer momento por Rubén Etcheverry. La finalidad última era obtener “una herramienta de promoción y desarrollo del sector energético, particularmente el de los hidrocarburos, con el propósito de lograr un cambio de tendencia en las curvas de producción y reservas de gas y petróleo, las que desde hacía tiempo mantenían un continuo decrecimiento, especialmente por la ausencia de inversión en exploración hidrocarburífera” (GyP, 2014a: 2).

Como explicitó el gobierno, la empresa surgió para paliar la merma productiva que se venía registrando, con la consiguiente restricción fiscal que impactaba en las cuentas neuquinas. Los picos de petróleo y gas se habían acelerado porque las operadoras, con Repsol-YPF a la cabeza, habían minimizado desde la privatización las inversiones exploratorias para maximizar la explotación. Entre diversos temas, el agobio producía una creciente disparidad entre los ingresos por regalías en baja¹⁹ y los

¹⁸ Decreto provincial 770/08.

¹⁹ Por ejemplo, la proporción de las regalías en los ingresos corrientes se desplomaron

gastos en personal en alza, la principal erogación. La brecha se subsanó sistemáticamente, entre otras medidas, con la emisión de deuda que, para el año 2013, acumulaba los cuantiosos 7.345 millones de pesos, casi las dos terceras partes de los ingresos esperados en ese año (Ferrante *et al.*, 2014). Si bien el *orden social* no se había quebrado, el escenario futuro no era promisorio para los caudillos norpatagónicos, principales empleadores de la provincia. Nuevos mecanismos eran necesarios.

Los diversos caminos de la gobernación evitaron disputar una mejora sustantiva en la renta de las viejas explotaciones,²⁰ manteniendo un cierto status quo. Con GyP entonces la estrategia fue expandir el negocio: incorporar áreas no explotadas al mercado y mejorar en estas la participación estatal. Avizorando la *revolución por venir*, la expansión no solo era geográfica, sino también tecnológica; porque los planes de la empresa provincial priorizaron su acción desde un inicio sobre yacimientos no convencionales de “arenas compactas de gran potencialidad de reserva en la Provincia de Neuquén”.²¹

Por otro lado, además de la misma estrategia individual de la compañía, el gobierno neuquino trabajó sobre las condiciones macro que permitieran el despegue. El “mayor costo de extracción” motivó una activa gestión del gobierno provincial para lograr que, a pesar de no aumentar todavía los precios, sí lo hicieran los subsidios nacionales.²² Porque, si

.....
del 46% en 2008 al 25% en 2013 (Ferrante *et al.*, 2014).

²⁰ En paralelo a la creación de GyP, el gobierno impulsó otras medidas que buscaron solucionar los problemas fiscales. También en 2008, renegotió los contratos vigentes de explotación con la gran mayoría de las operadoras (Repsol-YPF, Total, Petrobras, Pluspetrol, Apache, entre otras). En términos muy generales, la provincia consiguió que, al extender por 10 años acuerdos que vencían entre 2015 y 2017, se incrementara un 3% de regalías y un canon a pagar por única vez. Luis Durán, otrora trabajador de la Dirección Provincial de Hidrocarburos e ingeniero petrolero, definió en ese momento que la política encarada estaba “lejos de ser una herramienta legal que permita planificar política petrolera de largo plazo para todo el territorio provincial. El mismo, lo único que hace es justificar con cierto grado de limitación la entrega de los recursos naturales por unos pocos pesos” (2008: 77). Como explicita Durán –y era *vox populi* en el 2008–, existía un alto potencial en arenas compactas, por lo que la renegociación de contratos también debería leerse en clave de asegurar acceso por parte de las operadoras a la nueva frontera.

²¹ Decreto provincial 770/08.

²² Para principios de 2011, en un Informe de Gestión ante la Legislatura, se decía que “(...) se trabajó y consensuó con el Gobierno nacional el Programa Gas Plus, el que consiste básicamente en reconocer precios diferenciales en el gas para los productores que lo obtengan de nuevos yacimientos y/o reservorios complejos tal como los de arenas y

bien GyP contaba con una participación en las nuevas áreas, el objetivo era escalar al conjunto del territorio provincial, como estipulaba el Plan Quinquenal 2012-2016 llamado ‘Neuquén Más Energía’. El plan, presentado al gobierno nacional poco tiempo antes de la expropiación de YPF, se proponía desarrollar una importante superficie de la provincia basado en la extracción de gas y petróleo no convencional (Gobierno de la Provincia del Neuquén, 2012), objetivo que se reforzó mediante estudios e investigaciones propias. En este sentido, el Ministerio de Energía neuquino se enorgulleció de realizar el primer estudio regional sobre *shale gas* en la provincia en 2010 (Gobierno de la Provincia del Neuquén, 2013).

Al mismo tiempo, un paso adelante fue la creación de la Fundación Alejandría.²³ Con GyP como único socio fundador y “medio a través del cual se conseguirán los recursos para su puesta en marcha” (Gobierno de la Provincia del Neuquén, 2011: 138), la entidad no gubernamental albergó el Centro de Tecnología Aplicada de Yacimientos No Convencionales. Entre sus objetivos se destaca la formación de personal mediante la transferencia de empresas transnacionales, universidades y centros de investigación; servicios técnicos especializados para la cuenca y América Latina y, finalmente, la creación de un Banco de datos en yacimientos de *shale gas*. Tanto el Centro como la Fundación serían financiados por “las empresas operadoras que se asocien con GyP y/o de aquellas [que] requieran de los servicios” (Gobierno de la Provincia del Neuquén, 2011: 139).

El estratégico recurso se volvía salvaguarda y garantía del entramado de poder enquistado en la provincia norpatagónica. En esta línea, Luis Sapag, referente de la dinastía *emepenista*, aseguraba que la recuperación de la hegemonía del movimiento dependía del éxito del desarrollo de los no convencionales (2013). Es notable la preocupación que manifiesta; porque si bien la crisis fiscal de Neuquén se podría trasladar a un quiebre de la misma forma de gobernabilidad del MPN, sus 60 años de poder ininterrumpido también son muestra de su alta capacidad de transformación y adaptación. De todos modos, el punto es que el mismo Estado neuquino motivó, en parte, la inserción de la cuenca en el abanico internacional de los hidrocarburos no convencionales. Lo que a continuación

.....
arcillitas compactas” (Gobierno de la Provincia del Neuquén, 2011: 29).

²³ Decreto provincial 1133/11.

nos interesa es la creación de la herramienta pública empresaria, lógica de creación y promoción de mercados que no es ajena al MPN.²⁴

Poniendo en valor, retirando caja

Creada desde cero, la capitalización de la empresa se realizó a través de distintos fondos y activos públicos. En primer lugar, al año de puesta en marcha, GyP recibió casi la totalidad de las áreas que otra empresa estatal, Hidrocarburos del Neuquén (HIDENESA), había acumulado desde el 2003: 54 áreas equivalentes al 60% del territorio provincial.²⁵ También se contempló la reserva de aquellas áreas revertidas a posteriori por lo que, para principios de 2014, la empresa pasó a controlar 77 áreas (GyP, 2013). Esta cantidad, según la compañía, significó que GyP contaba con “los derechos de exploración y producción en una proporción importante de la Provincia del Neuquén, tal vez no equiparable a ninguna otra compañía que opere en el resto del país, con excepción de YPF S. A.” (GyP, 2013: 6).

Con las áreas bajo su titularidad, se buscó poner la gran mayoría en valor con el “Plan Nuevos Horizontes”, basado en la asociación con trasnacionales del sector a través de Uniones Transitorias de Empresas (UTE o *joint venture*). En los contratos se establecía que GyP recibiría entre 10 y 15% de los hidrocarburos extraídos. Conocida como acarreo o *carry*,²⁶ esta metodología permitió aumentar la captura de renta que hasta ese momento el Estado sólo obtenía mediante las regalías. Al mismo tiempo, las UTE establecían condiciones favorables para la compañía local. “Todos los desembolsos en concepto de gastos e inversiones que se incurrieran en la realización de las tareas exploratorias hasta que un yacimiento sea declarado comercialmente explotable, serán aportados, a riesgo exclusivo, por las empresas intervinientes con excepción de Gas y

²⁴ Desde la década de 1960, el MPN ha intentado motorizar el sector forestal a través de CORFONE y el minero con CORMINE. Para más información, ver el capítulo de Hernán Scandizzo, “Hidrocarburos y diversificación productiva en tiempos de Vaca Muerta”, en esta misma publicación.

²⁵ Con este movimiento, a HIDENESA, también una sociedad anónima controlada por el Estado, se la redirigía principalmente para la distribución de gas por redes, dejando vía libre a GyP para el conjunto de las actividades *upstream*.

²⁶ Esta modalidad, replicada posteriormente en otras provincias como La Pampa, es la que detonó el conflicto en 2014 entre YPF y las provincias en el marco de la reforma a la ley petrolera.

Petróleo del Neuquén S.A.” (GyP, 2013: 9). Posteriormente, en la mayoría de los casos, “las empresas asociadas podrán retener hasta un porcentaje [para compensar la inversión inicial], que variará de acuerdo con cada contrato, del resultado neto/volumen de ventas que le corresponda percibir a GyP en forma mensual” (GyP, 2013: 9). Fruto de cuatro concursos públicos,²⁷ se entregó la operación de las áreas propiedad de GyP a buena parte de las grandes compañías del sector, como YPF (23 áreas), Total (7), Shell (6), Madalena Ventures (4), ExxonMobil (4) y Petrobras (2), entre otras.²⁸ Para fines de diciembre de 2013, en al menos 18 áreas se obtuvo petróleo en la exploración (GyP, 2013).

Por otro lado, a esta importante cantidad de áreas se le sumó la inyección líquida de fondos públicos en diversas oportunidades.²⁹ En julio de 2012 se le transfirió un monto por encima de los \$66 millones³⁰ y, para el año siguiente, la empresa recibió una nueva partida de más de \$26 millones³¹ para perforar un pozo no convencional en el área Aguada Federal.

Pero indudablemente el negocio a corto plazo de GyP pasó por otro lado. Para su cierre del ejercicio 2013, la empresa informó una pérdida neta de poco más de \$14 millones a causa de, principalmente, pasivos en el área explotada con ENARSA (2013). Ahora, para el cierre provisorio de 2014 la situación tuvo un vuelco: GyP reportó ganancias netas por \$63 millones (2014d). ¿Qué cambió? Principalmente que la empresa provincial vendió la mitad del área y el pozo no convencional exploratorio, fruto de la inversión estatal mencionada, a la alemana Wintershall por US\$ 30 millones. Pero la gran mayoría de los fondos permaneció poco tiempo en

²⁷ Resoluciones de la secretaría de Recursos Naturales y Servicios Públicos N° 218/09, 018/09 y 352/10. Al momento de escribir estas líneas, el cuarto concurso todavía no ha sido reglamentado.

²⁸ Página web de GyP. Visto el 11/02/2014.

²⁹ Además, la empresa tiene ingresos por cánones, venta de pliegos e hidrocarburos. Para septiembre de 2014, GyP informaba que, en comparación al mismo mes del año anterior, las ventas por petróleo habían crecido un 307%; y por gas, un 379%. En términos de volúmenes de producción, también se mostraba un crecimiento sideral, al registrar respectivamente 108 y 175% más (2014c). Estas variaciones impresionan por el corto período pero, aun así, los números absolutos se mantienen bajos comparado con otras operadoras. Por ejemplo, en 2014 GyP extrajo el 0,02% en comparación a YPF (Secretaría de Energía de Nación).

³⁰ Decreto 374/2012. Si bien este decreto figura en numerosos documentos de GyP (2013, 2014b, etc.), de su lectura no se deduce en ningún momento la inyección de capital mencionada.

³¹ Decretos 873/2013 y 1401/2013.

la empresa. En mayo de 2014, GyP compró Letras del Tesoro neuquino por un valor de \$200 millones y, vencido el plazo, fueron renovadas en septiembre. La provincia emitió un pagaré por casi US\$ 25 millones a favor de su empresa (GyP, 2014d).

Socios privados y control privativo

En poco más de un lustro, la empresa obtuvo la titularidad de más de setenta áreas donde opera buena parte de las *majors* presentes en la Argentina, maneja flujos millonarios de capital y, sin tomar riesgo, adquiere de forma automática un porcentaje de la renta. Esa posición fue adquirida maratónicamente en función de su carácter estatal, de ser *por y para el pueblo neuquino*. Pero, ¿quién la controla?, y ¿a quién rinde cuentas? Dudas que habría que complementar con la respuesta en torno a la pregunta por su propiedad. Comenzaremos por esta última.

El Estatuto aprobado en 2008³² estableció en su artículo 1: “Con la denominación de Gas y Petróleo del Neuquén Sociedad Anónima, se constituye una Sociedad con participación Estatal mayoritaria”. La pregunta elevada antes parecería encontrar respuesta, si bien GyP era una sociedad anónima, se la clasificaba como empresa del Estado, sujeta a los controles eminentemente públicos. Pero tal diagrama tenía los días contados. Es que, en la madrugada de la última sesión legislativa de 2012, el MPN logró abrir las puertas para la privatización mediante la sanción de la ley provincial N° 2839. La norma produjo dos movimientos centrales. Uno, las empresas estatales ahora podían tener cualquier forma jurídica en las que se controlara al menos un 51%; o sea, el Estado no necesariamente tiene que poseer la totalidad.³³ Dos, traspasó GyP del ámbito estatal al privado (Sociedad Anónima abierta) a fin de autorizar al “representante de la Provincia [...] a votar favorablemente [...] para el ingreso al régimen de oferta pública y cotización bursátil de sus valores negociables”, proceso más conocido como vender el paquete accionario en la bolsa de comercio.

Emulando a YPF, según el gobierno neuquino, y en pos del ingreso a la Bolsa de Comercio de la Ciudad de Buenos Aires, se estableció que

.....
³² Decreto provincial 770/2008.

³³ Artículo 119, ley de hidrocarburos N° 2453.

la participación del gobierno nunca podría bajar del 51%, con la posibilidad de ofertar el capital restante (*Río Negro*, 22/01/2013). Para este fin, se buscaría también que la firma se internacionalice mediante el ingreso a bolsas extranjeras, como las de Toronto y Nueva York (Gobierno de la Provincia del Neuquén, 2013). Pero a fines del 2015 la Comisión Nacional de Valores (CNV) intimó a GyP a que terminara con el trámite de oferta pública, proceso para el que no había enviado toda la documentación solicitada.³⁴ Finalmente, para febrero de 2016, la conducción de la firma terminó desestimando la apertura a privados por el mal momento del sector, manteniendo las acciones bajo control de la provincia del Neuquén (90%) e HIDENESA (10%).³⁵ El camino elegido para solventar la compañía sería por la emisión de deuda (*Diariamente Neuquén*, 28/04/2016).

El gobierno neuquino, al tiempo que buscaba captar capitales financieros, comandó reformas que concentraron la decisión como también eliminaron mecanismos de control. En primer lugar, a los pocos meses de su creación, se modificó³⁶ el decreto para ampliar las funciones del secretario de Estado de Recursos Naturales (hoy en día ministro de Energía y Servicios Públicos). Hecho que, como se verá más adelante, cobró especial importancia debido a la superposición y concentración de funciones. Porque, si de un lado se observó ese proceso, del lado contrario se quitaron contrapesos y necesarias auditorías. En segundo lugar, una de las modificaciones centrales en aquella madrugada de fin de 2012 fue la inclusión del artículo 4, donde se excluyó a GyP de “[...] legislación o normativa administrativa alguna que reglamente la administración, gestión y control de las empresas o entidades en las que el Estado nacional o los Estados provinciales tengan participación”. De esta manera, la empresa estatal era por poco otra empresa privada, si bien sus designios los manejaba el mismo Ministro de Energía. La misma normativa establecía que le será aplicable la designación de síndicos o integrantes de comisiones de fiscalización al Poder Ejecutivo provincial.³⁷

En suma, mediante los diversos mecanismos, el MPN creó un más

.....
³⁴ Acta de Directorio N° 132 (04/11/2014). Recuperado de la página web de la CNV el 05/02/2015.

³⁵ Notificación a la CNV 05/11/2014. Recuperado de la página web de la CNV el 05/02/2015.

³⁶ Decreto provincial 2054/2008.

³⁷ Artículo 127 de la ley provincial de Administración Financiera y Control N° 2141.

que interesante activo financiero, que ahora podía manejar a discreción. Contratada por la misma empresa, la consultora J@R estimó en US\$ 1.408,2 millones el valor de la compañía al tener en cuenta los recursos convencionales y *shale* (GyP, 2013). Suponiendo que esto fuera cierto, estaríamos hablando de una compañía valuada en nada más y nada menos que un sexto de lo que se pagó en su momento por YPF, la más grande del país. Nada mal para el MPN.

Recursos neuquinos, fundaciones emepenistas

Los pliegues y matices que rodean el control y propiedad de una empresa estatal tienen sus correlatos en otros planos, especialmente por la amplitud de funciones y componentes que fue adquiriendo GyP a medida que pasaban los años. El proceso se inició a pocos meses de la creación,³⁸ cuando se añadió como objetivos de la entidad el desarrollo e inversión en emprendimientos inmobiliarios, agrarios, forestales, ganaderos, o afines que resulten necesarios y/o convenientes para la consecución de las actividades [hidrocarburíferas].³⁹ Y continuó, como mencionábamos antes, con la creación de otras entidades jurídicas dentro del ámbito privado, en concreto la Fundación Alejandría, organización no gubernamental que cobró una nueva óptica en 2014 cuando la diputada provincial Beatriz Kreitman (CC-Ari) denunció penalmente al otrora ministro de Energía Guillermo Coco.

El ministro, ingeniero oriundo del sector privado y la patria contratista neuquina, comandó desde el inicio de la gestión de Sapag la cartera de Energía, con diversos cambios de nombres y jerarquías incluidos. La demanda de Kreitman consistió en que, además del cargo mencionado, Coco también actuaba como presidente de GyP y, a su vez, como presidente de la Fundación Alejandría. La superposición de cargos de Coco fueron denunciados al considerar que existía un “desdoblamiento” de funciones. Al mismo tiempo, fruto de estas capacidades, el funcionario habría armado estructuras financieras paralelas a partir de los contratos petroleros UTE de GyP.

.....
³⁸ Acta de Asamblea de 03/07/2012. Citado por Acta de Asamblea N° 27 (14/08/2014). Recuperado de la página web de la CNV el 05/02/2015.

³⁹ Acta de Asamblea N° 27 (14/08/2014). Recuperado de la página web de la CNV el 05/02/2015.

Según documentación presentada por la empresa, entre las cláusulas firmadas en los contratos con el sector, figuró una “contribución no reintegrable” a la Fundación Alejandría que oscilaba entre US\$ 30.000 y US\$ 300.000. En 2013, por la suma del conjunto de concesiones firmadas hasta ese año, se le transfirió a GyP un total de \$15,5 millones.⁴⁰ Este aporte tenía como destino final la Fundación Alejandría, institución encargada de la formación del Centro de Tecnología Aplicada de Yacimientos No convencionales. En este sentido, la empresa provincial ofició como conducto momentáneo de los fondos aportados por las petroleras: “Al 31 de diciembre de 2012 la Sociedad mantenía en custodia fondos aportados por diversas empresas petroleras con destino final a la Fundación Alejandría (“la Fundación”), de la cual GyP es socio fundador, hasta que la misma se encontrara legalmente constituida y en funcionamiento, lo que ocurrió durante el ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2013. Por lo tanto, las sumas recibidas en custodia fueron transferidas en su totalidad a la Fundación durante el mencionado ejercicio” (GyP, 2013: 45).

Dados estos hechos, para fines de 2014, el fiscal en Delitos Patrimoniales, Marcelo Jara, imputó a Guillermo Coco como responsable por delitos de negociaciones incompatibles y fraude a la administración pública. Según las pericias contables iniciadas, habría diferencias por casi dos millones de pesos entre lo ingresado y lo ejecutado. Asimismo, otros miembros del Consejo de Administración de la Fundación como Alberto Saggese (actual presidente) y Sergio Schroh (actual vicepresidente), también fueron imputados en la causa.

En el proceso, Coco fue renunciando a sus diversos cargos y, en diciembre de ese año, fue despedido con honores por el gobernador Sapag. Finalmente, para mayo de 2016, la causa fue cerrada porque se habían vencido los plazos de investigación, si bien se habían cerrado veinte días antes del plazo final. Para esa altura, el fiscal ya había desestimado su anterior imputación debido a nueva documentación aportada por Coco y compañía (*Fuera del Expediente*, 11/05/2016). Como otras veces en la provincia, el proceso fue denunciado como viciado por parte de quienes lo habían iniciado. La pregunta entonces es cuál es la ruta del dinero, a

⁴⁰ En los informes trimestrales remitidos por GyP a la CNV al año siguiente la entidad no gubernamental no figura en ninguna operación (2014a) (2014b) (2014c).

quién y qué está financiando en el *emepenisimo* la herramienta estatal neuquina.

V. YPF en el gobierno del 49

La ley de Soberanía Hidrocarburífera y su reglamentación⁴¹ en 2012 marcó un cambio en el paradigma vigente, poniendo fin al proyecto neoliberal en su acepción más pura. Con la declaración de interés público del sector y la expropiación del 51% del paquete accionario de YPF, flotando el restante en las bolsas de Buenos Aires y Nueva York, se definían los mecanismos para alcanzar el objetivo prioritario que era el autoabastecimiento.

Al mismo tiempo, estas medidas se vieron acompañadas por un movimiento de mayor centralización a nivel nacional, buscando reparar la ‘balcanización’ producida por la federalización. En esta línea, se creó en su momento el Consejo Federal de Hidrocarburos y se anularon diversos decretos pilares de la década del noventa, como los de libre disponibilidad, abriendo una posibilidad de intervenir sobre el conjunto del sector; en otras palabras, yendo más allá del tercio de mercado que representaba YPF en su momento.

Decimos “acepción neoliberal más pura” porque en esa formulación inicial había importantes contradicciones, como la generación de saldos exportables, el aumento de valor para los accionistas y la promoción de alianzas con empresas, cualquiera sea su naturaleza, para la explotación de hidrocarburos.⁴² A su vez, se otorgaba a YPF una inusitada autonomía, reforzando su carácter de sociedad anónima, al excluirla de legislación de control y auditoría que aplicara a empresas estatales.

Bajo ese contexto general, expondremos a continuación algunos recortes sobre la política seguida por YPF, especialmente en torno a sus fines generales como empresa y los medios particulares utilizados en el proyecto con Chevron, tal vez lo más resonante y extremo en su política que, como se verá, buscó ser un ejemplo totalizante.

.....

⁴¹ Ley 26741, reglamentada por el decreto 1277/2012.

⁴² Para más información, ver el capítulo de Diego Pérez Roig, “Los dilemas de la política hidrocarburífera en la Argentina posconvertibilidad”, en esta misma publicación.

Mirar para adelante, cuidar al conjunto, dar el ejemplo

A los pocos meses de asumir la dirección, Miguel Galuccio presentó públicamente el Plan Estratégico 2013-2017 (2012). En el documento y el evento se transparentaron los objetivos de la empresa, que fueron explicados claramente incluyendo con quiénes se buscaría consumarlos. El evento fue transmitido en forma virtual, en idioma inglés y apuntado a diversos referentes financieros, como el Bank of America, Deutsche Bank y Credit Suisse, de quienes fueron los únicos que se tomaron preguntas.

El Plan se asentó sobre los principios de la ley de soberanía hidrocarburífera, pero con una YPF que ya delineaba su camino propio al tiempo que divisaba transformaciones en el conjunto del país. El objetivo a largo plazo era que, a partir de una reversión en la tendencia negativa de las tasas de extracción, se convirtiera a la Argentina en un exportador neto de energía mediante la explotación masiva de no convencionales. Para alcanzar esta meta, la nueva cultura de la empresa se sustentaría en incrementar el valor accionario, el profesionalismo y la identidad competitiva y nacional, entre otros puntos, varios de ellos emanados de la misma ley de Soberanía Hidrocarburífera. Los no convencionales eran entonces la garantía de continuidad y proyección de la empresa, al ser la principal prioridad de inversión para el quinquenio, con más del 40% de los US\$ 40 mil millones proyectados. YPF estimó que, para solventar tal magnánimo plan, el 70% provendría del mismo flujo de caja de la petrolera, adelantando toma de deuda y un aumento de precios y subsidios, medidas que impulsó en los años subsiguientes. El restante sería a partir del financiamiento de socios en proyectos estratégicos, como los casos en los que se devino con Chevron o Dow.

Ahora, el plan perseguido por YPF, como decíamos antes, iba más allá de sus números y agenda particular. Los proyectos entonces no eran vistos desde una singularidad, sino como vías para universalizar la explotación al conjunto de la cuenca neuquina –la más rica en no convencionales– y más allá, en otras formaciones del país e internacionales. De esta forma, el primer proyecto que se logra consolidar es el de Chevron, un “proyecto [que] motivará a otras compañías a acelerar sus decisiones de inversión para no llegar tarde o quedar afuera; [...] La perforación masiva asociada a este proyecto ayudará a validar las características de

Vaca Muerta como productora de Shale Oil & Gas y probar su comercialidad; empresas como ExxonMobil, Shell, Apache, Total, etc. cuentan con acreaje propio y también podrían acelerar sus desarrollos de Shale Oil & Gas al tener un marco de condiciones favorables generado por el Proyecto” (Subsecretaría de Minería e Hidrocarburos del Neuquén, s/n: 10).

Socios casuales sobre la estepa

Las áreas insignia no eran ofertadas de forma caprichosa, sino sobre la base de una evaluación geológica y económica realizada por la misma YPF. Con estudios superficiales de las rocas madres desde 2007 y el primer pozo no convencional en 2010, la empresa identificó la zona, denominada Loma Campana, como una de las de mayor potencial a nivel nacional. Para julio de 2013, fecha del acuerdo con Chevron, YPF ya había perforado 64 pozos, cincuenta de ellos estimulados hidráulicamente (YPF, 2013a). El área elegida cuenta con una superficie de 395 km², o el 1,4% de la medialuna petrolera de Vaca Muerta. Se ubica sobre territorio de la comunidad mapuche Campo Maripe y al norte de la localidad de Añelo y los embalses Mari Menuco y Los Barreales, una de las principales fuentes de agua que abastece las zonas más densamente pobladas, como la ciudad de Neuquén y alrededores.

Una pregunta válida es por qué, de todas las compañías posibles, era elegido Chevron como aliado estratégico, con el alto costo político que significaba desde un inicio. YPF ha argüido de manera sistemática que la norteamericana cumplía las condiciones requeridas para lograr sus objetivos estratégicos –sociofinanciero y tecnológico– por lo que, al parecer, no había ninguna razón para discriminar. Pero, al mismo tiempo, contrarrestar a Repsol posexpropiación era una razón de más corto plazo que imponía el ingreso de un actor de peso. La estrategia de la española consistió en un fuerte lobby contrario a YPF en el plano internacional y el inicio de una demanda por US\$ 10 mil millones ante el CIADI, medidas que se desactivaron con el pago de indemnización en 2014.

Ya más lejano, también podemos preguntarnos lo mismo con Chevron; por qué decide tomar el rol de pionero en Vaca Muerta, siendo el primer actor extranjero y, hasta el momento de escribir estas líneas, el único junto a Dow, también asociado con YPF. Encontramos tres razones de política

económica para perseguir la aventura precursora. En primer lugar, en línea con otras *majors* del sector, asegurar acceso mientras se dimensiona Vaca Muerta como nueva frontera global; acción que se hace sobre la expansión misma de sus activos en el país.⁴³ En segundo lugar, en pos de construir aliados dentro del Estado para remover el embargo logrado por los damnificados ecuatorianos, hecho que efectivamente logró. Finalmente, otra razón sería, si bien nunca fue explícito, su rol como ariete en programas de promoción del gas no convencional por el Departamento de Estado norteamericano en función de sus intereses geopolíticos (di Risio, 2013).

Ahora, el proyecto con Chevron cuenta con una serie de particularidades. En primer lugar, constituye, junto a unas zonas en China, casi el único proyecto de *shale* que ha entrado en fase de explotación por fuera de Norteamérica. A pesar del mentado boom de los no convencionales a escala global, el alcance hasta el momento ha sido extremadamente acotado. En segundo lugar, las magnitudes del proyecto fueron un punto de inflexión al ‘normal’ funcionamiento de la industria en Argentina: al inicio, la cantidad de equipos de perforación, según el proyecto, equivalían a un cuarto del total de equipos en el país, en el punto máximo de producción se extraería un volumen equivalente al 74% del petróleo y 7% de gas del total actual de Neuquén y la inversión inicial de US\$ 1.100 millones equivalió a la inversión total del sector en la provincia en 2011 (YPF, 2013a). Por otro lado, las particularidades se combinan con prácticas generales del sector, como ciertos puntos de transparencia. Si bien se dio publicidad al acuerdo entre YPF y Neuquén –que habilita la explotación con Chevron y tiene una duración de 35 años más prórrogas–, el firmado con la compañía estadounidense se desconoce porque “sólo es confidencial en cumplimiento de las normas que aplican a una sociedad que cotiza en bolsa” (YPF, 2013b: 17).

.....

⁴³ A partir de la década del ochenta comenzó su actividad en la etapa *upstream* y, finalmente, con la compra en 1999 de Petrolera Argentina San Jorge S.A. consolidó su actual cartera operativa (Chevron, abril 2013). Principalmente asentado en la Cuenca Neuquina, cuenta con la operación de área El Trapial. En 2014, la empresa obtenía en el área más del 80% de su petróleo, siendo la segunda concesión a nivel nacional en términos de volumen (Secretaría de Energía). Desde 1999, la titularidad corresponde en un 85% a Chevron y el restante a la Corporación Financiera Internacional (CFI), brazo para el sector privado del Grupo del Banco Mundial. Con una extracción en caída, varios pozos no convencionales se realizaron en 2012, y en 2013 se proyectaron más de doscientos en función de la explotación a gran escala (di Risio *et al.*, 2014).

Prefiguración y excepción para la posibilidad

YPF mantuvo la primera reunión con representantes de Chevron en abril de 2012, poco tiempo antes de la sanción de la ley de soberanía hidrocarburiífera en mayo de ese año (YPF, 24/04/2012). En lo sucesivo, se fue afianzando el nivel de asociación contractual como también de cambio normativo en diversos niveles e instancias. Un día antes de que se firme el contrato entre YPF y Chevron se publicó el *Régimen de Promoción de Inversión para la Explotación de Hidrocarburos* y la eximición impositiva para diversos tipos de importaciones.⁴⁴ Posteriormente, se celebró un acuerdo entre la provincia e YPF, que debió ser ratificado por la Legislatura provincial⁴⁵ en medio de una represión sobre más de cinco mil personas. Una vez que estos pasos fueron dados, YPF, en tanto flamante titular del área, transfirió el 50% a una subsidiaria como parte del acuerdo con Chevron.

Cada medida fue un paso adelante, tanto para Chevron e YPF, como también, en algunas cuestiones, para el conjunto del sector. Por su lado, el Régimen permitió nuevos beneficios en materia de política económica para las operadoras que invirtieran por encima de los mil millones de dólares, incluida YPF. Entre los puntos principales se destaca el de atar parte de lo extraído a la cotización del mercado internacional dejando a libre disponibilidad de las empresas esa parte de los hidrocarburos y utilidades sobre las que también se quitarían gravámenes aduaneros si se decidiera exportarlas. La medida tenía impactos sobre políticas que había adaptado el mismo gobierno kirchnerista, como el fin de la libre disponibilidad y la restricción del giro de utilidades a casas matrices, dos pilares centrales de la reforma de los noventa. Al mismo tiempo, la ganancia de autonomía en el plano impositivo y comercial tuvo un correlato en medidas vinculadas a la gestión de áreas hidrocarburiíferas, creando las Concesiones de Hidrocarburos No Convencionales. Las empresas que se sumaran al Régimen y tuvieran como objetivo los no convencionales, podrían petitionar la subdivisión de áreas y, en estas, reiniciar los plazos de acuerdo al nuevo marco. En suma, dotaba a las compañías de instrumentos para reordenar el territorio de acuerdo a sus conveniencias. Finalmente, se extendieron los plazos de concesión a 35 años con posibilidad de diez de prórroga, si

.....
⁴⁴ Decretos nacionales 929 y 927/13, respectivamente.

⁴⁵ Decreto provincial 1208/13, ratificado por Ley provincial N° 2867.

bien en la ley de hidrocarburos nacional de ese momento el límite eran veinticinco.

Con el marco general abierto por el Régimen, se buscó la complementación con el contrato específico con quien ejerce el dominio originario, la provincia del Neuquén. En general, la jurisdicción norpatagónica, fruto del proceso de federalización, tiene la potestad de obviar a la Legislatura provincial para la concesión, pero el caso era excepcional debido a que se estaba extendiendo la superficie del área Loma Campana con plazos más bien poco habituales y en una prórroga anticipada, potestades otorgadas por el mismo Régimen.

En la Legislatura del Neuquén el proceso estuvo cargado de vicios y aberraciones. En un veloz trámite, cuasi administrativo, la discusión orilló lo abstracto, en cuanto el acuerdo entre las privadas era desconocido hasta por el mismo responsable de fiscalizarlo. Es así como el entonces ministro de Energía, Guillermo Coco, dijo en su declaración durante el debate en la Comisión de Hidrocarburos: “Yo conozco algunas partes de ese contrato, que es lo que le solicitamos nosotros” (Legislatura Provincia del Neuquén, 14/08/2013: 6). La falta de conocimiento acabado de lo que implicaba la medida se combinó con que no todas las condiciones estaban dadas porque, como dijo Coco, “este proyecto no nos da el tiempo para tener el cien por ciento de las herramientas legislativas” (*ibidem*: 13). El entonces ministro, que no reconocía la violación jurídica sobre la consulta previa al Pueblo Mapuche como uno de los inconvenientes o faltantes legales, precisó: “Lo que le aprobamos es la factibilidad económica al proyecto pero no le hemos aprobado en su totalidad el cien por ciento de la factibilidad ambiental” debido a que el control era deficiente e incompleto al momento. A fin de cuentas, detalles que no ameritaban que se frene el proceso. Por otro lado, mediante la mayoría parlamentaria, se saltó la estratégica Comisión de Ambiente pero, a futuro, el ministro aseguró que se crearía una comisión entre Provincia y Nación para establecer parámetros mínimos. Es que el proceso en su conjunto fue pensado como ad hoc del tradicional. Coco definió que fue a partir de las condiciones que pedía YPF que “generamos este acto administrativo [el debate en la Legislatura]”, condiciones necesarias porque “necesitaba un socio financiero” (*ibidem*: 6).

Con la aprobación legislativa del “acto administrativo”, como instruyó Coco, el acuerdo entró en vigencia. El documento contempló puntos comunes a otros escritos pero también diversas innovaciones políticas en materia de dispositivos institucionales. Como decía Coco antes, por la falta de herramientas legales necesarias, se crearon comisiones de fiscalización, mesas “entre las partes” para diversas cuestiones reguladas por Hidrocarburos y Ambiente. Era un hecho que, además de que regulaba sobre la marcha, igualaba partes en la fiscalización, a pesar de que el Estado provincial era el responsable en ejercer el poder de policía, mientras que no le cabía este rol a las operadoras. Otra novedad fue que la empresa acordó destinar US\$ 45 millones al Fondo Fiduciario de Responsabilidad Social Empresaria, ejecución que estaría sujeta al acuerdo entre funcionarios y la Fundación YPF, desdibujando una vez más roles, responsabilidades y funciones, ahora en el plano social y educativo. Más allá de estos nuevos componentes, la línea del acuerdo contempló otras cuestiones más tradicionales de un contexto neoliberal. En la dimensión fiscal, hasta la fecha de finalización del contrato en 2048, la provincia garantizó congelar impositivamente el proyecto, evitando modificar o crear nuevos tributos. En otro plano, el acuerdo estableció que, en última instancia de situaciones de conflicto y desacuerdo, la solución de controversias se regirá por la Cámara de Comercio Internacional (CCI), la más grande organización empresarial mundial, situada en París, Francia. Por último, en el acuerdo se mencionaba la posibilidad de ceder todos los derechos y obligaciones en manos de YPF a cualquier otro cesionario. Este último punto fue el que utilizó YPF para ceder la mitad de la titularidad a lo que se esperaba que sea Chevron San Jorge SRL, subsidiaria de la firma en el país. Un hecho que arrojó consecuencias inesperadas.

Finalmente, el periplo de cambios normativos encontró un nuevo episodio con la reforma de la ley nacional de hidrocarburos en 2014,⁴⁶ ya en plena carrera por atraer inversiones con la baja del precio internacional del crudo. Fue un proceso comandado y hegemonizado por YPF, con un Galuccio debatiendo y respondiendo en calidad cuasi ministerial en el Congreso nacional, donde se terminó de consolidar y otorgar la mentada seguridad jurídica a los componentes dispersos que antes

⁴⁶ Ley 27007.

mencionábamos, especialmente al incorporar a la ley el Régimen de Promoción, incluso con una reducción de los pisos mínimos exigidos de inversión. De esta manera, las Concesiones No Convencionales con plazos de 35 años, como Loma Campana, ya tenían la firmeza necesaria y no dejaban los flancos, como los abiertos por un decreto que modifica una ley. Más allá de incorporar a los no convencionales y reformas a otras fronteras, como el *offshore*, el movimiento general fue uniformizar las reglas y condiciones a nivel federal, proceso que al mismo tiempo siguió concentrando mayores potestades sobre el ámbito nacional, como lo había hecho la reglamentación de la ley de Soberanía Hidrocarburífera. En este sentido, encontramos limitaciones impositivas, como un techo a las regalías, y nuevos beneficios, como incentivos a inversión rápida posaprobación de la ley, de común aplicación al conjunto del país.

Por otro lado, la sanción de la ley ponía fin a una larga batalla en torno a qué modelo de empresas estatales debía regir en la Argentina. El conflicto se concretizó entre las empresas provinciales –lideradas por Neuquén– y la misma YPF en torno a la existencia del *carry*, impuesto que permitía a las estatales subnacionales apropiarse de parte de la renta de forma automática al firmar acuerdos con transnacionales. Para Galuccio, ganador de la contienda, tal medida erosionaba “la tasa interna de retorno de los proyectos no convencionales en Vaca Muerta” (*Fortuna*, 24/08/2014). En la vereda contraria no sólo se encontraba Neuquén y otras provincias, sino también Juan José Aranguren, otrora presidente de Shell Argentina y socio en tres áreas de la neuquina GyP. En declaraciones a la prensa, especuló que “previendo el final de su período de concesión de explotación o permiso de exploración en determinadas áreas, algunos productores quieren acotar el poder de negociación de las provincias”. Para él, “tener de socio a la provincia no es malo, porque ante problemas con el gobierno nacional por la importación de equipos o el incremento de las retenciones (a la exportación), o con las comunidades locales y los sindicatos, es más fácil encontrar una solución si la empresa provincial participa” (*ibídem*). Desde lados diversos, ambos mostraban igualmente sus hilachas empresariales; Aranguren evidenciando el uso de los gobernadores petroleros y sus empresas como ariete ante el gobierno nacional, y Galuccio amparándose en la lisa y llana competitividad de libre mercado.

YPF en la clandestinidad

Si hasta ahora nos hemos concentrado en la creación caótica de condiciones legales y de políticas públicas, es tiempo de pasar a lo paraestatal, aquello que no es evidente de por sí. Se dice esto porque, en la creación de seguridad y condiciones para los inversores, YPF ha facilitado salvoconductos y arquitecturas financieras complejas, con nodos tanto en el país como en paraísos fiscales. Para ver estas medidas, nuevamente tenemos que volver al proyecto con Chevron.

Como reconstruye un informe de la organización Taller Ecologista (Arelovich *et al*, 2015), YPF informó a sus accionistas en el cierre de balance de 2013 que, fruto del convenio con la firma norteamericana, se cedió el 50% de la concesión Loma Campana. Si bien la cesión se esperaba, lo notorio fue que los derechos hayan sido traspasados a una ignota empresa, Compañía de Hidrocarburo No Convencional SRL (CHNC), y no a la subsidiaria argentina de Chevron. Para seguir complicando las cosas, YPF aclaró en el documento que CHNC es una subsidiaria bajo control indirecto de ella misma, pero no ejerce las “decisiones financieras y operativas de CHNC ni financia sus actividades [y por lo tanto] no se encuentra expuesta a riesgos ni beneficios por su participación en CHNC” (2015: 103). Al mismo tiempo, se informó que Chevron cuenta con la posibilidad de ejercer derechos sobre CHNC para acceder al área y los beneficios, sobre la que se conformó un préstamo prendario por parte de Chevron en tanto garantía del acuerdo.

Vamos por partes. CHNC fue registrada en el mismo domicilio que YPF unos días antes de la firma con Chevron. En primer lugar, el control indirecto es porque no fue YPF misma sino dos ejecutivos de la firma los socios fundadores; Germán Laria, director de YPF, y Juan Garoby, gerente de Recursos No Convencionales de YPF. En cuanto a los directivos, hubo cambios e ingresos, como en marzo de 2014,⁴⁷ cuando se incorpora al abogado Ambrosio Nougés como tercer gerente.⁴⁸ Con cambios que

⁴⁷ Boletín Oficial N° 32.885.

⁴⁸ Nougés constituyó domicilio en la calle Reconquista 336, el mismo del estudio jurídico Urien y Asociados del que es socio; y el domicilio legal, de la Fundación Banco de Alimentos, donde actuó como Presidente y es actualmente Tesorero, como figura en la página web de la institución. Si bien entre los donantes de la Fundación figuran en diversos años Chevron e YPF, se desconoce el rol y responsabilidad de Nougés en

continuaron, a la fecha de escritura de este texto los gerentes eran Nougués, Laria y Colo, últimos dos directores de YPF.⁴⁹

En segundo lugar, YPF no ejerce las decisiones ni beneficios sobre la empresa porque lo hace Chevron, confirmado por documentación que publicó YPF posteriormente gracias a la demanda iniciada por el entonces senador nacional Rubén Giustiniani (Ministerio de Justicia, 2016). La pantalla se efectuó mediante un convenio celebrado entre YPF Shale Oil Investment I y Chevron Overseas Finance I, la primera radicada en Delaware (EE.UU.) y la segunda en Islas Bermudas (Reino Unido), ambos paraísos fiscales. La subsidiaria de YPF fue creada a principios de julio de 2013, días antes del convenio con Chevron, y cuenta con otras tres firmas hermanas homónimas y sucesivas (II, III y IV),⁵⁰ todas radicadas en el mismo domicilio y por el mismo registrante.⁵¹

La arquitectura permite esquivar responsabilidades, un control indirecto, y también constituir un flujo de capital entre las sociedades. Como registra cada Balance presentado por la compañía estatal, existen transferencias enormes y con un crecimiento exponencial por compras de hidrocarburos de YPF a CHNC en 2013 (\$50 millones), 2014 (\$2.311 millones) y 2015 (\$3.556 millones). Por otro lado, CHNC, al publicar información relevante en el Boletín Oficial, informó sucesivos crecimientos de su capital social. Escaló de cien mil pesos en su constitución en julio de 2013⁵² a más de nueve mil millones de pesos en diciembre de 2015.⁵³

Si la constitución de estas empresas se hizo sólo en función del contrato con Chevron o es un *modus operandi* para todas las actividades sobre Vaca Muerta, no es posible discernirlo a esta altura. En línea con las grandes del sector, YPF desde su conversión a sociedad anónima a principios de los años noventa y durante el posterior proceso de

.....
este asunto.

⁴⁹ Boletín Oficial N° 33.244.

⁵⁰ Estado de Delaware, División de Corporaciones. <https://delecorp.delaware.gov/tin/GINameSearch.jsp>. Consultado en marzo de 2015.

⁵¹ El representante o intermediario informado en la página del Estado es Corporation Service Company, el segundo en tamaño en la jurisdicción y detrás del que acumula el 60% de las empresas en Fortune 500, CT Corporation (*The New York Times*, 30/06/2012).

⁵² Boletín Oficial N° 32.678.

⁵³ Boletín Oficial N° 33.267.

internacionalización ha creado diversas subsidiarias a lo largo y ancho del globo. La estatización parcial de 2012 podría haber puesto fin a estos mecanismos a futuro, pero también como una revisión de lo hecho. Sin embargo, las medidas adoptadas fueron justamente en sentido contrario. YPF bajo comando estatal consolidó y expandió una red de subsidiarias en función de los nuevos proyectos y adquisiciones. De la información pública a los accionistas suministrada por YPF, emergen sociedades radicadas en países considerados paraísos fiscales y con protección de datos, como Holanda, Islas Caimán y Luxemburgo. Por ejemplo, en la compra de activos de la empresa norteamericana Apache, YPF constituyó una nueva empresa, llamada YSur, que tiene sede en las Islas Caimán (Arelovich *et al*, 2015).

Galuccio, conductor de la empresa commodity

“Porque el mercado ha advertido que los países ya no quieren desprenderse de sus reservas y que se las manejen privadamente, en todo caso están dispuestos a asociarse con quienes las operen, a través de tecnología, y de esta manera lograr rentabilidad o un ganador-ganador, win to win [sic], que es en definitiva lo que estamos proponiéndole hoy al mercado, desde esta YPF y por eso hemos adoptado el modelo del 51 por ciento. Hubiera sido más fácil, tal vez, estatizar, nacionalizar, no estar bajo el control o la mira de la Comisión Nacional de Valores, de la bolsa local, o de nada menos que la Bolsa de Nueva York”.

Cristina Fernández ante el nuevo directorio de YPF, Sheraton Hotel (Casa Rosada, 5/06/2012)

“Quiero reconocer el valor, el coraje y la visión de la señora presidenta, Cristina Fernández de Kirchner, en lanzar un nuevo modelo de empresa en Argentina donde se trata de alinear los intereses de los accionistas con el interés del Estado nacional y con el manejo de una compañía netamente profesionalizado. Yo creo que este es el modelo que hoy se puede llevar adelante en este país”.

Miguel Galuccio ante el Consejo de las Américas (OPSur, 27/08/2013)

La sanción de la Ley de Soberanía Hidrocarburífera abrió posibilidades para revertir el fuerte carácter neoliberal en las políticas del sector. El mayor control por parte del Estado, desde una perspectiva federal, y el retorno de la concepción de los hidrocarburos como recurso estratégico, eran

pasos importantes hacia la desmercantilización de la energía. Si bien el Consejo Federal de Hidrocarburos, a nuestro entender, mostraba mayores potencialidades, la Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas del Poder Ejecutivo era una importante herramienta para intervenir sobre el conjunto, y no bajo la óptica de una sola empresa.

A pesar de ello, primó la razón por la cual el gobierno estatizó parcialmente YPF: la urgencia macroeconómica, la de balanza de pagos. En épocas de restricción externa, la pérdida de autoabastecimiento energético constituyó un drenaje abultado y exponencial de divisas, suponiendo un creciente desgaste de la legitimidad política del gobierno encabezado por Cristina Fernández. Es así como, a meses de inaugurar el “cepo” cambiario, las medidas que se tomaron sobre YPF y el sector apuntaron a resolver un diagnóstico financiero y fiscal, amparándose justamente en actores que dispusieran tales capacidades resolutorias. La política de Estado estuvo en un segundo plano o, si se quiere, subsidiaria a la obtención de divisas. Entonces, si bien había bases, lo que se pedía con YPF era un salto de fe, una creencia en que primaría su mitad más uno, porque las contradicciones estaban en primera plana.

Los claroscuros en la marcha mostraron sus inconvenientes. Los métodos de alargar plazos, ocultar documentación, utilizar instancias empresariales de arbitraje, forzar prórrogas anticipadas, cambiar legislación por decreto, entre numerosas medidas, nos hace acordar épocas a las que supuestamente se buscaba poner un fin. Al mismo tiempo, las dinámicas de injerencia sobre lo social a través de Fundación YPF también han sido llamativas. Como auténtico brazo de construcción de legitimidad, ha podido penetrar y traspasar objetivos sobre ámbitos educativos, como la construcción de la Red de Universidades Petroleras, la conducción de amplias campañas comunicacionales sobre la inocuidad de la fractura hidráulica y la realización de programas de Responsabilidad Social Empresaria, sobre todo en la región de Allen, provincia de Río Negro, donde YPF impulsa la transición de la producción frutícola a la extracción gasífera (Álvarez, 2015).

A nivel regulatorio, los cambios impulsados por YPF fueron de abajo hacia arriba y de legislación particular a general. Las medidas fueron coincidentes con los cambios a nivel de táctica y estrategia que fue dando

la compañía en pos de asegurar objetivos pautados y socios conquistados. En concreto, a partir de un proyecto en particular, el de YPF con Chevron, se generó una serie de modificaciones dispersas y en diferentes niveles. Conjunto de cambios que se terminan prefigurando y cristalizando en la reforma de la ley de hidrocarburos un año después. O sea, con el convencimiento de que el proyecto era de carácter estratégico, YPF creó condiciones de posibilidad normativa e impositiva para el conjunto del país y el sector. En este proceso, la gran mayoría de las transformaciones se hicieron en un ambiente de cuestionable legalidad y legitimidad, dando lugar a un accionar de excepcionalidad como regla y la conversión de YPF como un operador político de intereses que, a nuestro parecer, están lejos de los sectores populares. En suma, en pos de salvaguardar la sustentabilidad de su proyecto compartido con una empresa altamente cuestionada, la compañía controlada por el Estado hizo caso omiso a críticas y cuestionamientos, incluso ejerciendo violencia y ataques comunicativos; pisos no presupuestos de una empresa estatal.

Con un impulso prioritario en la producción y aumento de los volúmenes extraídos, la valorización financiera de sus acciones, lineamiento institucional desde la privatización de los noventa en adelante, no perdió lugar (García, 2016). Es que, si bien bajo la órbita del Estado YPF se mantiene autónoma y ha impulsado importantes beneficios para sí y para el conjunto del sector, también es importante mencionar medidas como el aumento de precios y subsidios que, en definitiva, apuntalaban los márgenes de rentabilidad para promover la inversión y, a partir de que se produjo la baja en el precio internacional del petróleo, su “sustentabilidad”.

En esta misma línea, la crisis del sector ha reforzado la noción de YPF como organizador de Vaca Muerta, especialmente en el tránsito del mismo a megaproyecto. Lo que la empresa buscó fue trabajar en la cadena de valor e infraestructura para reducir costos. Con respecto al primer punto, mediante una subsidiaria desde 2015, la estatal encaró la explotación de arenas silíceas en la provincia del Chubut y, el mismo año, compró una serie de petroquímicas para incrementar la generación de valor. Con respecto a la infraestructura, tanto ella como el Estado nacional han impulsado proyectos para construir rutas, readecuar vías férreas nacionalizadas para el transporte de insumos y reformular el pueblo de Añelo, fruto de una alianza entre la Fundación YPF y el

Banco Interamericano de Desarrollo, que apuesta a ser la capital nacional de los no convencionales.

El horizonte devino del piso de la ley de Soberanía Hidrocarburífera a la política dictada por YPF. Porque YPF, en su proyección, fue más allá del logro prioritario del autoabastecimiento, como lo había establecido la ley, y apuntaló, no tan exitosamente como esperaba, la conversión de una Argentina exportadora neta de energía. Su lógica, si bien produce un insumo que es de interés público, combinó las prácticas de un tradicional actor guiado y cegado por la maximización de ganancias con objetivos sectoriales y macroeconómicos fijados por el Estado, asistido en ambos casos con flamantes herramientas institucionales y el manto de legitimidad con el que contaba la vieja YPF. Su excepcionalidad del ámbito público como empresa estatal no implica su falta de control, sino que refuerza su regulación por los socios y mercados financieros, quienes siempre lucharán por su eterna autonomía y, desde la mitad menos uno, han impuesto los contornos de los medios y fines.

VI. El estado empresario y la empresa pública

*"Ayer, la Revolución era una religión, y ahora se convierte en una policía".
Calasso, R. (2000:90)*

En el comienzo, nos preguntábamos por el devenir de las empresas estatales petroleras en dos claves: control y beneficiarios. En función de esos puntos, si bien GyP no lo alcanzó, es importante notar que en los tres casos el punto de llegada es la conformación mixta, donde han conducido procesos de desarrollo de frontera tecnológica en asociación con el capital transnacional. Entonces, a pesar de que hablamos de empresas estatales, la integración, en clave de de Graaff (2012), ha sido tanto en la misma propiedad como en la operación conjunta. En esta línea, se destaca la penetración del capital financiero y sus lógicas, dando lugar a empresas que hacen uso del aparato estatal a su favor bajo criterios más bien corporativizados, con ópticas economicistas y de carácter neoliberal.

Con respecto al control, el resultado ha sido la creación de herramientas en cierta medida autonomizadas de regulación pública, dispersas y deslocalizadas. El control residiría entonces en aquellos con acceso a los

nodos y mecanismos de decisión en el *management*, como también en instancias de regulación bursátil y sus consultoras. Al mismo tiempo, en clave histórica, se transitó de lo monolítico estatal a lo oligopólico privado, y ahora parece darse una mixtura también concentrada, pero multifacética, en la que además de la entidad jurídica madre se despliegan instituciones de diversa naturaleza, tanto para intervenir en el plano productivo-financiero como también en el plano social y político, con la protección y evasión patrimonial en tanto aditivo. En este sentido, es interesante ver cómo las redes desplegadas no se hacen en pozo únicamente, sino que cada una a su manera ha volcado energía en la cadena de valor y la infraestructura. Por otro lado, las alteraciones invocadas de forma constante se hacen bajo un estado de excepción cuasi permanente ya que siempre son puestas en pos de objetivos ulteriores, resoluciones necesarias ante determinada “crisis”, pero sin abrir juego a otras soluciones y con un diagnóstico acotado, más bien en función del mantenimiento de las reglas de juego. En esta línea, cualquier control mediante regulación que afecte al proceso productivo, como el ambiental, es batallado a capa y espada. El caso más ilustre en este sentido es la defensa férrea a la publicación del contrato con Chevron por parte de YPF, que logró hasta este momento no divulgarlo, a pesar de que un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación se lo confiere.

Con respecto a los beneficiarios, parece claro que el primer círculo es el de los propietarios contrapartes del Estado. En el caso de YPF, por ejemplo, el 49% está en manos de múltiples fondos de inversión, muchos de ellos localizados en paraísos fiscales (Arelovich *et al*, 2015). En segundo lugar, el Estado mismo es desde ya un beneficiario. Pensando en GyP casi exclusivamente, podríamos incluir a los partidos gobernantes como usufructuarios de la renta para manejos no claros. En tercer lugar, como se ha visto, la industria en su conjunto recibe su parte, desde los socios en los proyectos hasta los que encaran actividades conexas, como las empresas de servicios en franco ascenso. Con respecto a los consumidores finales –los usuarios–, podríamos decir que la misión emprendida por las estatales GyP e YPF ha impactado de forma más bien negativa, con fuertes traslados de costos hacia su lado, donde lo que no se discute es la tasa de ganancia.

Ahora, también al principio referimos que tangencialmente se abordaría el tema del rol y naturaleza del Estado en el proceso de acumulación

de capital, y destacamos diversos roles como vectores de acumulación privada (van Apeldoorn *et al.*, 2012). En primer lugar, el de *corregir* la marcha forzosa al creciente déficit energético que se venía registrando, que impacta de forma directa e indirecta en el crecimiento económico y la hegemonía política. En segundo lugar, el de *crear mercado* al expandir las fronteras tecnológicas y geográficas de los hidrocarburos mediante reformas en el marco jurídico, como así también construir legitimidad y para-institucionalidad. En tercer lugar, como *representación exterior* al priorizar en la agenda diplomática la búsqueda de asociaciones internacionales para las empresas estatales. Y, en cuarto, el de *dirigir* y supervisar a todo el sector mediante diversos mecanismos de política económica. Este último aspecto es, a nuestro entender, el más novedoso y distintivo a partir de las múltiples instancias creadas en la última década.

En suma, a diferencia de los noventa, el Estado no se desprende de la propiedad de las petroleras, pero tampoco cambia sustancialmente la lógica de comportamiento de otra empresa privada. La diferencia impacta en las estrategias y tácticas que se encaran porque, en definitiva, parece no alcanzar con la propiedad, la vieja bandera, en estas nuevas dinámicas. Eso no implica que no sea un avance, sino más bien un reposicionamiento en cuanto a los movimientos y acciones a largo plazo. En este sentido, es una pregunta abierta si la mayor participación estatal permite un mejor margen de maniobra para el campo popular cuando los objetivos planteados no son compartidos. Vemos difícil en este punto considerar linealmente avances o retrocesos debido a que, dado el uso de legitimidad conferidas, como se aprecia en los casos, también se percibe una capacidad mayor de penetración de las empresas estatales dentro del aparato total del Estado, tanto para promocionar sus objetivos como para defender sus intereses. Capacidad que se extiende a sus socios y al conjunto del sector.

El oxímoron, empresas desmercantilizadas

Lo que nos preocupa es el foco excluyente sobre el medio, desestimando análisis sobre los claros fines, cuando también las herramientas se vuelven fines en sí mismas. Se podrá discutir más o menos en torno a la transparencia de las medidas de gobierno, pero en función de eso han quedado de lado las disputas estratégicas del para qué. De acuerdo a nuestra entender,

la inquietud es si una empresa estatal petrolera puede conducir un proceso de transición que apuntale su propia defunción. Finitud que transite sobre dos vías posibles: una, las fuentes energéticas mismas; es decir, que pueda invertir en fuentes alternativas existentes y en el desarrollo de nuevas, al tiempo que desinvierta en combustibles fósiles sin que por ello implique el fin de la extracción total. Dos, en la socialización de medios de producción y conocimiento; en otras palabras, que en las vías de cambio pueda traspasar el control y producción de la energía a otras formas asociativas cooperativas.

Por otro lado, frente a las nociones de empresa estatal, parecen interesantes las construcciones hechas en torno a las empresas públicas. A grandes rasgos, la propiedad y control no recaería enteramente dentro del Estado o asociado al mercado privado, como las mixtas, sino que sería entre el ámbito estatal, los trabajadores de la firma y las comunidades aledañas a los emplazamientos. Tal entidad, en función de fines estratégicos como los antes planteados, podría absorber principios que hoy están, en el mejor de los casos, en un segundo plano, como los principios ambientales, de trabajo y democracia interna, derechos colectivos indígenas y socioeconómicos, entre otros. Claro está que el retiro del mundo financiero es perentorio en este sentido.

Por último, es importante decir que la resolución de tales mecanismos no está exenta de las correlaciones de fuerza a nivel general en la sociedad. Las empresas estatales hoy en día brotan de las mismas demandas y pulsiones que existen en los procesos de acumulación reinantes. Transitar hacia otras realidades requerirá innumerables cambios y transformaciones. En última instancia, lo que nos importa es que, en esa disputa, las empresas sean un vector de cambio, más que de conservación.

Bibliografía

- Álvarez, M.** (2015). *Alto Valle Perforado: el petróleo y sus conflictos en las ciudades de la Patagonia norte*. Buenos Aires: Jinete Insomne.
- Arelovich, S.; Bertinat, P.; Arelovich, L. y García, G.** (2015). *Frack Inc. Tensión entre lo estatal, lo público, lo privado y el futuro energético*. Rosario: Taller Ecologista.
- Calasso, R.** (2000). *La ruina de Kasch*. Barcelona: Anagrama.
- Clarke, J.; Newman, J.; Smith, N.; Vidler, E. y Westmarland, L.** (2007). *Creating citizen-consumers: changing publics and changing public services*. Thousand Oaks, California: Sage Press.
- de Graaff, N.** (2012). “The hybridization of the State–capital nexus in the global energy order”. En revista *Globalizations*, volumen 9, número 4, pp. 531-545.
- Durán, L.** (2008). “Renegociación de los contratos petroleros”. Mimeo.
- di Risio, D.** (2013). “Manual de operaciones: shale gas en Ucrania”. En *Fractura Expuesta: Invasión Fracking*, número 2, pág. 30-37. Buenos Aires: Observatorio Petrolero Sur.
- di Risio, D. y Cabrera, F.** (2014). *Fracturando Límites: el desembarco del fracking en Latinoamérica*. Bruselas: Friends of the Earth Europe.
- Etcheverry, R. y Toledo, M.** (2012). *Yeil: Las nuevas reservas*. Buenos Aires: LMT.
- Ferrante, S. y Giuliani, A.** (2014). “Hidrocarburos no convencionales en Vaca Muerta (Neuquén): ¿Recursos estratégicos para el autoabastecimiento energético en la Argentina del siglo XXI?”. En *Revista Estado y Políticas Públicas*, número 3, pp. 33-61.
- García, G.** (2016). “El contrato entre YPF-Chevron: desdibujando lo público, lo privado y lo estatal”. Mimeo.
- Magdahl, J. O.** (2012). *From privatisation to corporatisation: exploring the strategic shift in neoliberal policy on urban water services*. Oslo: FIVAS, Association for International Water Studies.

- McDonald, D.** (2015). “La ambigüedad de lo público y los numerosos significados de la corporatización”. En McDonald, D. (editor), *Servicios públicos en el Sur Global: Mirada crítica a nuevas formas de gestión*. Madrid: Clave Intelectual, pp. 9-46.
- Observatorio Petrolero Sur** (27/08/2013). “El Estado Empresario y las transnacionales en la Legislatura neuquina” (Online).
- OpenOil** (2013): “Understanding oil contracts”. Mimeo.
- Public Services International Research Unit (PSIRU)** (2014). “Exposing the myths around Public-Private Partnerships”. Mimeo.
- Publish What You Pay Norway** (2011). “Piping profits”. Mimeo.
- Ramesh, M. y Araral, E.** (2010). “Introduction: reasserting the role of the state in public services”. En **Ramesh, A. y Wu** [comps.], *Reasserting the Public in Public Services: New public management reforms*. Nueva York: Routledge, pp. 1-16.
- Tax Justice Network** (2012). “The price of offshore revisited”. Mimeo.
- Thwaites Rey, M.** (2007). “Complejidades de una paradójica polémica: estructuralismo versus instrumentalismo”. En Thwaites Rey (comp.), *Estado y Marxismo: un siglo y medio de debates*. Buenos Aires: Editorial Prometeo, pp. 215-268.
- Toledo Tolentino, Á.** (2011). “Cambios en la industria petrolera internacional bajo la etapa neoliberal”. En H. Márquez, R. Soto, & E. Zayago (comps.), *El desarrollo perdido. Avatares del capitalismo neoliberal en tiempo de crisis, Desarrollo y Migración*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa y Universidad Autónoma de Zacatecas, pp. 153-176.
- Ryggvik, H.** (2010). *The Norwegian oil experience: A toolbox for managing resources?* Oslo: Universitetet i Oslo.
- Sapag, L.** (2013). *Volver al Neuquén que viene*. Neuquén: Editorial de la Universidad Nacional del Comahue.
- van Apeldoorn, B.; de Graaff, N. y Overbeek, H.** (2012). “The reconfiguration of the global State–capital nexus”. En revista *Globalizations*, volumen 9, número 4, pp. 471-486.

AGENCIAS OFICIALES

Casa Rosada (05/06/2012). Encuentro con el nuevo directorio de YPF: Palabras de la Presidenta de la Nación.

Gas y Petróleo del Neuquén (2013). Balance Consolidado Anual (Completo) al 31 Dic 2013.

_____ (2014a). Informe de gestión 2014. Mimeo.

_____ (2014b). Balance Consolidado Trimestral (Completo) al 31 de marzo de 2014.

_____ (2014c). Balance Consolidado Trimestral (Completo) al 30 de junio de 2014.

_____ (2014d). Balance Consolidado Trimestral (Completo) al 30 de septiembre de 2014.

Gobierno de la Provincia del Neuquén (2011). Apertura del XL período de sesiones ordinarias de la Honorable Legislatura de la Provincia del Neuquén. Mimeo.

_____ (2012). Apertura del XLI período de sesiones ordinarias de la Honorable Legislatura de la Provincia del Neuquén. Mimeo.

_____ (2013). Apertura del XLI período de sesiones ordinarias de la Honorable Legislatura de la Provincia del Neuquén. Mimeo.

Legislatura de la Provincia del Neuquén (14/08/2013). Versión taquigráfica de Comisión “J”.

Ministerio de Justicia de la Nación (2016). Acceso a la información pública – Contrato YPF-Chevron – SISA OA 12156.

Subsecretaría de Minería e Hidrocarburos del Neuquén (s/n). Desarrollo Shale – Loma La Lata Norte / Loma Campana. Proyecto Eagle – Jaguar.

INFORMACIÓN DE EMPRESAS Y ENTIDADES PRIVADAS

Chevron (2013): 2012 Supplement to the Annual Report.

YPF (2012): Estrategia de gestión 2013 – 2017.

_____ (24/04/2012). Reuniones con empresas del sector. Se busca el incremento de la producción.

_____ (2013a). Presentación a la Provincia del Neuquén, Sub Secretaría de Hidrocarburos, Minería y Energía Ministerio de Energía, Medio Ambiente y Servicios Públicos. Desarrollo No Convencional del Área Loma La Lata Norte/Loma Campana.

_____ (2013b). Acuerdo YPF – Chevron. Para el desarrollo de Vaca Muerta. Balance Contable Consolidado de YPF al 31 de diciembre de 2015.

MEDIOS DE PRENSA

BBC (**Jorn Madslie**n), (10/02/2016). Norway seeks to diversify its economy as oil earnings plunge. (Online).

Diariamente Neuquén, (28/04/2016). GYP no cotizará en bolsa, y se endeudará. (Online).

Drilling Contractor (**Joanne Liou**), (15/05/2013). PETRONAS: NOCs expand globally with increasing autonomy, financial strength. (Online).

Fortuna, (24/08/2014). Shell ataca a YPF por la nueva ley de hidrocarburos.

Fuera del Expediente, (11/05/2016). Causa Alejandría: Coco logró el sobreseimiento porque venció el período de investigación. (Online).

Página/12 (**Ricardo Augusto Nissen**), (17/04/2016). Sobre la ilegalidad de las sociedades offshore.

Río Negro, (22/01/2013). Promulgan la ley de Gas y Petróleo. (Online).

_____ (**Luis Sapag**), (13/12/2014). ¿Se puede imitar el modelo noruego? (Online).

The New York Times (**Leslie Wayne**) (30/06/2012). How Delaware Thrives as a Corporate Tax Haven. (Online).

Hidrocarburos y diversificación productiva en tiempos de Vaca Muerta

Nueva expansión de frontera del capital

Por **Hernán Scandizzo**

periodista - TEA, investigador de OPSur

“Ese parece ser el destino de Neuquén, marcado por una historia petrolera de un siglo y por oportunidades de sus cuantiosos recursos hidrocarbúrferos, hidráulicos, eólicos, solares y de biomasa. Pueden plantearse otros derroteros, pero no han aparecido propuestas viables y sustentables, capaces de dar trabajo a quienes habitan y habitarán la provincia a la par de suministrar al país la energía que necesita para su desarrollo”.

Luis Sapag, 2013: 137-138.

I. Discursos para el Neuquén futuro

“El territorio es testimonio de una apropiación social, económica, ideológica y política del espacio por grupos que se dan una representación particular de ellos mismos, de su historia, de su singularidad. En una síntesis muy apretada, podemos afirmar que el territorio expresa y es resultado de relaciones entre grupos sociales presentes en un espacio geográfico concreto y en un tiempo determinado”. La afirmación de Alejandro Schweitzer, doctor en Geografía de la Universidad Nacional de la Patagonia Austral-Cornicet, resume la noción de territorio desde la que partimos para abordar el proceso de producción del espacio de expansión del capital⁵⁴ que atraviesa

.....
⁵⁴ “El concepto de expansión geográfica permite estudiar las maneras en que nuevas actividades dinámicas se despliegan hacia espacios nuevos, recién integrados al espacio nacional o internacional o hacia espacios donde las actividades productivas y las sociedades se asientan en sectores menos dinámicos. Se trata de exportación de

Añelo –localidad y departamento– y se extiende, incluso, más allá de los límites de la provincia de Neuquén, en lo que se ha dado en llamar Región de Vaca Muerta.

Si bien la explotación de hidrocarburos en Neuquén comenzó en 1918 en Plaza Huincul, su centralidad no es centenaria; el gas y petróleo adquirieron esa relevancia en la economía local recién en las postrimerías del siglo xx.⁵⁵ En la década de 1960, el Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo de la provincia (Copade) proyectaba agregar valor a los hidrocarburos extraídos –particularmente el aprovechamiento del gas que se venteaba o quemaba–, pero depositaba sus mayores expectativas en la generación de energía hidroeléctrica como alternativa para dinamizar la economía. Las represas, con obras complementarias, permitirían ampliar la superficie irrigada, creando condiciones para la implementación de proyectos agropecuarios, además de garantizar la energía para “generar polos de desarrollo con industrias propulsoras que se constituyan en centros a partir de los cuales se difundan las fuerza dinámicas en expansión” (Favaro, 2005: 4).

.....

factores productivos (capital, fuerza de trabajo) para la adecuación de un territorio a los fines de asegurar las condiciones para la realización de nuevas actividades o de reconversión de las mismas bajo nuevas tecnologías o formas organizativas. (...) En la medida que son procesos de extensión del área de realización de una actividad nueva, que implica fenómenos de apropiación, desplazamiento de población y actividades e imposición de nuevas maneras de organización del espacio, se los puede definir como procesos de producción de espacios de “frontera de expansión del capital” (Schweitzer, 2012: 23-24).

⁵⁵ Al igual que como sucede actualmente con Añelo, y antes con Rincón de los Sauces, para Plaza Huincul también se auguró un futuro esplendor a partir de la explotación de hidrocarburos, como lo reflejan relatos costumbristas de Carlos Guevara Labal publicados en Viejo Neuquén, cuya primera edición se realizó en 1929. “Plaza Huincul es un zona petrolífera por excelencia, pues existen allí actualmente varios yacimientos en franca tarea de explotación, por lo que es indudable que tiene un gran porvenir. Dada su mayor cercanía a los principales centros de consumo de combustibles líquidos que los yacimientos de la zona de Comodoro Rivadavia y la superioridad de la calidad de su petróleo, no es aventurado asegurar que Plaza Huincul, dentro de pocos años, será la población más importante del territorio del Neuquén” (1954: 61-62). Por entonces también la bonanza era augurada con un discurso épico: “Sólo quien haya cruzado en todas direcciones la región de Plaza Huincul, observando y sufriendo muchas veces los efectos de aquella soledad inmensa y de aquella sequía y esterilidad que dan espanto, puede apreciar en sus justos méritos la tarea que debe haber significado para los que tuvieron a su cargo la perforación número uno, origen del descubrimiento del yacimiento petrolífero fiscal” (1954: 62).

A través de la ley provincial 378/64, sancionada durante la primera gobernación de Felipe Sapag y del Movimiento Popular Neuquino (MPN),⁵⁶ se otorgaron beneficios para la radicación de industrias –cesión de tierras o venta a valor fiscal, electricidad a precio preferencial, exención de impuestos provinciales, provisión de agua, etc.– para el aprovechamiento integral del potencial minero, agropecuario y forestal.⁵⁷ Según Luis Sapag –hijo del cinco veces gobernador Felipe Sapag, actual diputado provincial y uno de los intelectuales del MPN–, la diversificación de la matriz productiva y la intervención del Estado provincial en las diferentes ramas que consideraba estratégico impulsar –a las que “el sector privado no tenía intenciones de acudir”– constituyeron el eje vertebral del programa de construcción del “capital estatismo neuqueniano” del MPN fundacional, como lo define Sapag hijo.

Con el objetivo de fomentar y alimentar un núcleo reproductivo generador de empleos que en el mediano plazo pudiera acumular capitales y tecnologías, sostiene Sapag, se crearon el Banco de la Provincia del Neuquén (BPN) –en principio de capital mixto y luego estatizado– y las empresas –sociedades anónimas– Transportes Aéreos Neuquén, Corporación Minera del Neuquén, Corporación Forestal del Neuquén y Artesanías Neuquinas. También los entes provinciales de Energía y Agua y Saneamiento, además de hoteles y hosterías, aeropuertos y la red de telecomunicaciones (2013: 70-71).

Los militares, funcionarios, empresarios, estancieros y profesionales que controlaban los resortes de poder previo a la provincialización, sostiene Luis Sapag, “procuraban imitar a la oligarquía nacional en un Neuquén protocapitalista que no se adecuaba a la cría de vacunos ni a las

⁵⁶ El MPN fue fundado en 1961 en el marco de la estrategia de participación electoral del peronismo a través de la creación de partidos provinciales durante su proscripción. En 1962 ganó la primera elección, que llevó a la gobernación de la provincia a Felipe Sapag (1963-1966), quien ocupó también ese cargo en 1970-1972 (durante la dictadura autodenominada Revolución Argentina), 1973-1976, 1983-1987 y 1995-1999. Desde entonces la fuerza provincial gobierna Neuquén, incluso aportando funcionarios a dictaduras cívico militares, ya que además del patriarca neuquino, Pedro Salvatori fue gobernador de facto.

⁵⁷ En diciembre de 1967 la dictadura del Gral. Juan Carlos Onganía implementó la “tarifa Comahue” (Ley N° 17574), que establecía para las provincias de Neuquén y Río Negro una reducción de hasta el 50% de lo que se pagaba en Buenos Aires, Rosario o Córdoba, para estimular la radicación de industrias. Fue derogada en la década del noventa con la desregulación del sistema energético nacional.

plantaciones extensivas de cereales. No supieron crear un proyecto alternativo, por lo que nunca se consolidó una clase inversora e innovadora capaz de liderar la economía y la política”. Distinto sucedió en “los distritos vecinos como Río Negro y Mendoza, cuyas dinámicas de desarrollo fueron trazadas por capitales privados, principalmente agroindustriales” (2013: 43-46). Cabe señalar que tampoco la burguesía mercantil, que controló el Estado a partir de la provincialización –y de la que la familia Sapag es exponente–, se caracterizó por las inversiones productivas, sino que profundizó la estrategia de acumulación desplegada en la época territorialiana como proveedora del Estado.

En la década del setenta Neuquén inició su paulatina conversión en generadora de energía para la Pampa Húmeda. A la puesta en marcha del Complejo Hidroeléctrico Chocón-Cerros Colorados, se sumó el descubrimiento de los yacimientos Puesto Hernández (1969) y Loma La Lata (1977) que, respectivamente, incrementaron la disponibilidad de petróleo y gas del país. Además de reposicionar al sector hidrocarburiífero en la economía neuquina, estos acontecimientos marcaron el inicio del desplazamiento de la actividad hacia el norte de la provincia, ante el incipiente agotamiento de la zona petrolera tradicional (la comarca Plaza Huincul-Cutral Co). También de aquellos años datan las políticas de promoción del sector secundario, con la creación del Parque Industrial en las afueras de Neuquén Capital, que vivió un período de crecimiento.⁵⁸

Hacia 1990 se consolidó la preponderancia de los hidrocarburos en la economía provincial, no sólo por la disponibilidad de reservas de gas y crudo –incrementadas por nuevos descubrimientos: El Portón (1990), El Trapial (1991) y Sierra Chata (1993), en el norte de la provincia–, sino también por el aumento de las exportaciones y la liquidación de regalías, que otorgaron al sector una fuerte incidencia en el presupuesto. Si en la década del setenta el rubro Explotación de Minas y Canteras representaba el 16,4% del Producto Bruto Geográfico neuquino, en 1999 había ascendido a 69,8% (Giuliani; 2013: 138). Paradójicamente, en ese marco, el gobernador Felipe Sapag impulsó el Plan Neuquén 2020, proyecto de desarrollo territorial diseñado por el Copade que apuntaba a la diversificación de la matriz productiva.

⁵⁸ En 1990 representó el 9,6% del PGB y en los últimos años su participación se ubica entre el 3 y el 5% (Giuliani; 2013: 139).

Hacia la cultura agroindustrial

El auge del Neuquén petrolero se daba en el contexto de reciente privatización de YPF, cuando las nuevas operadoras buscaban la maximización de las ganancias a través de acelerados ritmos de extracción y nula exploración de riesgo, que en el corto plazo dieron paso a una vertiginosa disminución de las reservas de crudo y gas.⁵⁹ El cuadro se agravaba con la merma en los ingresos procedentes de las regalías petroleras por la baja en la cotización del barril de crudo,⁶⁰ e impactaba severamente en las finanzas provinciales (PNUD-Neuquén, 1998: 3). Esto le imprimía mayor volatilidad a un escenario marcado por los efectos de las políticas neoliberales implementadas desde inicios de la década: desaceleración de la economía, alta tasa de desempleo, ruptura del entramado social y económico construido en torno a la YPF estatal. En 1996, la implementación de medidas de ajuste fiscal se tradujo en un recorte del 20% de los sueldos del personal de la administración pública provincial. Además de los conflictos protagonizados por los trabajadores del Estado, ese año la cancelación del precontrato para la instalación de una planta de producción de fertilizantes nitrogenados en Plaza Huincul detonó el levantamiento popular de esa localidad y su vecina Cutral Co –conocido como el Cutralcazo–, que inauguró a nivel nacional un ciclo de luchas protagonizadas por los trabajadores desocupados.

“Buscaremos seriamente intentar cambiar nuestro paradigma productivo basado hoy en los hidrocarburos, sin dejar de explotarlos e industrializarlos. Debemos hacer que la economía agroindustrial sea el eje económico del próximo siglo porque genera mayor cantidad de empleos por unidad de inversión, porque es renovable y porque mejora el medioambiente”, sostenía Felipe Sapag en su mensaje de apertura de las sesiones ordinarias legislativas el 1 de marzo de 1997, durante su último mandato. Una afirmación que pone en tensión los dichos de su hijo Luis Felipe con

⁵⁹ En Neuquén 2020 se afirmaba que el horizonte de reservas de crudo era de aproximadamente 7 años, “el cual deberá extenderse permanentemente con la promoción de más y mejores tecnologías de acceso a reservorios hoy considerados marginales”. En el mismo documento reconocía que para mantener el horizonte de reservas se debería promover la exploración de petróleo y gas en zonas de alto riesgo” (Copade, 1997: 40).

⁶⁰ El barril de crudo, que en noviembre de 1990 había cotizado 31,54 dólares promediando los precios de Brent, WTI y DubaiFateh, registró una baja sostenida en los años siguientes hasta llegar a los 10,41 dólares en diciembre de 1998. Esa situación comenzó a revertirse durante 1999 y mantuvo un ciclo ascendente durante la década siguiente, superando la barrera de los 100 dólares (IndexMundi).

que abrimos este trabajo. “Tenemos tierra y agua; cuando tengamos las ciento cincuenta mil hectáreas programadas en producción, ciertamente seremos una provincia distinta y mucho mejor” (Copade, 1997: 3).

El Plan Neuquén 2020 fijaba como meta a veinte años poner en producción 100 mil hectáreas agropecuarias y 200 mil forestales, y desarrollar el sector agroindustrial. El turismo, junto a la minería y la generación de energía funcionarían como “ejes complementarios y articuladores con el corto y mediano plazo”, de ellos se derivaría la dinamización de otros sectores como servicios, comercio e industria. También la conquista del mercado asiático a partir de un corredor bioceánico era otro de los puntos de relevancia (Giuliani, 2013: 161). En este contexto, en 1998 fueron creados el Instituto Autárquico para el Desarrollo Productivo (Iadep) y el Centro del Promoción y Desarrollo para la Pequeña y Mediana Empresa (Centro Pyme). El primero con el objetivo de asistir y promover el desarrollo y transformación de la estructura económica de la provincia a través de la entrega de créditos para la fruticultura, horticultura, ganadería y forestación; mientras que el segundo estaba orientado a estimular las actividades económicas de las pequeñas y medianas empresas privadas.

En la misma década, previo al gobierno de Felipe Sapag, las administraciones del MPN habían presentado otras propuestas para desarrollar la economía, tendientes a agregar valor a los hidrocarburos. En 1991, sobre el final del gobierno de Pedro Salvatori, el Copade elaboró el plan Estrategias para el desarrollo, que apuntaba a la instalación de un polo petroquímico compuesto por unas diez industrias, las cuales tendrían al gas natural como insumo para la producción de fertilizantes, fibras sintéticas y resinas plásticas. Por entonces se mencionaba el interés de firmas como la multinacional Dow Chemical y la nacional Pérez Companc.

Sin embargo el proyecto fue desechado por Jorge Sobisch, que llegaba por primera vez a la gobernación de la provincia (1991-1995); aunque sí retomó la idea de instalar una planta de producción de fertilizantes nitrógenados en Plaza Huincul, que había sido planteada por primera vez en 1966 y arrastraba un largo rosario de frustraciones.⁶¹ El mandatario

⁶¹ Para más información sobre el devenir del proyecto de instalación de una planta de fertilizantes en Plaza Huincul se puede consultar Neuquén El Desafío (06/02/2015), La Planta de Fertilizantes en Plaza Huincul (Online); y Clarín (26/06/1996), Historia

neuquino llegó a firmar un precontrato con la canadiense Agrium, por el cual la provincia se comprometía a ceder el yacimiento gasífero El Mangrullo y a aportar 100 millones de pesos/dólares de los 400 millones que se debían invertir; términos que fueron rechazados por Felipe Sapag al asumir.⁶² También sobre el final de su gestión, Sobisch presentó Propuestas y lineamientos para la gestión de gobierno 1995-1999, que planteaba un “reordenamiento y mayor prolijidad del estado provincial”, dando un rol prioritario a la iniciativa privada (Giuliani; 2013: 160).

Cuando Sobisch asumió en 1991 desechó el plan de Salvatori, mientras que en 1995, al llegar a la gobernación Felipe Sapag, también se distanció del rumbo tomado por su antecesor. Con esos antecedentes, la suerte del Neuquén 2020 era conocida. Cuando Felipe Sapag finalizó su último mandato y retornó Sobisch a la Casa de Gobierno por dos períodos consecutivos, el Plan no fue tomado en cuenta, aunque mantuvo vigencia en los despachos oficiales el libreto de la diversificación.⁶³ El incremento sostenido del precio del crudo, que lo acompañó a lo largo de sus dos mandatos, y la devaluación de 2002 funcionaron como mecanismos de engorde de las finanzas públicas y costearon la aventura neoliberal.⁶⁴

Festival de créditos

Hacia mediados de la primera década del 2000 el Ministerio de Planificación Federal e Inversión Pública de la Nación (Minplan) impulsó la elaboración del Plan Estratégico Territorial Argentina 2016 con el objetivo de

.....
de planes nunca cumplidos (Online).

⁶² En este punto cabe aclarar que si bien Felipe Sapag no avanzó en el acuerdo con Agrium en su plan de gobierno, sí contemplaba la industrialización en origen de los hidrocarburos apuntando al desarrollo de la industria química y petroquímica en Cutral Co y Plaza Huincul, en consonancia con lo proyectado por Salvatori (Copade, 1997: 40).

⁶³ Cabe aclarar que tanto en Lineamientos para el Plan Director del Desarrollo Neuquino (2008) como en el Plan Productivo Provincial (2009) impulsados por Jorge Sapag se retoman líneas de acción y proyectos del Plan Neuquén 2020, lo mismo se verifica en los anuncios formulados desde la actual gobernación de Omar Gutiérrez.

⁶⁴ “El presupuesto para el año 2007 es el más abultado de la historia provincial con ingresos por más de 3.000 millones de pesos. Las regalías estimadas constituyen su principal componente: 914,2 millones por el petróleo, 564,4 millones por el gas, y otros 83 millones que corresponden a hidroelectricidad” (Bilder y Giuliani; 2007: 4-5).

“identificar las inversiones en infraestructura y equipamiento necesarias para el desarrollo territorial de la Nación y las Provincias” (Kossoy, 2006: 2). En ese marco, las autoridades neuquinas planteaban la necesidad de diseñar estrategias de diversificación de la matriz productiva ante un vaticinado fin de ciclo petrolero. La provincia acumulaba una baja sostenida en la extracción de hidrocarburos; entre 1999 y 2006 el petróleo registraba un descenso del orden del 30%, mientras que el gas, que había experimentado su pico histórico en 2004, al año siguiente cayó un 10% (Minplan, 2008: 228). El incremento del precio del crudo compensaba la caída y evitaba que la situación se tornara aún más crítica. El barril, que en 1998 había rondado los 14,5 dólares, se acercó en 2005 a los 50 dólares. Mientras que en el caso del gas, que no tiene un mercado internacional como el petróleo, la evolución de los precios se mantuvo en niveles fijos muy inferiores si se toma como referencia el precio de importación desde Bolivia (Pilatti, 2008: 57-58).⁶⁵

Según un informe elaborado en 2006 por el Copade, utilizado como insumo del Plan Estratégico Territorial, las regalías por petróleo constituían alrededor de un tercio de los ingresos de la Provincia, y advertía que, de mantenerse las tasas de extracción del momento y no incrementarse las reservas, el agotamiento del petróleo se produciría alrededor de los siguientes 20 años (2006: 35). En tanto, el organismo subrayaba como aspecto positivo que ese año la superficie destinada a la fruticultura y horticultura había alcanzado 18 mil hectáreas de los departamentos Confluencia y Añelo. ¿Estaba en marcha la diversificación productiva? Los cultivos más importantes eran los frutos de carozo, las peras y manzanas; estas últimas habían representado el 10% y el 20% de la producción nacional, respectivamente. En cuanto a la vitivinicultura, destacaba la existencia de más de 1.500 hectáreas de viñedos en las localidades de San Patricio del Chañar y Añelo, donde además funcionaban tres bodegas –con una capacidad de producción máxima de 16 millones de litros por año– y una cuarta a punto de sumarse (2006: 18). Resaltaba también como un indicador de crecimiento que San Patricio del Chañar registraba la tasa más alta de desmontes de la provincia a

⁶⁵ Situación esta última que motivó el reclamo conjunto de las autoridades provinciales, las operadoras y el sindicato de petroleros privados ante el gobierno nacional, para incrementar el precio del millón de BTU en boca de pozo.

causa de la expansión de los viñedos (2006: 39).⁶⁶

La nueva cruzada por la diversificación productiva había permitido al Ejecutivo Provincial emitir Títulos de Deuda para el Desarrollo Provincial (Ley 2505/05)⁶⁷ por 250 millones de dólares y protagonizar un festival de créditos –como tituló el periódico neuquino 8300– por 400 millones de pesos. A través del Iadep y del BPN fue beneficiado un círculo de ex funcionarios y empresarios amigos.⁶⁸

Si bien los amiguismos, las empresas fantasmas y los créditos inconvertibles no son un dato menor, tampoco se puede soslayar que la orientación de los fondos respondía a un programa neoliberal que apostaba a “la gran empresa tecnificada que elabora vinos finos para la exportación” en detrimento, por ejemplo, de la posibilidad de beneficiar a pequeños productores (Bilder y Giuliani; 2007: 4).⁶⁹

⁶⁶ Según la información disponible en el sitio oficial del Copade, desde fines de la década del noventa a la actualidad se incorporaron 1800 hectáreas a la producción vitivinícola (uvas Cabernet Sauvignon, Malbec, Merlot, PinotNoir, Syrah, Sauvignon Blanc y Chardonnay). Tomando como referencia los datos de 2006, se desaceleraron las inversiones en el sector luego del impulso inicial, dado que no varió considerablemente la extensión. Cabe señalar que, con financiamiento del Banco Mundial, el PROSAP está ejecutando un proyecto de modernización del sistema de riego de San Patricio del Chañar que permitiría aumentar las superficies irrigadas. Además el Copade evalúa el potencial de áreas ubicadas al Oeste de la Cordillera del Viento –Los Guañacos, Villa del Nahueve– y a lo largo de la Ruta Nacional N° 40 –Taqumilán, Chos Malal, Buta Ranquil, Barrancas– (Copade, s/f).

⁶⁷ En 2005 la legislatura sancionó la ley 2505 autorizando al Ejecutivo a emitir Títulos de Deuda para el Desarrollo Provincial por 250 millones de dólares, cancelables en 10 años y respaldados por las regalías petroleras. La mayor parte de los fondos debía ser destinada a la construcción del tramo nacional del ferrocarril trasandino del sur. Otras metas eran la pavimentación de rutas en el interior de la provincia, la construcción de hospitales, canales de riego (Mari Menuco–Confluencia y Plaza Huincul–Cutral Co–Challacó) y los autódromos de Centenario y Cutral Co.

⁶⁸ A mediados de 2009 tomó estado público una auditoría realizada por el Tribunal de Cuentas de la provincia que dejaba al descubierto el manejo discrecional de los fondos del Iadep durante la gestión de Jorge Sobisch. Las líneas crediticias beneficiadas fueron las de proyectos para la reconversión frutícola y para la industria de transformación de los productos primarios obtenidos como resultado de la reconversión frutícola. 8300 describió la situación como un “festival de créditos” en el que se repartieron 400 millones de pesos entre 16 empresas, entre ellos, emprendimientos vitivinícolas de las localidades de San Patricio del Chañar, Añelo y Senillosa (8300web, 25/06/2009a).

⁶⁹ En los documentos elaborados en el marco del Neuquén 2020 se planteaba para la Microregión Añelo promover el acceso de pequeños productores a tierras fiscales para el desarrollo de sus proyectos. Para la adjudicación se tendría en cuenta el conocimiento de las tareas rurales, la capacitación técnica y particularmente su condición de minifundista, trabajador sin tierra o asalariado (Cialzeta, 1997: 30).

La hora del PPP

Luego de haber acompañado como vicegobernador a Jorge Sobisch en el período 1999-2003, Jorge Sapag rompió con el sobischismo y en 2007 asumió el Ejecutivo provincial, donde permaneció por dos períodos consecutivos hasta el 10 de diciembre de 2015. El viento en popa había dejado de soplar y la resaca del festival se pronunciaba: a la sostenida baja de la extracción de crudo y gas se sumaba el desacople del precio del barril interno del internacional, por resolución del Ministerio de Economía de la Nación.⁷⁰ Las regalías pasaron de representar el 46% del total de los ingresos corrientes en 2007 al 28% en 2011 (Giuliani, 2013: 174).⁷¹ La merma en los ingresos fue compensada, desde 2009, con fondos provenientes de prórrogas anticipadas de la concesión de yacimientos. Por entonces, la diversificación productiva aparecía nuevamente como meta.

En 2008 la administración de Jorge Sapag presentó el Plan Productivo Provincial (2009-2018), que nuevamente planteaba promover el desarrollo agroindustrial, esta vez orientado –al menos en los papeles– a favorecer a pequeños y medianos productores y no al empresariado amigo. La inversión prevista para el desarrollo de programas era de 1.238 millones de pesos en diez años, complementado con un Plan de Desarrollo Turístico (Giuliani; 2013: 163). También en ese contexto el Centro PyME se transformó en Centro PyME-Adeneu (Agencia de Desarrollo Económico de Neuquén), con los objetivos de “promover el desarrollo armónico y sustentable de la producción agraria, minera, industrial, comercial y de servicios de la provincia” y “la complementación y concertación entre los sectores público y privado en materia de políticas de desarrollo, principalmente orientadas hacia las micro, pequeñas y medianas empresas” (2013: 172-173).

⁷⁰ Ante los fuertes incrementos de los precios internacionales del petróleo y sus derivados, en noviembre de 2007 el Ministerio de Economía y Producción emitió la resolución 394 por la que se desvincula a la economía local de dichas circunstancias estableciendo un precio interno.

⁷¹ La actividad primaria es la de mayor significación con el 55% del total de PBG; tiene como base fundamental la explotación de recursos no renovables: gas y petróleo; mientras que la agricultura, ganadería, pesca y forestación tienen una participación relativa muy pequeña. El sector terciario ocupa el segundo lugar, con el 30%, con una fuerte dependencia del sector primario, por lo cual pasa a ser una variable de este. Mientras que al sector secundario le corresponde un 15%, síntoma del limitado desarrollo industrial de la provincia (Legislatura de la provincia del Neuquén, Ley 2669, 2009: 6).

Al año siguiente la legislatura neuquina aprobó el Plan. “No es posible un progreso genuino con crecimiento económico basado solamente en la extracción de recursos no renovables como el gas y el petróleo. Es necesario un aumento sustancial, en la generación de recursos provenientes de actividades productivas agropecuarias y forestales y la industrialización de dichos productos en origen” (Legislatura de la provincia del Neuquén, Ley 2669, 2009: 1). Entre las metas generales se planteaba promover el aumento sistemático y sustentable de la producción y la competitividad agroindustrial en las distintas fases y eslabones de las cadenas de valor; nuevas zonas bajo riego para la producción frutícola –carozo y pepitas–, frutas finas, vitivinicultura, hortalizas, productos orgánicos, forestación y pastizales. También se promovía el aprovechamiento y la no explotación de los recursos naturales, aplicando la tecnología más limpia para la producción, evitando las externalidades económicas que producen las industrias de más alto riesgo. No sólo se apuntaba al agregado de valor en origen a través de la manufacturación en mataderos, frigoríficos, bodegas, etc., sino además al plus verde: sustentable, ecológico... marca Patagonia, la carta de presentación para “aumentar la comercialización de los productos a través de la integración de los mercados del Atlántico y del Pacífico” (2009: 6-7).

Resulta llamativo que en esa instancia se diferencie entre aprovechamiento y explotación de los recursos naturales y se establezca como objetivo la aplicación de tecnología más limpia en la producción a fin de evitar externalidades, dado que por entonces se estaba a las puertas de la promoción masiva del fracking para extraer hidrocarburos de formaciones compactas. Cabe recordar que más allá del discurso a favor de la diversificación, en 2008 el gobierno provincial creó la sociedad anónima Gas y Petróleo del Neuquén (GyP) para promover el sector. Dos años más tarde el Ministerio de Energía neuquino realizó el primer estudio regional sobre el potencial de shale gas en la provincia y apostaba a dinamizar su explotación a través de GyP. En este objetivo, que se manifestará en la edición final del Plan Estratégico de Nación, Neuquén mantenía el eje en la diversificación de la matriz y el impulso al sector agropecuario y su cadena de valor, pero destacaba perspectivas alentadoras en torno a la explotación tight y shale gas y oil (Minplan, 2011: 160). Es decir, el sector energético se mantenía como columna vertebral de la matriz productiva provincial.

Como señala la economista Adriana Giuliani de la Universidad Nacional del Comahue, no es posible aún medir los resultados del Plan Productivo Provincial, ya que estos tienen como horizonte el 2018, pero sí se puede tomar como referencia que en 2013 el sector primario, que es hacia el que básicamente se orienta la propuesta, representa apenas poco más del 1% del PBG⁷² (2013: 165). Por otra parte, no se puede soslayar que el desarrollo masivo de los no convencionales condiciona su implementación, dado que las políticas de diversificación se ajustan a las necesidades y a los márgenes que deja el boom petrolero. Tanto las principales posibilidades de desarrollo agroindustrial como hidrocarburífero se concentran en los departamentos Confluencia y Añelo.⁷³

Diversificación no convencional

Sin desconocer que Neuquén está condicionada por las políticas del gobierno nacional y el lugar periférico de la Argentina en el contexto internacional, los reiterados fracasos de los planes de diversificación productiva y de desarrollo autónomo, o con cierta autonomía, no se explican totalmente en esa característica estructural: que la provincia está ubicada en la periferia de la periferia.

Luis Sapag señala como problema de origen que, durante la etapa previa a la provincialización, tanto el gobierno nacional como los sectores que concentraban el poder económico y la administración del territorio de Neuquén carecían de un proyecto de desarrollo para un espacio geográfico que no compartía las características de la Pampa Húmeda. Sin embargo, cuando la burguesía comercial llegó al gobierno con el MPN y desplazó a los sectores dominantes durante el período territorialiano, no

.....
⁷² El Producto Geográfico Bruto (PGB) mide el valor de la producción (a precios de mercado) de bienes y servicios finales, atribuible a factores de producción físicamente ubicados en el territorio.

⁷³ Desde fines de la década del noventa la Microregión Añelo –que comprende a la localidad homónima, San Patricio del Chañar y Sauzal Bonito– ha sido señalada como una de las de mayor potencial productivo de la provincia, de acuerdo a los lineamientos del Neuquén 2020. Con casi 20 mil hectáreas de tierra cultivable y el río Neuquén como “fuente de vida de las mismas”, “se avizoran esperanzas de crecimiento y reactivación de la fruticultura, una de las principales actividades productivas de nuestra región, y que por supuesto implicará la ampliación y diversificación de los puestos de trabajo disponibles tanto para los pobladores de la zona como para aquellos que decidan radicarse allí” (Cialzeta, 1997: 10)

aprovechó las ventajas comparativas que la renta obtenida de la generación de energía –represas hidroeléctricas y extracción de hidrocarburos– le daba para plantearse un devenir más o menos autónomo.

En ese sentido, el mismo Sapag reconoce que el intento de diversificar la matriz productiva a través de la intervención de las empresas creadas por el Estado fracasó en el objetivo de estimular un empresariado innovador, si bien aportó al crecimiento de la economía provincial. Además de plantear la influencia de las “pésimas condiciones en la Argentina para la inversión”,⁷⁴ acentuadas en provincias periféricas, asume que las empresas “fueron gerenciadas con un estilo burocrático, sin políticas que estimularan eficiencia, rentabilidad y autosustentabilidad”. El hijo del Patriarca neuquino también admite que se especuló con que las regalías hidrocarburíferas serían crecientes en el tiempo y, al no prever la crisis presupuestaria, dejaron de existir excedentes para financiar otro tipo de desarrollo de la economía, recurriendo al endeudamiento (2013: 73). Sin embargo no se puede desconocer que tales políticas de promoción de una burguesía emprendedora⁷⁵ no hicieron más que profundizar los comportamientos parasitarios de los sectores con llegada al Estado provincial, rasgo que Sapag reconoce pero que adjudica a la etapa sobischista.⁷⁶

El Neuquén 2020 tuvo el mérito de plantear en plena consolidación del Neuquén Petrolero la necesidad de dar un golpe de timón, no sólo por el agotamiento de los hidrocarburos sino también por la degradación del territorio producida por esta actividad, que condiciona el desarrollo de

⁷⁴ Se refiere a la escasez de créditos y altas tasas de interés, falta de apoyo y promoción, inexistentes políticas de innovación productiva y de recursos concurrentes.

⁷⁵ “El modelo clásico que supone un Estado y una tecnoestructura que orienta y apoya a un empresariado local tiene poca fuerza, ya que esta base de emprendedores juega más a obtener negocios fáciles asociados al gasto o créditos del gobierno, que a arriesgar en inversiones” (Bilder y Giuliani, 2007: 7). En tanto el historiador Ariel Petruccelli advierte que los empresarios de Neuquén “son más comerciantes y prestadores de servicios que industriales y terratenientes, y al menos desde la provincialización (en 1955) basaron sus estrategias de acumulación en los favores gubernamentales y –con el paso del tiempo de manera cada vez más marcada– en la renta petrolera estatalmente administrada” (Petruccelli, 2015: 50). Según el mismo autor, en Neuquén “la frontera entre la administración pública y los negocios privados ha sido siempre borrosa” (2015: 51).

⁷⁶ El sobischismo “lejos de achicar el Estado, lo hizo crecer como una máquina prebendaria, favoreciendo desde punteros barriales profesionales hasta empresarios cuya lógica de acumulación era no la competencia y la innovación, sino las preferencias contractuales” (Sapag, 2013: 97).

alternativas productivas. Sin embargo los sucesivos gobiernos del MPN, más allá de sus lineamientos internos, implementaron políticas de diversificación atadas a los vaivenes de los niveles de extracción, horizontes de reservas y cotización de los hidrocarburos.⁷⁷ La emergencia de Vaca Muerta y del resto de las formaciones compactas marcó un nuevo giro, si antes era necesaria la diversificación, e incluso imprescindible dado el horizonte de agotamiento, la augurada abundancia no convencional cambió el eje. Se viró de la afirmación de Felipe Sapag de cambiar de paradigma y crear una cultura agroindustrial, a la de su hijo Luis Felipe: “Pueden plantearse otros derroteros, pero no han aparecido propuestas viables y sustentables, capaces de dar trabajo a quienes habitan y habitarán la provincia a la par de suministrar al país la energía que necesita para su desarrollo” (2013: 137-138).⁷⁸

En el actual contexto de baja del barril de crudo y estancamiento del desarrollo de Vaca Muerta la diversificación productiva se transformó una vez más en leitmotiv de los discursos oficiales. Esto no implica que el nuevo gobernador neuquino, Omar Gutiérrez,⁷⁹ haya abandonado las gestiones para que Nación aumente el precio del gas en boca de pozo, lo que le permitiría apuntalar el avance sobre yacimientos de arenas compactas y sacar de la parálisis al sector petrolero.⁸⁰ Mientras se multiplican las reuniones entre técnicos del Copade y mandatarios comunales, el ministro de Producción y Turismo José Brillo afirma que los neuquinos tienen que volver a la tierra –“producir es nuestro destino, más allá del petróleo”–, retomando la consigna de Felipe Sapag. El funcionario augura que “la fruticultura va a ser rentable” porque la devaluación del peso

.....
⁷⁷ Giuliani, si bien trae a colación que la “tesis de la maldición de los recursos naturales” pareciera verificarse en Neuquén, enfatiza que “su existencia depende de la modalidad de explotación de tales recursos y del destino que se le asigne a los fondos que se obtienen por su utilización”.

⁷⁸ Además de considerar a los no convencionales la palanca para la diversificación, Sapag hijo afirma que la explotación de estos “es central para el nuevo proyecto del MPN, el que apunta a revitalizar, si no su hegemonía, al menos su vigencia electoral y su sustentabilidad como movimiento provincial popular” (2013: 114).

⁷⁹ Antes de asumir la gobernación, en diciembre de 2015, Omar Gutiérrez se desempeñó como ministro de Economía de Jorge Sapag en su segunda gestión (2011-2015). Fue Sapag quien catapultó como candidato a Gutiérrez.

⁸⁰ Al cierre de este trabajo en el sector hidrocarburífero se especulaba con que el gas en boca de pozo pasara de cotizar, en promedio, 2,50 dólares por millón de BTU a 5,80 dólares.

vuelve a posicionar a la producción nacional en el mercado externo, por lo que un objetivo de su gestión será llegar al mundo con frutos y carnes neuquinas (Río Negro, 07/03/2016). La alternativa al desarrollo de los no convencionales como dinamizador de la economía provincial es proyectada nuevamente en función de las posibilidades del mercado global y la rentabilidad de la producción, al tener como protagonistas a los sectores más concentrados de la economía, integrados al circuito agroexportador.

Paradójicamente, las autoridades rionegrinas sostienen que la fruticultura está en retroceso y que es necesario avanzar con la explotación de hidrocarburos en el Alto Valle y Valle Medio para diversificar la economía.⁸¹ Aunque esta afirmación también esconde una doblez, como sostiene la socióloga María Belén Alvaro, “en el Alto Valle lo que está en crisis no es ‘la’ fruticultura, sino una forma de organización social de la actividad liderada por el capital transnacional”. Este esquema, basado en la concentración de la propiedad de la tierra y de la producción, que se ha profundizado en las últimas décadas, “repercute de manera negativa y excluyente” en los pequeños productores y trabajadores rurales.⁸² Como

⁸¹ Durante la apertura de sesiones ordinarias del Concejo Deliberante de Villa Regina en 2016, el intendente Daniel Fioretti destacó en su discurso que una de las principales acciones estará centrada en la contención social, en virtud de los problemas que atraviesa la fruticultura, actividad que es motor económico de la localidad. En ese sentido, el mandatario comunal afirmó que no había que descartar como alternativa la explotación de hidrocarburos. “Sancionamos una ordenanza contra el fracking [en octubre de 2013], pero tenemos que ser conscientes de que es una posibilidad de trabajo” (Río Negro, 07/03/2016b). La apertura hacia los hidrocarburos se da cada vez con mayor velocidad en la provincia de Río Negro, dinamizada por la extracción de gas de arenas compactas. “Estamos transitando un momento, no sé si llamarlo histórico pero sí especial, de transición. De aceptarnos como petroleros”, afirmó el secretario de Energía rionegrino Sebastián Caldiero, en declaraciones a la prensa. “Costó asumir esa realidad. Hoy por ahí se ve como con orgullo que tenemos uno de los yacimientos más importantes de gas del país, como es Estación Fernández Oro [en la localidad de Allen]”. En febrero las arcas provinciales recibieron 192 millones de pesos por regalías, un récord histórico. “Hay que tratar de separar siempre cuáles son los objetivos comunes de la industria, donde nosotros somos un actor más, con los objetivos propios del gobierno. No solo queremos regalías, queremos sustentabilidad y previsibilidad”, subrayó Caldiero, en relación a que postulan un avance ordenado que no signifique sacrificar la fruticultura (Río Negro, 10/03/2016).

⁸² “A partir de los años ochenta las empresas transnacionales/lizadas de la cadena, en tanto núcleo hegemónico del sector, han protagonizado procesos de integración bajo distintas modalidades. La compra de chacras para producción propia, contratos con productores por la adquisición de ciertas cuotas de fruta por adelantado fueron parte de los mecanismos que les permitieron obtener el control de proporciones mayoritarias y crecientes de la producción, de la comercialización tanto interna como externa

explica la docente e investigadora de la UNCo, “la dinámica que en las últimas décadas se ha instalado en la actividad le permite al sector más concentrado y poderoso de la cadena transferir los riesgos –económicos por fluctuaciones de la demanda, pero también climáticos y de cambios tecnológicos– a los sectores vulnerabilizados de la cadena, al tiempo que presentan ante nosotros una ‘realidad crítica’ que sirve sus intereses de manera que parezca ser natural, y no histórica” (8300web, 16/02/2015).

Brillo tampoco toma en cuenta un escenario que preocupa a los fruticultores de la vecina Río Negro, que el avance de la extracción de hidrocarburos sobre las chacras los lleve a perder plazas en el mercado internacional por no ajustarse a las “buenas prácticas agrícolas” exigidas por organismos europeos. En ese sentido, cabe destacar que Jessica Lamperti, productora orgánica de Allen, denunció en las redes sociales que un cliente del exterior le comunicó que no le seguiría comprando porque quería fruta libre de fracking (Río Negro, 30/09/2015 y 01/11/2015).

El horizonte hacia el que pretenden avanzar las autoridades neuquinas está en sintonía con el esbozado en el Plan Añelo Sostenible por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Fundación YPF (FYPF). “Aumento a la competitividad del sector agrícola-ganadero con el fin de mejorar la calidad de los alimentos, incrementando su valor añadido en los productos primarios y aumentando las oportunidades de mercado para la comercialización de los mismos” (BID-FYPF, 2014: 133). En sintonía con la lógica de los no convencionales promueven el uso intensivo del espacio, como la ganadería a corral o feedlot, en detrimento de la ganadería a campo abierto (extensiva). Si bien no se plantea explícitamente eliminar la producción campesina, la economía y permanencia de las familias crianceras en sus tierras dependerá de sus posibilidades de adaptación al nuevo escenario.

Además de liberar el territorio para el desarrollo de proyectos extractivos, el feedlot en Neuquén es una consecuencia del avance de la soja en la Pampa Húmeda, que produjo un desplazamiento de la frontera

.....
mediante producción propia y de terceros, logrando reducir costos. De esta manera aumentaron sus márgenes de decisión en la comercialización con otros sectores, dando lugar a una rápida y cambiante concentración empresarial en el sector” (8300web, 16/02/2015).

ganadera hacia zonas marginales. De la mano de este fenómeno, en la provincia se multiplicaron los proyectos para el cultivo de maíz y otras especies a fin de satisfacer la demanda local de forrajes.⁸³ Desde el gobierno neuquino se pretende duplicar la superficie bajo riego –alcanzar las cincuenta mil hectáreas– e incrementar la capacidad de generar granos y pasturas para aumentar el número de cabezas de ganado bovino (actualmente se crían en feedlot quince mil vacunos). En ese marco, se proyecta adecuar el canal La Picasita, obra que generaría las condiciones para que el departamento Picún Leufú se convierta en el límite sur de la frontera agrícola, y desarrollar, además, un sistema de riego que vincule Arroyito con Challacó. El gobernador Gutiérrez destacó que los beneficiarios serán productores con capacidad de incrementar la oferta de carne a gran escala, los crianceros no entran en esa agenda (Río Negro, 07/03/2016 y 31/03/2016).

La diversificación deja de ser planteada como una alternativa a lo existente para transformarse en expresión del proceso de expansión de la frontera del capital dinamizado por el desarrollo masivo de yacimientos no convencionales. La política pública como cristalización de una correlación de fuerzas, el Estado como garante de acumulación.

II. La huella desaparece

Abordar la huella petrolera –los recursos que consume esta actividad y sus impactos negativos– no siempre resulta sencillo en Neuquén; comúnmente los daños y pasivos ambientales son presentados como un costo a asumir a cambio del progreso. En algunas de las ocasiones el tema cobró un lugar central en la agenda gubernamental, fue en contextos de tensión entre autoridades y empresas petroleras y apareció como variable de negociación.⁸⁴

.....

⁸³ Cabe recordar que desde hace alrededor de una década se especula con cultivar soja transgénica adaptada a la Norpatagonia. En Picún Leufú la firma Ilolay tiene aproximadamente 400 hectáreas destinadas a forrajeras que, según estimó Río Negro, permitirían alimentar 5.000 cabezas de ganado, capacidad que se ampliaría con la puesta en marcha del proyecto Patagonia Sustentable, en Arroyito. Para más información se pueden consultar las notas de Roberto Aguirre publicadas el suplemento Economía & Energía de La Mañana Neuquén el 29/03/2012, “Comenzó la aventura del maíz”; y 18/11/2012, “En Neuquén hay rindes potenciales mejores que los de la pampa húmeda”; y Tres Líneas 15/12/2009, “Sapag confía en que Neuquén pueda producir soja”.

⁸⁴ En mayo de 2006 el diario Río Negro destacaba que el quite de licencias ambientales

También, a partir de la década del noventa, en los diferentes momentos en que se plantearon políticas de diversificación productiva en la provincia, el tema ocupó un lugar de relevancia, al menos en las consideraciones técnicas.

En 1997 el Ejecutivo provincial declaró la emergencia ambiental tras una sucesión de derrames de crudo en Rincón de los Sauces que afectaron la cuenca del Río Colorado, y convocó al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para que evalúe los daños ambientales y proponga alternativas de remediación y de producción sustentable. En ese marco el gobierno neuquino planteó, por primera vez, que la degradación del territorio por la explotación de hidrocarburos podía convertirse en un condicionante del desarrollo productivo, afirmación que en tiempos de Vaca Muerta era considerada “terrorismo ambiental” por las autoridades.⁸⁵

El informe, fruto de esa consultoría, destacaba los problemas estructurales que habían llevado a ese escenario. “Las emergencias ambientales –sostenía– constituyen una evidente desarticulación en la relación sociedad-naturaleza, ya que resultan de la no consideración de la constante interacción entre los aspectos naturales, sociales, económicos y políticos referidos a la elevación de la calidad de vida”. En otro pasaje, destacaba que esas “situaciones limitan y devalúan el efecto beneficioso de las actividades económicas para la provincia y amenazan las condiciones para un desarrollo sustentable, hecho agravado por la no renovabilidad de los recursos hidrocarburíferos” (PNUD-Neuquén, 1998: 2).

.....

a las petroleras Repsol YPF y Pioneer se daba en medio de una ofensiva lanzada por el gobernador Jorge Sobisch “cuando las intimó a liquidar las regalías sin deducir las retenciones a las exportaciones. Y continuó en febrero cuando subió por decreto los valores de referencia para liquidar esas regalías” (04/05/2006). En tanto, Burucua y Rodríguez López (2015) toman los casos del informe realizado por el PNUD 1998 y el reciente proceso de expropiación de las acciones de YPF, y concluyen que “la voluntad de las autoridades es avanzar sólo hasta la monetarización de los daños, no se determinan las responsabilidades de las empresas y organismos públicos de control. En última instancia la discusión en torno al daño funciona como variable de presión en la negociación entre Estados y empresas y la impunidad ambiental termina sellando un ‘acuerdo de caballeros’” (2015: 98).

⁸⁵ Ver: Pechen pidió educar en contra del “terrorismo ambiental” (Río Negro, 14/12/2013), y: Sapag pidió “no generar terrorismo ambiental” (La Mañana Neuquén, 21/03/2014).

En aquella oportunidad los pasivos ambientales y obras de reparación y corrección en tres áreas petroleras de Rincón de los Sauces, aproximadamente 555 mil hectáreas, fueron valuados en 547.653.505 pesos/dólares (1998: 54). A esa estimación el Gobierno neuquino sumó 314 millones de pesos/dólares por el lucro cesante de los superficiarios, derivado de los daños ambientales, y 90 millones de deudas que las empresas tenían con la Provincia; y reclamó a las petroleras YPF, Pérez Companc y San Jorge una indemnización de \$949 millones.⁸⁶ Luego de una fugaz referencia en la prensa, los ecos del informe del PNUD se silenciaron, el documento permanece guardado bajo siete llaves y, al igual que el Neuquén 2020 – que planteó la necesidad de desarrollar estrategias para la recuperación de las tierras contaminadas y frenar el avance de la desertificación–, no se tradujo en políticas públicas.

Una década más tarde, un informe del Ministerio de Planificación Federal de la Nación –el Plan Estratégico Territorial Argentina 2016– sostiene que “los principales problemas ambientales [de Neuquén] son los constituidos por los altos impactos de la actividad hidrocarburífera y minera, que contribuyen a la contaminación hídrica superficial y subterránea” (Minplan, 2011: 160). Poco antes el organismo nacional había publicado el primer avance del informe El riesgo de desastres en la planificación del territorio, elaborado por el PNUD. El estudio, realizado en el marco del Programa Nacional de prevención y reducción del riesgo de desastres y desarrollo territorial, advertía: “Los procesos de degradación que afectan la base productiva (sobre todo el recurso suelo) son de importancia central si se tiene en cuenta que el modelo deseado territorial planteado por Neuquén propone un cambio en la matriz productiva, pasando de una economía basada en la actividad hidrocarburífera a otra más diversificada e integrada verticalmente, con predominio de la actividad agroindustrial. Este cambio también supone, hacia el futuro, una acción sobre los problemas de contaminación ligados a la explotación de hidrocarburos” (PNUD, 2010: 313).

.....
⁸⁶ En aquella oportunidad directivos de Pérez Companc e YPF manifestaron su negativa a asumir el pago (Clarín, 11/10/1998), la negociación que siguió a la oposición de los empresarios no trascendió. El tema rápidamente desapareció de la prensa y el informe se mantiene vedado a la consulta pública.

El estudio elaborado por el Programa de Naciones Unidas concluía que del conjunto de amenazas y procesos de degradación evaluados, el principal problema era la desertificación, que afectaba, de manera directa e indirecta, a aproximadamente dos tercios del territorio neuquino, donde reside el 70% de la población. Según este informe, la erosión por pérdida vegetal y actividad hidrocarburífera comprendía 934.909 hectáreas de manera grave y muy grave, y 1.478.872 hectáreas de manera moderada. Por su parte, la contaminación hídrica por descarga de efluentes de la actividad hidrocarburífera era localizada en la margen sur del río Colorado, departamento Pehuenches, y prácticamente la totalidad de los departamentos Añelo, Confluencia, Collón Cura y Zapala (PNUD, 2010: 309-310).

El Copade también abordó ampliamente el tema en un documento elaborado en 2006 como insumo para el mencionado Plan Estratégico Territorial. Allí destacaba: “Los principales conflictos que inicialmente se perciben en esta región, ligados a los problemas de convivencia entre la actividad ganadera extensiva y de explotación de hidrocarburos en un ambiente sumamente frágil, son los procesos erosivos y de desertización. También han surgido problemas entre la agricultura intensiva bajo riego y la explotación de hidrocarburos, como el inadecuado manejo de los efluentes de esta actividad que produce contaminación hídrica y degradación de suelos” (2006: 33).

A fin de ponderar la incidencia de la explotación de hidrocarburos en estos procesos, cabe mencionar que esta se desarrolla en doce de los dieciséis departamentos neuquinos. Afecta aproximadamente el 68,17% del territorio provincial, con grados de incidencia que varían desde el 100% al 25%, según cada departamento. “La actividad exploratoria concentra la mayor capacidad potencial de agravar procesos de desertización, produciendo pérdida de vegetación, modificación del perfil del suelo, afectación o pérdida de fauna autóctona y animales de crianza. Las causas son los movimientos de suelo para la realización de picadas sísmicas (en la actualidad suman un total de 110.000 km) y los efectos más directos son la voladura de suelos fértiles”, señala el Copade. “La actividad de explotación, si bien resulta como más focalizada, produce destrucción de suelos productivos, salinización, impermeabilización, aguas con hidrocarburos y productos detergentes, contaminación con sulfuro de hidrógeno y exceso de anhídrido carbónico” (2006: 37).

Este informe oficial se encuentra en consonancia no sólo con los elaborados por el PNUD, sino también con otros realizados por organismos nacionales, como Patagonia xxi.⁸⁷ La forma directa de plantear las problemáticas socioambientales que encontramos en estos estudios no guarda correlato con el discurso oficial que se instaló a medida que Vaca Muerta y los no convencionales emergieron y ocuparon un lugar central en el horizonte de los gobiernos provincial y nacional. La tensión entre las diferentes potencialidades productivas y la degradación del territorio es desplazada por eslóganes de convivencia entre las actividades productivas y extractivas. En este punto se confunden, o mejor, se funden, los discursos gubernamentales y los empresariales, los conflictos planteados en informes oficiales ceden ante la fe en las innovaciones tecnológicas y las buenas prácticas empresarias.⁸⁸ El desarrollo de yacimientos no convencionales se transforma en un hecho inevitable para el país y en el único camino posible para la provincia.

La nueva ruralidad

“Los que ya tienen títulos de propiedad empiezan a cobrar servidumbre, entonces empiezan a despreocuparse de su actividad principal, que era la ganadería, y empiezan a vivir de lo que cobran de servidumbre”.

Darío Díaz, intendente de Añelo

Un punto central de la crítica socioambiental a la explotación de yacimientos no convencionales es que implica la ampliación de la frontera extractiva, tanto en términos de extensión como de intensidad. Es decir, no sólo avanza sobre territorios en los que la actividad hidrocarburífera tenía un desarrollo menor o ninguno, sino que además, para mantener los niveles

⁸⁷ *Patagonia XXI. Estado actual de los conocimientos sobre los procesos de desertificación en Patagonia, su prevención y control.* Estudio comparativo con regiones homólogas. Conclusiones y estrategias. Informe final. Versión preliminar de octubre 1998. Estudio realizado para el Proyecto Forestal de Desarrollo, SAGPyA (Convenio de Préstamo Nro. 3948-AR), 75 pp. En su elaboración participaron la Universidad Nacional del Comahue, la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria y el Centro Nacional Patagónico.

⁸⁸ Un ejemplo de ello es el documento Añelo Sostenible. Innovación para la planificación de la ciudad, elaborado en 2014 por el Banco Interamericano de Desarrollo y la Fundación YPF, que analizaremos más adelante.

de producción, aumenta la cantidad de pozos perforados⁸⁹ y, por ende, se produce una mayor ocupación del espacio (por el despliegue de logística e infraestructura).⁹⁰ Este aumento en la intensidad y extensión de la ocupación territorial contribuye, además, a la profundización de los procesos de degradación ambiental, como la desertificación –por la apertura de caminos y locaciones–, o la contaminación del agua, suelo y aire –por fallas en la cementación de pozos o en el proceso de fracturación hidráulica, incorrecta manipulación de productos químicos, mal manejo de residuos, emisiones de metano, etc.–.⁹¹

En términos globales la aplicación de la técnica de fracturación hidráulica o fracking⁹² despertó el interés de los gobiernos y compañías del sector hidrocarburífero por áreas que antes consideraban marginales, dado que permiten la extracción de recursos almacenados en formaciones de lutitas y arenas compactas; en particular en nuestro país esta técnica pasó a ocupar un lugar central, principalmente en Vaca Muerta. La ampliación de frontera, en algunos casos, también significó la incorporación a los circuitos del mercado global de tierras campesinas y territorios indígenas.⁹³

⁸⁹ Por tratarse de formaciones compactas, los hidrocarburos almacenados en la roca no fluyen con facilidad y los niveles de extracción a través de cada pozo es mucho menor comparado con formaciones porosas y permeables, como son las convencionales. Justamente la fractura hidráulica se hace con el objetivo de producir artificialmente esas condiciones.

⁹⁰ En este punto cabe señalar que las empresas, para reducir costos de producción, están experimentando hacer mayor cantidad de fracturas por pozo.

⁹¹ Para profundizar en los impactos socioambientales de la explotación de yacimientos no convencionales con la técnica de fractura hidráulica o fracking puede consultarse Pablo Bertinat et al. (2014).

⁹² Si bien la fractura hidráulica es conocida desde hace décadas en la industria, e incluso se aplica en pozos convencionales de baja permeabilidad, la profundización de esta técnica, y su combinación con la perforación horizontal, ha constituido la innovación tecnológica necesaria para la ampliación de la frontera extractiva. Podríamos afirmar que el fracking es a la ampliación de la frontera hidrocarburífera lo que las semillas modificadas genéticamente y la siembra directa (glifosato incluido) a la ampliación de la frontera agroindustrial.

⁹³ El avance de actividades extractivas sobre tierras con vocaciones productivas, economías de anclaje regional y otros modos de relacionarse con el territorio es una constante en el desarrollo capitalista. A mediados del siglo pasado, el escritor alemán Bruno Traven, en *La Rosa Blanca*, ficcionó lo acontecido en el estado mexicano de Veracruz cuando las corporaciones petroleras norteamericanas avanzaron sobre las haciendas. En dicha novela no sólo cuestiona la eliminación de una forma de producción, sino también que el trabajo en la tierra sea para producir alimentos para las máquinas y no para las personas, y la imposibilidad de volver a obtener frutos de la

Según el Plan Estratégico de Desarrollo Rural 2010, complementario del Plan Productivo Provincial, los pequeños productores concentran el 60% de las explotaciones agropecuarias. El stock provincial de caprinos, de aproximadamente 700.000 cabezas, representa el 17% del nacional, constituyéndose Neuquén en la tercera provincia en términos de cabezas de ganado caprino del país (Copade, s/f).⁹⁴

Cabe aclarar que los pequeños productores no constituyen un bloque homogéneo, sino que al interior de este segmento existen profundas desigualdades y comprende por lo menos tres sectores bien diferenciados: los capitalizados, que pueden realizar una reproducción ampliada de su sistema de producción, es decir, que además de satisfacer sus necesidades, obtienen un excedente; los que se mantienen con la producción, y pueden presentar necesidades básicas insatisfechas; y los que no se mantienen con la producción y deben trabajar fuera de su establecimiento. El primer grupo representa el 28% de los productores y concentra el 57% de las tierras, mientras que el tercero comprende al 45% de los productores, que concentran tan sólo el 19% de las tierras (Lapalma, 2010: 17-18). Estos datos permiten tener algunas referencias de la capacidad económica de los pequeños productores, quienes a partir del modelo agropecuario que llega de la mano del desarrollo masivo de Vaca Muerta deberían pasar de un sistema de cría extensiva de ganado o en el monte abierto a otro de cría intensiva o en corral.

“Añelo es el departamento más grande de la provincia y tiene una diversificación total de la producción, desde hacienda en feedlot hasta productores crianceros de caprinos que viven de 200, 300 animales; también fruta de exportación y olivares que han sacado un aceite de muy buena calidad, y ahora se nos suma el gas y el petróleo”, resume con entusiasmo

tierra una vez concluido el ciclo del petróleo. La novela rescata, además, la lucha por la nacionalización del petróleo en ese país. En el caso de Argentina, también a través de la literatura, se pueden rastrear referencias de lo sucedido en Plaza Huincul con el inicio de la explotación de hidrocarburos en 1918. Guevara Labal menciona en Viejo Neuquén que fueron desalojadas todas las familias que vivían en la aguada porque esas tierras habían sido incorporadas al Polígono Fiscal creado por el gobierno nacional para desarrollar la actividad extractiva (1954: 73).

⁹⁴ En tanto, un informe de la Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias del Ministerio de Economía de la Nación, destacó que este sector, junto a las comunidades mapuche del norte neuquino, acaparó el 21% de las existencias caprinas del país y el 71% de las de la región patagónica, además señaló que también tiene una fuerte presencia en la producción ovina (Dinrep, 2012: 245-246).

Mónica Ríos, referente de la Agencia Añelo de la Subsecretaría de Producción, del Ministerio de Desarrollo Territorial neuquino.

“La explosión del petróleo hizo pasar la producción [agropecuaria], por ahora, a segundo plano, pero genera grandes posibilidades de que se desarrolle esa productividad, obviamente haciendo un manejo de la actividad hidrocarburífera como corresponde”, advierte el ingeniero agrónomo Ariel Lorenzo, técnico a terreno del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (Prosap), del Ministerio de Agricultura de la Nación. La convivencia entre la extracción de hidrocarburos y la producción agropecuaria, y la fe en las buenas prácticas empresarias, pueblan el relato institucional. La huella del petróleo, marcada en el territorio y asumida también en documentos oficiales, ha sido borrada, sin embargo el conflicto se obstina en asomar permanentemente.

Tanto desde la intendencia de Añelo como desde los organismos provinciales y nacionales de desarrollo rural coinciden en que la ganadería extensiva no puede convivir con la explotación de hidrocarburos no convencionales, y advierten que la única forma de mantener a los crianceros en el campo es promoviendo prácticas de cría en corral. Si bien cuando se realizaron las consultas a técnicos y funcionarios en las reparticiones públicas sólo había ideas generales y ningún plan de acción definido, esa única opción, la cría en corral, generaba expectativas dispares. Variaba de la confianza extrema en que rápidamente los productores se adaptarían, a la mayor cautela de quienes subrayaban las dificultades y lentitud para modificar formas de producción fuertemente arraigadas que hacen a la cultura local. “La planificación [actual] apunta un poco más a la gente que viene a instalarse [en la zona urbana], a la generación de empleo, a la salud. Y en el corto plazo, creería, será el momento de empezar a planificar la actividad productiva”, señalaba Lorenzo. “Es como que han pasado muchas cosas en muy poco tiempo y es un momento de tapar agujeros más que nada”, justificaba.

Si esa era la situación a mediados de 2014, cuando fueron tomados los testimonios, un año y medio después parece no haber cambiado demasiado, al menos eso se desprende de la afirmación hecha desde instituciones provinciales en noviembre de 2015. Durante la presentación de los *Estudios Estratégicos para el Desarrollo Territorial de Vaca Muerta*

(evaluación y planificación que desde 2014 realiza el Copade con asistencia del Estado Nacional, las provincias vecinas y el Programa de Hábitat de Naciones Unidas), se planteó la ralentización de la frontera no convencional –producto de la caída del precio internacional del crudo– como una posibilidad de “ajustar el territorio y las formas de gestión”. Este escenario, que, según arriesgan, se revertiría en un horizonte de dos a cuatro años, “retrasa el proceso, pero da tiempo”, de acuerdo con la confesión de imprevisibilidad incorporada al texto del Power Point utilizado esa jornada (Copade, 17/11/2015).⁹⁵

“Cualquier propuesta de tecnología de manejo lleva muchísimo tiempo incorporarla y trabajarla con la gente. Implementar un calendario sanitario o la suplementación [agregar nutrientes a la alimentación] de animales cuesta mucho, porque no son manejos que se han hecho tradicionalmente, y pasar de un sistema extensivo a uno intensivo implicaría cambios muchos más profundos”, remarcó el ingeniero agrónomo Manuel Albar Díaz, técnico de la Secretaría de Agricultura Familiar, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. “La cría intensiva implica hacer un feedlot de engorde, por lo menos parte, y parte, aunque sea, suplementación. Eso implica un costo mucho mayor, si eso fuese subsidiado, habría que ver; alguna gente podría adaptarse y muchos no, probablemente. Los procesos de cambio en el campo, con gente que es grande, son lentos y son difíciles, no es: ‘Bueno, ahora hacemos feedlot’, y se transforma todo”, aseguró.

Por su parte, el intendente de Añelo, Darío Díaz, advirtió que se veía mucha preocupación e incertidumbre con los crianceros. “Los que no tienen nada, que son paisanos, que lo único que saben es vivir de lo que hacen. A esa gente hay que llegarle y explicarle lo que va a suceder, y darle la tranquilidad que va a poder seguir haciendo su actividad, no en superficies tan grandes”, sostuvo. “Si estamos acostumbrados a criar en 1000, 2000 o 3000 hectáreas, vamos a tener que aprender a criar en superficies más chicas. Se va a tener que armar un plan y un financiamiento para

⁹⁵ “Copade y la subsecretaría de Planificación Territorial de la Nación encararon en 2014 y 2015 dos estudios que dimensionaron el impacto demográfico, económico y territorial de esa explotación y definieron estrategias de desarrollo sustentable para orientar los procesos de transformación que se están generando en Neuquén, Río Negro, Mendoza y La Pampa” (Neuquén Informa, 17/11/2015).

hacer todo eso”, afirmó el jefe comunal, que en diciembre de 2015 comenzó su segundo mandato.

“Es una economía de arraigo que también hay que preservar, por eso hablo de convivir, las dos cosas [explotación de hidrocarburos y ganadería] son necesarias. Y la otra es que el criancero, en una ciudad, no sabe qué hacer, y termina siendo un problema social”, subrayó, destacando otro elemento central de la discusión: el desplazamiento de población rural hacia centros urbanos a partir del desarrollo de proyectos extractivos y las problemáticas sociales que genera.

En este sentido, es necesario aclarar que los desplazamientos no necesariamente se producen por despojo directo de tierras y territorios, u otros hechos de violencia, que los hay, sino también por el cambio de condiciones que genera la llegada de los nuevos emprendimientos y las expectativas de emplearse en algunas de las empresas y participar de los beneficios que prometen. Ante la realidad de una ruralidad pauperizada y de economías campesinas degradadas, como consecuencia de las políticas para este sector, la migración es un hecho. Y en este sentido, hay que señalar que si bien existen agencias de desarrollo y programas de promoción, no garantizar el acceso a la tierra y la tenencia definitiva a familias campesinas o el reconocimiento territorial a comunidades del Pueblo Mapuche, también es una política de Estado; al igual que la falta de inversión en infraestructura para mejorar las condiciones de vida y de producción de los pequeños productores –caminos, electrificación, provisión de agua–, que sí se asegura a sectores concentrados de la economía, como los beneficiados con créditos del Iadep.

“La gente joven, los chicos, los nietos, se han venido la mayor parte al pueblo. ¿Qué pasa? Les conviene más trabajar en una empresa que seguir cuidando chivas, es terrible”, se lamentaba Ríos, referente local de la Subsecretaría de Producción provincial. El comentario pone en contexto el discurso institucional –e incluso empresarial– sobre los desafíos y oportunidades que plantea el desarrollo masivo de no convencionales para la diversidad productiva del departamento. En el mismo sentido se expresa un documento difundido por la Cámara de Arquitectos de Neuquén: “Si bien se busca promover la actividad [agropecuaria en la Isla ubicada al sur de la ciudad de Añelo], y se toma como objetivo colocar la producción

en las empresas relacionadas al sector hidrocarburos, las diferencias de salarios entre las actividades dificulta mucho la posibilidad de contar con mano de obra para el trabajo de la tierra” (Colegio de Arquitectos de la Provincia de Neuquén, s/f).

Esta situación ya se manifiesta en la región, más allá de los límites de Añelo. “Estamos sufriendo la falta de mano de obra, en especial la calificada. Los trabajadores más capacitados dejan la fruticultura por el petróleo. Es algo que pasa en general en todo el Valle, particularmente desde Cipolletti hacia el Chañar; en Añelo la oferta laboral es nula, hay que llevar y traer la gente”, afirmó Federico Sacheri, de la Cámara de Productores de Cinco Saltos y Contralmirante Cordero, en declaraciones a Río Negro (20/12/2014). En octubre de 2014 el mismo diario señalaba que, según datos del INDEC, un trabajador del sector petróleo y gas cobraba, en promedio, 43.191 pesos de bolsillo, siendo el sueldo más alto de todas las ramas laborales de Argentina; mientras que los ingresos de uno de la fruta –que posee la remuneración más baja del país– era ocho veces menor (14/10/2014).⁹⁶

“No es mucho lo que se puede hacer para revertir esta situación, ya que la gente busca lo que más le conviene. Con el tiempo la producción frutícola deberá adoptar nuevas tecnologías que ayuden en parte a reemplazar esa mano de obra que ya no está disponible”, advirtió Sacheri (Río Negro, 20/12/2014). Nuevamente cambios en la producción agropecuaria llegan de la mano de la ampliación de frontera extractiva y la incógnita en torno a quiénes sobrevivirán. La misma pregunta que se plantea acerca de la posibilidad de que los crianceros pasen de la ganadería extensiva a una intensiva debe ser respondida por la fruticultura y su posibilidad de tecnificarse. Aunque la pregunta primera es si las tierras productivas sobrevivirán a los proyectos extractivos.

Los *conflictos entre actividades hidrocarburíferas y frutícolas* son abordados en los *Estudios Estratégicos* del Copade. Durante la presentación pública realizada en noviembre de 2015 se señalaron como puntos

.....
⁹⁶ Esta brecha no sólo habla de los altos sueldos que se pagan en el sector petrolero y la distorsión económica que produce, sino también de los magros ingresos que perciben los trabajadores rurales, quienes incluso están expuestos a condiciones de superexplotación, como quedó demostrado al investigarse la desaparición de Daniel Solano en Choele Choel (Izquierda Diario, 05/11/2015).

de tensión la pérdida de suelo e infraestructura de riego por crisis cíclicas, agravado por el reciente *boom* demográfico y la disputa por mano de obra y por uso de infraestructura de transporte. Se advirtió que es importante mantener esta actividad por razones de diversificación productiva, por el capital invertido en infraestructura y porque es sustentable en el tiempo; en tanto, como alternativas para la *coexistencia*, se planteó que es necesario llegar a acuerdos sobre las áreas requeridas por una y otra actividad; compatibilizar el uso de la infraestructura de movilidad; y tomar medidas económicas: subsidios cruzados, promoción fiscal. También con respecto a la extensión del suelo urbano, marcaron la necesidad de preservar las zonas irrigadas (Copade, 17/11/2015).⁹⁷

“Nosotros apuntamos, desde el aspecto productivo, a captar a la gente joven de este estrato [pequeños productores] que está trabajando en empresas petroleras, pensando más en el futuro, que tengan la posibilidad de pensar en su propia empresa, que puede ser productiva o no, pero sí que tengan posibilidad de invertir en su propio recurso, en su propio trabajo”, explicó Lorenzo. “La idea es trabajar socialmente con otros organismos. No queremos que pase lo que pasó en Cutral Co, que cuando se acabó el recurso, lo único que podía hacer la gente era ponerse un kiosco. Más allá de lo que significa la actividad productiva en cuanto a la alimentación, a la comercialización y demás, la tomamos como un punto de contención social. Que la gente vuelva a las raíces, mantenga la cultura del trabajo de la tierra. Mantener eso va a ayudar el día de mañana, cuando no esté el recurso no renovable”.

La referencia a Cutral Co como el futuro no deseado manifiesta una conciencia social y política respecto del agotamiento de los hidrocarburos, ya no es algo que eventualmente podría suceder, sino que irremediablemente sucederá, el Neuquén 2020 lo planteó de manera oficial, más allá de que formas mejoradas de recuperación de hidrocarburos y el avance sobre formaciones no convencionales puedan alejar ese horizonte. Esa referencia, y por añadidura a Plaza Huincul, adquiere una carga particular, porque la postal actual de la comarca petrolera dista de aquella de los noventa; ya no se caracteriza por la superpoblación de remiseras

.....
⁹⁷ Si bien al cierre de este artículo sólo se pudo acceder al Power Point utilizado en aquella jornada, llama la atención que, a diferencia de la fruticultura, la referencia a los impactos sobre la ganadería no fueron problematizados (al menos en las diapositivas se los menciona muy al pasar).

y kioscos –que florecieron tras la privatización de YPF–, sino la del auge de las economías criminales, principalmente del narcotráfico, creando territorios marcados fuertemente por la violencia. Según el diario La Mañana Neuquén (04/01/2015), en 2014 en estas localidades se contabilizaron once asesinatos, la cifra duplicó los datos históricos, cuyo techo era de cinco homicidios anuales.

III. Las porciones de la torta

“La mayoría del territorio de Neuquén es tierra pública, está bajo el régimen de la Ley N° 263/61, el Estado la administra a través de la Dirección Provincial de Tierras; y la gran mayoría de la producción no convencional es en tierra bajo régimen fiscal, un mínimo porcentaje es en tierra privada”, explicó Juan Fittipaldi, abogado especializado en derecho ambiental y con experiencia en litigios entre empresas petroleras y productores en Neuquén. “El espíritu de la Ley de Tierras es el fomento de la producción rural y el asentamiento del campesino. Tanto la letra del texto como el espíritu de la ley es arraigar a la gente al campo, a la tierra donde vive, donde produce, y transitar un extenso procedimiento para llegar al título de propiedad”, resume. “En ese esquema, y en esa lógica jurídica, enfrente le ponés una actividad extractiva, antagónica, que limita la cría de animales y las zonas de pastoreo. Si alguien va a ser desplazado, es evidente que la actividad minera va a desplazar al productor ganadero”.

La posición de los crianceros criollos, los fiscaleros, es más vulnerable que la de las comunidades indígenas ya que, a diferencia de estas, no cuentan con un marco de derechos reconocidos y legislados por el Estado más allá de la Ley de Tierras, ni tampoco se han constituido en un actor político, como lo es el Pueblo Mapuche. Si bien en otras zonas de la provincia existen organizaciones como la Mesa Campesina del Norte Neuquino o la Cooperativa Campesina, en Añelo y alrededores no se han desarrollado experiencias de ese tipo, aunque sí, en casos como el de la familia Muñoz, de Aguada del Chañar, intervino la Central de los Trabajadores Argentinos-Neuquén.⁹⁸

.....

⁹⁸ El lugar de vulnerabilidad de los crianceros o fiscaleros, producto de las relaciones asimétricas, no debe tampoco entendiéndose como sinónimo de pasividad; mientras en algunos casos hay familias que articulan con organizaciones como la CTA Neuquén

“La Provincia ha hecho mucha pompa en los últimos años de que se han entregado más títulos que nunca, lo cual no nos consta y es un número que no tenemos, difícil de verificar. Se nota que [el Gobierno] ha tenido alguna presión sobre el tema porque en los últimos dos, tres años, cada vez que difunde su plan de obra, sus logros, en época de campaña, pone como importante la entrega de títulos de tierras”, sostuvo Diego Urretabizkaya, secretario de Comunicación de la CTA Neuquén. “Lo de la titulación de la tierra es un cuento del gobierno. En realidad cuando ponen que van a entregar 30 o 40 títulos, son los terrenos fiscales que hay en el pueblo, no tiene que ver con la tierra de los viejos, a no ser un lugar alejado del petróleo. En esta etapa, este gobierno [de Jorge Sapag], lo que ha hecho es decirle al criancero que tiene 5 mil hectáreas: ‘Vamos a hacer una cosa, para que tengas el título de propiedad rápidamente, hagamos una mensura de 100 hectáreas y te doy el título de propiedad, y un permiso de pastoreo por las otras 4900’. Después de 50 años, que a un tipo que ocupa 5000 hectáreas le digan eso, es una sinvergüenzura del Gobierno”, añadió César Sagredo, secretario de Interior de la central obrera.

“La sensación que me da es que el gobierno de Sapag está ganando muchísima guita con las empresas petroleras, en el sentido de que los tipos están cobrando algún canon por pozo de petróleo, por picada, por camino en las tierras fiscales. Porque a los viejos no les dan ninguna posibilidad de discutir, no le dan un solo papel”, afirmaba Sagredo en julio de 2014. “Si los crianceros tuvieran una certificación de que está avanzada la adjudicación en venta de esa tierra fiscal que ocuparon toda la vida, las empresas les pagarían a ellos.”

“Si fuese un privado, la cuestión es mucho más sencilla, porque la ley da un parámetro de en cuánto se compensa esa ocupación”, aclara Fittipaldi, aportando precisión a lo que el dirigente sindical presumía. “Cualquier instalación petrolera que genere una merma en la producción, un daño emergente, está tarifada y debe compensarse. ¿Qué ocurre cuando se trata de un adjudicatario de tierras, ocupante o *fiscalero* –condición en

.....

y entablan dinámicas de presión-negociación recurriendo a acciones como el bloqueo de caminos; en otros logran abrir instancias de negociación de mejoras: provisión o perforación de pozos de agua, tendido eléctrico, mejoramiento de caminos. Para más información ver “Guarda que viene el chino” (OPSur 20/10/2014) y “Relatos ilegales” (OPSur, 31/10/2014), ambos online.

la que está la enorme mayoría de los campos de Neuquén, especialmente en la zona de Vaca Muerta—? Lo primero que le van a pedir es un título de propiedad, y *lo mejor* que puede presentar es una fotocopia de un expediente donde está avanzando hacia el título de propiedad. Entonces no puede cobrar, nadie le va a compensar el daño, no obstante las empresas van a poder ingresar y explotar el predio, porque el Código de Minería así lo dice. En ningún caso la oposición del propietario interrumpe la actividad minera, porque se le da a la actividad hidrocarburífera un interés público nacional.⁹⁹ Se permite y después habrá que discutir cómo se compensa”, explica el abogado neuquino.

A medida que se incrementa la cantidad de pozos, picadas y locaciones en un mismo campo, el monto del resarcimiento por cada nuevo *impacto* disminuye, hasta llegar al punto de perder el carácter productivo. “La Ley de Hidrocarburos es del año 1967, es de un gobierno militar, y tiene una lógica bastante particular”, señaló Fittipaldi. “¿Cuál es la lógica? Si partís de una producción ganadera, al llegar a cierto desarrollo de actividad minera, ya no es posible la ganadería. Tu campo ha dejado de ser ganadero y ha pasado a ser un campo minero, y como la servidumbre es un concepto de lucro cesante, necesita de una actividad base existente, y si es 100% no tiene sentido pagar una servidumbre, porque no hay nada que compensar, y tu campo es expropiable por la concesionaria del área. Esa es la solución que se le da”, concluyó.

⁹⁹ La Reforma Energética aprobada en México en 2014 impulsó la privatización de la actividad hidrocarburífera y allanó el camino para la explotación de yacimientos no convencionales. El interés público también fue un argumento empleado para impulsar esas transformaciones. El Centro de Estudios para el Cambio del Campo Mexicano y GRAIN sostienen al respecto: “Las leyes secundarias de la Reforma Energética buscan establecer la ‘servidumbre energética’ de todo terreno que contenga potencial de extraer hidrocarburos, electricidad, minerales y agua, declarando prioritaria esa explotación sobre cualquier otra actividad. Es una servidumbre que somete cualquier terreno a las actividades de extracción y exploración por encima de las actividades agrícolas y forestales que son su destino más concreto. Este esquema legaliza el despojo de los bienes, tierras y territorios ejidales, comunales y de pequeños propietarios, en las áreas en los que haya yacimientos de petróleo, gas, minerales, y un potencial para producir energía eléctrica. El gran pretexto es el ‘orden público’ (las disposiciones irrenunciables para el interés social), la ‘utilidad pública’ (los fines de beneficio general) que abren la posibilidad de ocupar, acaparar y servirse de tierra en aras de un ‘beneficio para la colectividad’” (CECCAM y GRAIN, 2014: 6-7).

El rentismo de los de abajo

“A la gente de campo le es muy difícil entender por qué si ellos toda la vida fueron dueños de esta superficie, cómo no pueden ser dueños de lo que está abajo. Entonces, todo lo que hay sobre la superficie, llámele chivos, vacas, corderos, perros, está poco cuidado por lo que está en el subsuelo”, aseguró Mónica Ríos. Durante la entrevista también contó que le resulta muy difícil disuadir a las familias que no abandonen la “parte productiva”, que no dejen de cuidar las chivas en tiempo de parición, que no dejen de tener animales, de tener gallinas, y que no abandonen sus viviendas. La posibilidad de cobrar una renta proveniente de la actividad hidrocarburífera que los ponga a salvo de sequías, cenizas volcánicas, pariciones escasas, mortandad y robos de animales, malas ventas se instala en los horizontes de las familias campesinas. Estas estrategias individuales de supervivencia también se verifican en el Alto Valle, donde ante el avance de la frontera extractiva, a partir del desarrollo de yacimientos de gas en arenas compactas, no pocos chacareros aceptaron perder sus montes frutales y tierras productivas a cambio del cobro de servidumbres hidrocarburíferas y arriendos. Esto les permite un pasar económico que el esquema de producción frutícola no les garantiza, a la misma estrategia responde la venta de chacras para desarrollos urbanos.¹⁰⁰

“Se producen diferencias sociales y desigualdades re importantes entre el productor que tiene acceso a servidumbres y el que no”, planteó Albar Díaz. “La mayoría de los fiscaleros no tiene regularizadas las tierras, por lo tanto no tienen derecho a percibir servidumbres. Los que han podido en algún momento regularizarlo o lo negocian de alguna manera, sí obtienen ingresos, que son muchísimo más grandes que en producción”, subraya. “Como que la gente ya tiene cierta gimnasia de negociar con las empresas y tratar de hacer arreglos individuales: ‘Que me lleve la luz’, ‘que con el camión me arrime agua para los animales en momentos que no tengo...’. Vaca Muerta, en realidad, lo que hace es intensificar y poner en la mira una zona que antes estaba invisibilizada, pero el proceso viene de hace muchos años. Yo creo que se intensifica la concentración

¹⁰⁰ Para más información se puede consultar el testimonio de Sebastián Hernández, presidente de la Cámara de Fruticultores de Allen, publicada en Alto Valle Perforado. El petróleo y sus conflictos en las ciudades de la Patagonia Norte (Observatorio Petrolero Sur, 2015).

económica [con la llegada de petroleras nacionales y trasnacionales] y de infraestructura”, resaltó.

“Yo no tengo problema con nadie, después vamos a ver qué pasa... Tanta gente que han ayudado... La empresa vino a hablar acá, con nosotros. Yo conozco la comunidad Cherqui [Kaxipayiñ], de un montón de años, vio... No sé qué han tenido ellos, pero le han dado de todo, le han dado millones”, afirma el criancero Enrique Fuentes, que superó la barrera de los 70 años. A pocos metros de su casa se encuentran los pozos perforados por Shell –en el área que explota asociada a Medanito y GYP– buscando también dar una estocada al corazón de Vaca Muerta desde el área Sierras Blancas. Sus palabras resumen con sencillez lo que despierta la avanzada no convencional. Así como autoridades municipales, provinciales y nacionales –y sus cortes– sueñan con Dubai y una amplia cartera de negocios, otros sueñan con ser Cherqui.

En el caso de Fuentes, como el de otros pobladores rurales, el cambio en la situación material de la comunidad Kaxipayiñ experimentado desde finales de la década del noventa a partir de las demandas a Repsol YPF está presente. La llegada de las empresas habilita la posibilidad de beneficiarse con una parte, aunque sea microscópica, de la abultada renta petrolera, y mejorar las condiciones de vida.¹⁰¹ Más allá del ámbito de Añelo, el caso también es conocido, y lo que quedó instalado en una parte importante del imaginario neuquino no es la alta concentración de condensados de gasolina en las napas freáticas ni la salud de los comuneros minada por la exposición crónica a metales pesados e hidrocarburos volátiles en Loma La Lata; sino los arreglos dinerarios por resarcimientos y servidumbres de paso. La contaminación y la pérdida de salud perdieron relevancia como dato a través del tiempo, se convirtieron en algo poco importante. Con el boom de Vaca Muerta el tema se reactualiza, la demanda de la comunidad Campo Maripe es catalogada como un mero intento oportunista.¹⁰² Su territorio fue dividido en áreas hidrocarbúferas, una de ellas

¹⁰¹ Tampoco se trata de promover una visión naif de los pobladores mapuche y criollos, la posibilidad de obtener algún tipo de compensación económica ha dado lugar no sólo a demandas a la provincia por el reconocimiento de derechos, sino que se reactualizaron disputas de tierras entre vecinos. En ese sentido no podemos obviar los ataques con armas de fuego sufridos por la comunidad Wirkalew, de Sauzal Bonito, en 2014 (ver ANRed, 20/11/2014 y ODHPI, 19/11/2014).

¹⁰² Ante las demandas de las comunidades, las visiones son marcadamente antagónicas;

es Loma Campana, donde YPF asociada a Chevron (o el entramado de sociedades offshore creadas para la ocasión) puso en marcha la explotación comercial de no convencionales.

“Tenemos que anticiparnos a la jugada de los oportunistas, a los abogados que buscan los conflictos para generar dinero, o lo que nos está sucediendo con la creación de nuevas comunidades. Antes no teníamos comunidades en el departamento de Añelo, las históricas se ubicaban del otro lado del río [Neuquén], que son Paynemil y Kaxipayiñ”, afirmó Darío Díaz. “Ahora empiezan a aparecer otras gentes, el fin de ellos es buscar un negocio y no una solución. Entonces, como Estado, como concededor de la zona e hijo de estas tierras, [mi función] es anticipar una jugada para evitar conflictos, para que no entren los oportunistas o los que utilizan a la gente de bien para un beneficio propio.”¹⁰³ La afirmación del intendente de Añelo reproduce un discurso que también estuvo en boga sobre finales de la década del noventa, cuando las comunidades Paynemil y Kaxipayiñ denunciaron la contaminación a la que estaban expuestas en sus territorios donde YPF explotaba el principal yacimiento de gas del país. Por entonces se decía que los Paynemil tenían derechos por ser históricos del lugar, a diferencia de los Cherqui –Kaxipayiñ–, que habían llegado de Chile entrado el siglo xx.

“Los Kaxipayiñ tienen menos historia que los Paynemil en la zona, pero siempre estuvieron. Hoy, es lógico, no podemos decir que guardan sus costumbres o que viven en sus formas tradicionales, porque vas a las comunidades y hay viviendas de última generación, con un montón de

.....
 generalmente no hay matices. No se evalúan los riesgos tóxicos a los que se encuentran crónicamente expuestas ni la correlación de fuerzas, mucho menos el devenir histórico que llevó a ese escenario. Al movimiento pendular que va de la idealización a la estigmatización también contribuyen las propias organizaciones mapuche con discursos de un fuerte esencialismo cultural del que luego resultan rehenes, ya que al negociar con empresas o con el gobierno no sólo realizan concesiones, sino que la instancia misma de negociación adquiere hacia afuera una fuerte connotación negativa.

¹⁰³ No sólo desembarcan abogados o personas que se presentan como tales vinculados a la industria del juicio. También en estas coyunturas proliferan empleados de las áreas de responsabilidad social empresaria de las petroleras u ONG financiadas por estas. En tanto, en casos de movilizaciones y abierto rechazo, existe un abanico de fundaciones que promueven la ‘resolución democrática de conflictos’; a través de su intervención pueden ampliarse los beneficios materiales a las comunidades afectadas, incluso generarse instancias a través de las cuales puedan supervisar la ejecución del proyecto e incorporar cambios en el plan original, pero lo que nunca está en debate es la ejecución misma del proyecto.

servicios. Tenemos comunidades que son millonarias”, destacó Díaz.¹⁰⁴ “Tanto la Paynemil como la Kaxipayiñ tienen un poder adquisitivo muy importante y sus raíces, sus tradiciones originales, que son la cría [de ganado] y todo eso, prácticamente no la ejercen. Su actividad principal pasó a ser más una empresa o cobrar servidumbres, o controlar el predio, cobrar multas por [contaminación del] medio ambiente. Hay algunos que siguen ejerciendo la cría, y otros directamente viven de lo que cobran del petróleo”, enfatizó.¹⁰⁵

Un argumento similar planteó en mayo de 2014 el presidente del bloque de Senadores del FpV, Miguel A. Pichetto, a Gabriel Cherqui, werken de la comunidad Kaxipayiñ, en una audiencia previa a la aprobación del acuerdo de resarcimiento a Repsol, luego de ser expropiada en 2012. “Su comunidad trabaja con la actividad petrolera. Usted mismo trabaja con esa actividad, que genera un mejor nivel de vida e ingresos. No hagamos un discurso tan dramático cuando ustedes están desarrollando una actividad económica, tienen empresas que negociaron y acordaron con Repsol cuando era una empresa privada y prestaban servicios petroleros. Todo el mundo sabe. Nosotros no somos ingenuos”, inquirió el senador rionegrino. Cherqui le respondió que la avanzada empresaria y gubernamental no le dejaba otra posibilidad que sobrevivir, negociar y trabajar para las petroleras (ODHPI, 08/05/2014).

En el mismo sentido se expresó Jorge Nawel, referente de la Zonal Xawunko de la Confederación Mapuche de Neuquén. “Una de las consecuencias más graves que ha generado la industria petrolera es que, a través de la cuestión material, ha quebrado la vida comunitaria, porque si perdés todos esos valores comunitarios que te dan identidad, basados en el buen vivir, en el kúmfelen, desaparecés como cultura”, destacó. “Vos podés

.....
¹⁰⁴ El argumento del dinero habla más de qué es lo central del asunto para quien lo esgrime que de las personas o comunidades que se pretende criticar; y esto para nada implica desconocer que en el marco de la demanda por derechos territoriales también se persigue el resarcimiento económico.

¹⁰⁵ Mientras el intendente Díaz objeta que los Cherqui tengan como principal actividad una empresa y no la cría de chivas, en el Plan Estratégico de Desarrollo Rural de Neuquén se plantea de forma no muy elíptica que los mapuche, y los indígenas en general, le esquivan al trabajo: “Alta dependencia del medio natural y una escasa adopción de prácticas productivas” (Lapalma, 2010: 32). Como canta el uruguayo Daniel Viglietti: “Me matan si no trabajo, y si trabajo me matan. Siempre me matan, me matan, ay, siempre me matan”.

medir el impacto ambiental, podés hacer un estudio técnico, generar políticas de remediación de ese espacio, pero el daño cultural es de carácter irreparable. La sociedad tiene que lograr medir esas consecuencias, porque también un estigma que le quieren instalar a la comunidad mapuche cuando la ven con un vehículo nuevo, con una casa nueva, es: ‘De qué se quejan si los beneficios también han llegado a ellos’. No podés medir los beneficios a partir de esa lógica capitalista del bienestar material. Lo que se reivindica como derecho es poder reconstruir la vida cultural mapuche, que ya sin el petróleo está intervenida por la política del Estado; el petróleo viene a profundizar y acelerar los procesos de destrucción comunitarios”.

Servidumbre pública

La dureza con que se cuestiona el oportunismo de los de abajo, sean mapuche o criollos, suele ser directamente proporcional al silencio con que se reciben –y legitiman– las políticas gubernamentales que niegan derechos a los superficiarios a la propiedad de la tierra y al cobro de servidumbres petroleras. Según explica Juan Fittipaldi, en 2001 se firmó el decreto 289, una reglamentación de la Ley de Tierras según la cual las personas que tramitaban la titularización de tierras fiscales podrían cobrar servidumbres recién a partir del décimo año de haber accedido a la propiedad. “El Estado hizo un *stand by* y como que desinfla la especulación con el cobro. ¿Qué pasa? La servidumbre la debe la empresa, porque de alguien es el predio; pero tampoco es tan sencillo el tema, porque hay una discusión sobre si la Provincia o los municipios pueden o no cobrar por sus predios públicos. El Código de Minería dice que en los casos en que sean fiscales, provinciales o municipales, el canon por la ocupación es gratuito. No obstante, cuando se le transfieren las concesiones a las provincias con la Ley Corta 26197 – que reglamenta el artículo 124 de la Constitución Nacional–, la Provincia sanciona la ley de Servidumbres N° 2183, que dice que sí puede cobrarla”, detalló.

En tanto en 2008 el Gobierno neuquino firmó el decreto 2112, también reglamentario de la Ley de Tierras que, subrayó Fittipaldi, “incorpora un plazo muy novedoso para el derecho, inédito, no hay nada en el mundo jurídico que tenga un plazo para siempre, que nunca venza, *in eternum*”. Según este decreto, cuando el Estado transfiere las tierras

fiscales, es decir, las titulariza, se reserva para siempre los derechos del cobro de servidumbre. “Si hablamos que el espíritu de la ley era el fomento del arraigo al campo, la tierra social, proteger al campesinado, que no se vengan a la ciudad, que si tiene tierra que se le regularice... pero si viene una empresa minera, me paga a mí, Estado, y no le compensás el daño a él”, enfatizó el abogado.

Las medidas gubernamentales para que la Provincia acapare el cobro de las servidumbres petroleras de las tierras fiscales sumaron un nuevo capítulo en diciembre de 2015. Pocos días antes de dejar la Gobernación neuquina, y en nombre del interés público, Jorge Sapag firmó el decreto 2400, mediante el que se transfiere al Fondo Fiduciario para la Infraestructura y Equipamiento Educativo, por un lapso de 30 años, los dividendos de la totalidad de las tierras fiscales de dominio privado provincial de los departamentos de Añelo y Pehuenches. Es decir, el 100% de los derechos que correspondan sobre las tierras transferidas, así como también lo obtenido por la explotación que se hiciera de las mismas, incluidos los derechos de servidumbre. Como destinos específicos, fijó que el dinero sea utilizado para mantenimiento, dotación de infraestructura y equipamiento para escuelas públicas y organismos de gobierno vinculados a la administración de la educación; para otorgar créditos y subvenciones a entidades educativas; para la ejecución de programas especiales; y “para cualquier otra acción vinculada al cumplimiento del objeto del Fondo Fiduciario”. Sin embargo los montos que en los últimos años ingresaron a las arcas de las provincias en concepto de derechos de servidumbre por tierras fiscales no son elevados y difícilmente puedan financiar grandes obras de infraestructura o políticas públicas de envergadura. Según datos de la Subsecretaría de Hidrocarburos de Neuquén, en 2011 fueron \$2,9 millones; \$7 millones en 2012; y \$3,5 millones en 2013. Según Mariano Mansilla, diputado de Unión de los Neuquinos (UNE), esta medida podría “legitimar un negocio inmobiliario con un fin noble compartido por todos, como es la Educación”. El legislador provincial sostuvo que “hay detalles que no quedan claros”, como el rol específico de la Fiduciaria Neuquina SA, “más cercana a operaciones de corrupción que a beneficios para los neuquinos”, que tendrá “facultades para recaudar y llevar adelante toda la obra pública de educación y la infraestructura vial para el petróleo” (Río Negro, 04/01/2016 y 06/03/2016).

De acuerdo a los fundamentos del decreto, “estamos frente a una oportunidad histórica a nivel provincial, lo cual plantea el desafío de canalizar eficientemente los recursos extraordinarios provenientes del desarrollo de Vaca Muerta”, lo que demanda una “urgente intervención del Estado” a fin de planificar y gestionar un uso racional, adecuado y sostenible de las tierras fiscales provinciales (Río Negro, 30/12/2015). Según el ahora exmandatario Jorge Sapag, el objetivo del decreto fue “frenar las expectativas y las ambiciones que se generaron sobre las tierras de Añelo y Pehuenches para cobrar servidumbre u otros destinos por parte de criollos, mapuches y municipios”.

“En el subsuelo hay un patrimonio que es demasiado importante, es el futuro de los neuquinos y no podemos estar perdiendo inversiones por chicanas de los superficiarios, ese es el objetivo”, afirmó Sapag, reduciendo toda demanda de derechos a intereses espurios. En lugar de poner en marcha un plan de regularización de tenencia de la tierra y entrega de títulos, optó por desconocer la deuda histórica que el Estado tiene con el campesinado neuquino y el Pueblo Mapuche, profundizando las desigualdades, promoviendo el despoblamiento del campo y consolidando un modelo que en nombre de la transparencia, la igualdad de posibilidades y el interés público –la educación– impone condiciones a las que sólo pueden adaptarse los grandes jugadores. Por 30 años las tierras fiscales de Añelo y Pehuenches dejan de ser un bien social; durante ese lapso serán administradas por un fideicomiso, y en caso de que sea necesario destinarlas a loteos, si lo demanda el boom de Vaca Muerta, será por licitación... Sin embargo, el Estado dejará que las leyes del mercado regulen la especulación de la tierra privada, que en Añelo y alrededores adquirió valores exorbitantes de la mano de los no convencionales.

IV. Distopías no convencionales

Añelo pasó de 75 habitantes en 1970 a 412 en 1980, 2.689 en 2010, unos 6 mil en 2015 y se calcula que para 2030 será una ciudad de 30 mil habitantes. ¿Cómo pensar el paso de un pueblo que vivió de la actividad agropecuaria y del empleo en el sector público y de servicios, a una ciudad de 30 mil habitantes? Más aún, ¿cómo pensarlo en un contexto más amplio, inmerso en la Región Vaca Muerta, un territorio que va más allá de los límites de Neuquén y se extiende sobre Mendoza, Río Negro y La

Pampa?¹⁰⁶ Si la actividad se comporta de acuerdo a un escenario moderado, aseguran los planificadores del Copade, en cinco años llegarán a la media luna no convencional unas 200 mil personas, mientras que en la próxima década el número ascenderá a 500 mil, conformándose un conglomerado que superará el millón de habitantes.¹⁰⁷

Según especulan consultores privados, dados los sueldos elevados que se pagan en el petróleo, la nueva Región podría convertirse en la segunda zona comercial más importante del país, detrás de la ciudad de Buenos Aires y superando en relevancia a Rosario o Córdoba (Río Negro, 18/11/2015). Y en ese contexto la Nueva Añelo, más que una ciudad sostenible en el nuevo mapa regional –como es presentada por la Fundación YPF sobre la base de los criterios del Banco Interamericano de Desarrollo– se convierte en un clúster donde instituciones públicas, empresas y organismos financieros colaboran estratégicamente para obtener beneficios comunes. Un clúster de la alianza público-privado.

Sebastián González, subsecretario del Copade, aseguró que nunca en la historia de la región existió un crecimiento tan vertiginoso como el que llegará de la mano de Vaca Muerta, y destacó la importancia de planificar para “proyectar escenarios” y orientar así las políticas públicas. Fruto de ese afán son los Estudios Estratégicos para el Desarrollo Territorial de Vaca Muerta. El desafío de la sustentabilidad de la Región, un diagnóstico y prospectiva en el que se analizó el estado de la infraestructura existente en viviendas, electricidad, agua, vialidad, saneamiento y educación, entre otros (Neuquén Informa, 17/11/2015).

.....
¹⁰⁶ Así como al calor de las políticas desarrollistas de la segunda mitad del siglo xx una imprecisa porción del norte de la Patagonia recibió el nombre de Región del Comahue, en la segunda década del siglo xxi, de la mano del desarrollo masivo de yacimientos no convencionales, surgió la Región Vaca Muerta. Por otra parte, al margen de la explotación de no convencionales, ya en el Neuquén 2020 se advertía que era probable “que el Alto Valle se unifique aún más, sobrepasando los límites administrativos existentes con la hermana provincia de Río Negro, para constituir el principal escenario económico, social, tecnológico y cultural de la Patagonia. Esta forma tendría jerarquía para integrar la red de grandes conglomerados del país, conjuntamente con Capital Federal, Córdoba, Rosario, Santa Fe y Mendoza” (Copade, 1997: 63).

¹⁰⁷ La expresión media luna rica, como se denomina a la zona de mayor potencial de Vaca Muerta, remite a la media luna fértil, el espacio geográfico que permitió el origen de las primeras civilizaciones. Las media lunas fértiles, fundamentales porque garantizaban las condiciones para la vida, son sustituidas por media lunas ricas, que albergan cuantiosas cantidades de hidrocarburos.

Según los Estudios Estratégicos, atender a las necesidades derivadas de la transformación del territorio implicaría la construcción de unas 20.000 casas por año durante el próximo lustro. El Copade estima que las obras habitacionales costarían alrededor de \$90.000 millones, de los cuales \$70.000 millones deberán prestarlos los bancos, porque las familias no contarían con el poder adquisitivo para hacerlo. El crecimiento demográfico también dispararía la demanda de escuelas y hospitales en la región, por lo que sería necesario invertir unos \$7.700 millones para la construcción de nuevos edificios y ampliación de los existentes. Además, el trazado de nuevos caminos, así como la ampliación de los actuales y de vías ferroviarias –como el tramo Plaza Huincul-Añelo– demandarían \$ 11.870 millones (Neuquén Informa, 17/11/2015).

La suerte de este proyecto faraónico no sólo está atada a condiciones políticas, sociales, económicas y geológicas de la provincia y el país, sino también al comportamiento de los mercados y a la cotización internacional del crudo. Por su magnitud, podría comparárselo con la iniciativa de trasladar la Capital Federal a la desembocadura del río Negro, impulsada a mediados de la década del ochenta por el presidente Raúl Alfonsín.¹⁰⁸

¹⁰⁸ En 1986 el presidente de la Nación, Raúl Alfonsín, impulsó el traslado de la Capital Federal al norte de la Patagonia. El nuevo distrito comprendería las ciudades de Viedma, Guardia Mitre (ambas en Río Negro) y Carmen de Patagones (Buenos Aires). Al igual que lo sucedido en Añelo con la explotación de Vaca Muerta, tras el anuncio se dispararon los precios de tierras y viviendas, y llegaron miles de personas atraídas “por los cantos de sirena”. Según las crónicas periodísticas, familias sin trabajo ni recursos “se apiñaban” en la terminal de ómnibus de Viedma “con valijas y niños de corta edad”, algunas de las cuales finalmente levantaron sus viviendas en los márgenes de la ciudad. (Bohoslavsky, 2008: 30 y Río Negro, 16/04/2006). Al igual que con el boom de los no convencionales, para consolidar el Proyecto Patagonia y Capital el gobierno nacional organizó la visita de figuras nacionales e internacionales, como el Papa Juan Pablo II, que llegó hasta la desembocadura del río Negro en abril de 1987. Pero el proyecto poco a poco se estancó, en el marco de una profunda crisis política y económica y la resistencia de los poderes económicos concentrados de la Pampa Húmeda y de la población local, contraria a la transformación de la comarca. Si bien la ley 23512, que declara capital de la República a Viedma, Carmen de Patagones y Guardia Mitre no fue derogada, la llegada de Carlos Menen al Ejecutivo Nacional (1989) marcó la suerte del proyecto, al disolver el ente encargado de expropiar tierras, proyectar el nuevo trazado urbano y desarrollar las obras de infraestructura, entre otras funciones. El fallido traslado posibilitó que 20 millones de dólares fueran destinados a la ejecución de obras públicas como la construcción de siete mil viviendas por parte del Banco Hipotecario Nacional y el Fondo Nacional de Viviendas, 40 km de desagües pluviales y cloacales, asfalto de calles, refuerzo del servicio de agua potable y tendido de gas domiciliario. Pero también quedaron cientos de personas desocupadas, graves problemas de vivienda y servicios de salud y educación colapsados, que fueron afrontados

Aunque indudablemente un proyecto fallido es un espejo en el que los promotores de la Región Vaca Muerta y Nueva Añelo rehúyen mirarse.

A fines de enero de 2016, cuarenta empresas de servicios presentaron pedido de preventivo de crisis. El 2 de febrero, el sindicato de petroleros privados suscribió un acuerdo con las cámaras de la industria que congeló despidos por 90 días, y estableció un régimen de rotaciones para los trabajadores suspendidos, que percibirían el equivalente al 50% del salario neto. Según el gremio, estaban en jaque 1.500 puestos. En declaraciones a Río Negro, el intendente de Añelo aseguró que había que esperar “hasta marzo o abril” para “ver cómo marcha la actividad”; al tiempo que reconocía que en la localidad había “una paz social tensa” que se podía romper “en cualquier momento”.¹⁰⁹ “Se sienten las reducciones de salario en la actividad comercial principalmente, pero Añelo todavía no está sufriendo el impacto fuerte del declive. Tenemos un grupo de desocupados que estamos tratando de que ingresen a algunas obras, serán entre cuarenta y cincuenta personas”, señalaba cauteloso. “Si persiste esta situación seguro que vamos a tener problemas, pero no es tan grande todavía el desastre”, afirmaba. “Si se cae el proyecto de Vaca Muerta quedamos con un vacío social muy grande” (Río Negro, 18/02/2016).

El 4 de marzo, el presidente saliente de YPF, Miguel Galuccio, anunció que en la cuenca neuquina la principal compañía del sector reduciría en 15% los gastos de explotación, por lo que el desarrollo de Vaca Muerta iría más lento. La reducción implica prescindir de 21 equipos de perforación. Semanas más tarde el intendente añelense aseguró que la localidad experimenta una reversión en la llegada de nuevos pobladores. “Duplicamos la población en tres años pero ahora transitamos en un camino opuesto. Tenemos personas que se están yendo a Neuquén [Capital] y a otros puntos de la provincia porque acá las posibilidades se congelaron. Hoy tenemos muchas casas desocupadas en Añelo” (Minuto Neuquén, 02/04/2016).

.....
por los gobiernos locales. El Estado nacional otorgó créditos a los municipios para subsanar la crisis desatada por el imprevisto anuncio del traslado de la capital y años más tarde, ante la imposibilidad de cobrarlos, se sancionó una ley para condonar esas deudas, convertidas en Fondos de Reparación Histórica (Bohoslavsky, 2008: 30).

¹⁰⁹ Un mes más tarde, el mandatario comunal afirmaba que por la crisis en el sector petrolero en la zona se había paralizado el trabajo de hasta 5.000 personas vinculadas de forma directa e indirecta a esa actividad (Minuto Neuquén, 02/04/2016).

Sostenibles...

En 2013 el Copade, además de establecer las bases para generar estrategias de desarrollo territorial integral y los modelos institucionales y de gestión aplicados en los Estudios Estratégicos, comenzó la Actualización del Plan de Ordenamiento Territorial y Ambiental de Añelo con la participación de YPF, su Fundación, el municipio y organismos provinciales y nacionales. El objetivo era “armonizar el crecimiento económico y poblacional de la localidad, sobre una base socialmente equitativa y ambientalmente sustentable”. Cabe destacar que Fundación YPF no sólo participó de la Actualización sino que junto al BID trabajó en otra propuesta de ordenamiento territorial: Añelo sostenible, innovación para la planificación de la ciudad, de la que también fueron parte el municipio de Añelo, autoridades nacionales, el gobierno de la provincia de Neuquén y representantes de la sociedad civil de Añelo.¹¹⁰ Es decir, el sector privado no se limitó a tareas de consultoría o asesoría sino que además tomó la iniciativa en propuestas de planificación estratégica de la localidad.

Según los autores de Añelo Sostenible, el desafío fue pensar la ciudad petrolera “moderna, sostenible y próspera”, y no la company town diseñada para atender con eficiencia las funciones productivas, residenciales y de equipamiento de una empresa o de una industria en particular. Más allá de los objetivos declarados, la propuesta también contó con los aportes de empresarios que contribuyeron a “detectar y jerarquizar las oportunidades y debilidades que la inversión privada evalúa en torno al desarrollo urbano de la ciudad” (BID/FYPF, 2014: 26). Se tomó como base la metodología de planificación urbana conocida como Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles, diseñada para “contribuir a la sostenibilidad ambiental, urbana, fiscal y de gobernabilidad de las ciudades de la región” (BID, 2014: 11)¹¹¹ y aplicada en urbes de tamaño intermedio del

¹¹⁰ Los habitantes de Añelo sólo fueron consultados en una encuesta de opinión y se realizó un taller de presentación del proyecto.

¹¹¹ La guía metodológica fue diseñada por McKinsey, multinacional de la consultoría, conocida por trabajar para las principales transnacionales y asesorar a unos 50 gobiernos en la implementación de políticas elaboradas por las Instituciones Financieras Internacionales como el FMI y el Banco Mundial. Es una guía única, válida para cualquier ciudad, en cualquier país, reproduce ese esquema neoliberal que las mismas políticas se deben implementar de la misma manera en el mundo entero (OPSur, 21/08/2015).

país, como Paraná y Salta; y de la región, como Valdivia (Chile) y Cochabamba (Bolivia) (BID, s/d).

“Añelo se encuentra en un punto crítico, determinante de su futuro”, advertían el banco y la fundación empresaria. “El aumento de ingresos y oportunidades laborales generará una ola de migración y crecimiento. En este contexto, la ausencia de una visión integral de planificación urbana y territorial podría dar lugar a problemáticas como la falta de diversificación económica, desigualdad de ingresos, inequidad, falta de integración del tejido social, conflictos de uso del suelo, e impacto ambiental” (BID-FYPF, 2014: 5). Sin embargo, lo que era presentado como escenarios futuros ya estaba ocurriendo. Las historias de personas que vendieron todo en su lugar de origen y salieron con su familia al encuentro de la abundancia de Vaca Muerta, poblaban las conversaciones cotidianas en Añelo. También los relatos sobre alquileres exorbitantes por viviendas paupérrimas.¹¹² Guillermo Reybet, empresario inmobiliario con más de tres décadas de trayectoria en el mercado neuquino, aseguraba a mediados de 2014 que en Añelo “cada uno pide lo que se le ocurre”. “La localidad está sufriendo un fuerte impacto que le está complicando mucho la vida a la gente de Añelo, porque se le cobra precio petrolero, como dicen ellos, y la mayoría son maestros o trabajan en un organismo del Estado, y sus ingresos no tienen esa dimensión. Además hay una problemática seria con el tema de la tierra, la mayoría de las personas no tienen título, tienen acta de tenencia precaria”, relató.¹¹³

¹¹² Darío Díaz aseguró al portal de noticias IPS que tras el boom de Vaca Muerta el alquiler mensual de una vivienda de dos dormitorios pasó de un promedio de 33 dólares a 100, y que un terreno que antes valía 1.700 dólares, ahora no se adquiere por menos de 130.000 (IPS, 15/03/2016).

¹¹³ Más arriba mencionábamos que el salario promedio de un trabajador petrolero es ocho veces mayor que el de uno de la fruta (Río Negro, 14/10/2014), La economista Adriana Giuliani, en un artículo sobre los impactos de la explotación de Vaca Muerta, advertía: “Una de las consecuencias más clásicas es el incremento de los precios de las viviendas, potenciado por el déficit habitacional y por la escala salarial del sector petrolero, que supera con creces al promedio abonado en el mercado laboral neuquino. En algunos casos son las propias empresas las que pagan cifras muy elevadas en concepto de alquileres, con el objeto de tener a los trabajadores en el lugar de las operaciones. De esta manera, se evita correr con los costos y los riesgos del traslado y se tiene al personal ‘a mano’. Sobre los valores pagados trascienden montos altísimos, lo que genera la ilusión de que todos pueden enriquecerse con el boom de Vaca Muerta. Esta es la causa por la que muchos de los docentes que trabajan en Añelo no viven allí (se calcula que el 90%), sino que se trasladan desde ciudades aledañas y en algunos casos deben recorrer más de 100 kilómetros para llegar a dar sus clases: viajan en

La especulación en relación al precio de la tierra o al alquiler de viviendas o habitaciones en localidades petroleras es un fenómeno de larga data en nuestro país. Se presentó incluso en los albores de la explotación de hidrocarburos en Comodoro Rivadavia, en las primeras décadas del siglo xx, y fue resuelta, al menos de manera parcial, cuando el Estado intervino –a través de YPF– garantizando la vivienda y proveeduría a sus trabajadores. De esta manera se intentó paliar la distorsión económica. En ese momento la especulación no estaba motivada por sueldos elevados, sino por la baja oferta de alojamientos y de mercaderías que se encarecían, además, por los fletes (Márquez y Palma Godoy, 1993: 26).

Una referencia cercana, en el tiempo y en el espacio, para pensar Añelo es Rincón de los Sauces. Esta localidad creció a partir del incremento de la actividad hidrocarburífera en el norte de la provincia con el descubrimiento del yacimiento Puesto Hernández, a fines de la década del sesenta, y se consolidó en los noventa con la puesta en producción de El Portón, Sierra Chata y El Trapial. Rincón se convirtió en la capital del extractivismo energético, sin embargo lejos está de ser un camino a seguir. En 2006 el Copade abordó las problemáticas sociales originadas en la desigual distribución de impactos y beneficios del sector hidrocarburífero en esa localidad y Buta Ranquil. Destacaba que “lo que las caracteriza como enclaves económicos es que a pesar de ser la actividad hidrocarburífera el principal motor de generación de ingresos provinciales, no existe un derrame directo hacia el resto de las actividades desarrolladas en la zona. El impacto positivo de la riqueza se percibe en la zona de la Confluencia, especialmente en la Ciudad de Neuquén. Es aquí donde se encuentra la concentración de empresas que brindan servicios a las petroleras, comercios y un amplio mercado inmobiliario”. El documento oficial planteaba que ambas localidades presentaban “bajas tasas de desocupación y subocupación, 6,4% en noviembre de 2003, y una tasa de desocupación corregida por planes de empleo del 10% para el mismo período”. Sin embargo advertía que los indicadores sociales no eran “tan alentadores”: “El 25% de los hogares tienen Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y la proporción de viviendas deficitarias supera a la media provincial”. Es decir, al menos un tercio de los hogares con

.....
colectivo, en autos particulares o frecuentemente a dedo, por la carga que representa el transporte público o el combustible en sus salarios” (Giuliani, 2015: 19-20).

NBI de esas localidades correspondían a personas con empleo (Copade, 2006: 21-22).

Si bien la gran disparidad de ingresos constituye uno de los principales problemas que afrontan Añelo y la región; otro no menos importante, y también común en los polos petroleros, es la alta concentración de varones solos, que disponen de dinero y que luego de jornadas agotadoras tienen limitadas ofertas de esparcimiento: juego, alcohol, drogas y sexo.¹¹⁴ Según la fiscal federal de Neuquén, María Cristina Beute,¹¹⁵ este escenario genera el incremento de “la actividad prostibularia, con o sin trata de personas, y el tráfico de drogas”.¹¹⁶ Consultada en diciembre de 2014, afirmó que “en general toda la zona petrolera es una zona liberada de control policial”, y señaló que en el departamento de Añelo no existen dependencias de fuerzas federales de seguridad encargadas de auxiliar a la Justicia Federal, por lo que ve limitada su capacidad de intervención y depende de las investigaciones iniciadas por la policía provincial. “Neuquén no puede ser una provincia donde lo único que importe sea la ganancia para empresas que vienen a hacer su negocio”, sostuvo la funcionaria judicial. “Porque después las empresas se van, son capitales de otra parte, y lo que queda acá no es solamente la contaminación del suelo, son las cabezas limadas de los pibes que consumen [drogas], la violencia, el sometimiento de las mujeres que son tratadas”.

A principios de 2014 el intendente añelense había solicitado a la Provincia que aumente el número de efectivos policiales en la localidad dado que la explosión de la actividad petrolera había traído aparejada una creciente ola de robos y asaltos, inusitados en el pueblo. Sobre el final del año se realizó una reunión entre el mandatario municipal, autoridades policiales de la provincia y empresas, en la que se acordó implementar mecanismos para que a través de programas de Responsabilidad Social Empresaria estas últimas aporten las obras necesarias para la construcción

¹¹⁴ En el presupuesto 2015 se estimaba que por el rubro Juegos de azar ingresarían a las arcas municipales \$3,1 millones.

¹¹⁵ Al momento de ser entrevistada, María Cristina Beute estaba a cargo de la Fiscalía Federal de Primera Instancia y actualmente es Fiscal General subrogante a cargo de la Fiscalía ante el Tribunal Oral en lo Criminal Federal de Neuquén.

¹¹⁶ En mayo de 2016 el intendente de Añelo, Darío Díaz, denunció que en la localidad ya se registran enfrentamientos entre bandas que quieren hegemonizar la venta de drogas (La Mañana Neuquén, 22/05/2016).

de una nueva sede para la fuerza de seguridad, acorde al crecimiento de Añelo, lo que complejiza aún más la situación (Río Negro, 10/11/2014). En ese sentido la fiscal federal Beute manifestó su preocupación sobre la alternativa del aporte empresarial, dado que “es una función del Estado” garantizar los recursos a las fuerzas de seguridad, “no se puede tercerizar y mucho menos en manos de alguien que el único interés que tiene es que la producción no pare”.¹¹⁷

Ante este conjunto de problemas, la expresión ciudad sostenible parece ilusoria, tratándose además de una urbe vinculada al auge e ineluctable declive de la extracción de petróleo y gas de yacimientos no convencionales. El proyecto, más allá del packaging, es un intento de ofrecer a la futura ciudad los servicios e infraestructuras básicas: extensión de las redes de electrificación, agua y cloacas, loteos para viviendas y parque industrial, construcción de una comisaría, un nuevo edificio municipal, un hospital, una escuela de formación técnica, un matadero, un polideportivo y pileta cubierta, obras viales, ampliación de las escuelas existentes y creación de algunos parques. Más allá de plantear “crecimiento urbano inteligente” en un título, no aparece ninguna reflexión de fondo ni propuesta para dar solución a los desequilibrios actuales y venideros. ¿Cómo frenar el alza de los precios de los terrenos y de la vivienda para permitir la cohabitación de ciudadanos con recursos muy desiguales? Tampoco cuestiones de orden práctico, como el diseño de viviendas energéticamente eficientes o la apuesta por un urbanismo que apunte a mejorar la calidad de vida. Por el contrario, se implementa una política de densificación del suelo urbano: “El análisis de la huella urbana realizado permitió descubrir que prevalece una densidad de población muy baja, destacando la preferencia local de construcción de viviendas unifamiliares en lotes amplios. El resultado es una expansión de la huella urbana sin planificación, con una tendencia insostenible”. La Nueva Añelo tiene, en definitiva, como meta configurarse en una plataforma urbana innovadora que “potencie la naturaleza competitiva de su economía” (BID-FYPF, 2014: 28).

¹¹⁷ La situación descrita recuerda a la etapa territorial neuquina en la que era habitual que, ante las reiteradas y prolongadas demoras que sufrían las partidas presupuestarias enviadas por el gobierno nacional, los comerciantes locales adelantaran el dinero para pagar sueldos de la administración pública. Esto abonaba el surgimiento de estrechos y duraderos vínculos de las dependencias oficiales y agentes públicos con los pagadores, a quienes desde sus funciones retribuían los favores recibidos. Sobre el tema se puede consultar: Ministerio del Interior (1917): La Investigación en el Territorio del Neuquén.

A la hora de pensar la ciudad, se lo hace en términos de ahorros de suelo y de metros de cañerías y cableado, “ocupando el 100% de los predios vacíos y con proyectos de densificación de hasta 3 plantas en la trama actual”. “Los nuevos barrios de vivienda estarán compuestos por diversas tipologías, principalmente multifamiliares (adosados y edificios pequeños), más algunos sectores con unifamiliares” (FYPF-BID, 2014: 102). Se menciona como ejemplo de densificación de la huella urbana el plan de viviendas sociales desarrollado por el Municipio sobre la meseta en lotes de 12x30 (360m²) que son adjudicados a grupos familiares registrados como demandantes de suelo urbano y en situaciones de vulnerabilidad social. La construcción de las viviendas queda a cargo de los adjudicatarios, no obstante, les facilitan modelos constructivos de 60m² (FYPF-BID, 2014: 67). En los Estudios Estratégicos para el Desarrollo Territorial de Vaca Muerta, el Copade también propone como alternativas la densificación (alojamiento multifamiliar) y consolidación (completamiento de vacíos urbanos), además de la posible ocupación de la meseta que bordea Añelo hacia el Norte y la creación de nuevos asentamientos urbanos, ciudades gemelas a lo largo de la ruta Añelo-Neuquén. La lógica de la producción intensiva, presente tanto en la explotación no convencional de hidrocarburos como en la nueva ruralidad, está en la matriz urbana para la Nueva Añelo, con corazón de lutitas.

Al momento de concluir este libro, la construcción de la Nueva Añelo se encuentra paralizada, la caída mundial de los precios del crudo amenaza su sostenibilidad. En una nota distribuida por la agencia de noticias IPS se asegura que esta crisis “ha frenado el desarrollo local” (IPS, 15/03/2016). ¿Se puede llamar desarrollo local –o Añelo Sostenible– a las transformaciones espaciales ocasionadas por proyectos extractivos que responden a lógicas globales, al comportamiento de los mercados de commodity?

V. El impacto originario

“La información es que vienen funcionarios a Vaca Muerta. Busquen en internet si existe Vaca Muerta, y si lo encuentran, convoquen al intendente. Yo voy a empezar a trabajar para que Añelo suene más que Vaca Muerta, porque en realidad vienen todos a Añelo”. Darío Díaz, intendente de Añelo.

En el siglo XVI el conquistador europeo, en su afanoso camino hacia el tesoro que creía que guardaba la mítica Sierra de la Plata, dio nombre al río. No había poesía en la denominación dada al ancho sendero de aguas marrones, por el contrario, expresaba la firme creencia de que este lo conduciría a una fuente inagotable de riquezas. El espectro de aquella quimera argentífera llega hasta el presente en el nombre de nuestro país. ¿Está en nuestro ADN?

Despunta el siglo XXI y en un renovado acto de conquista una vasta porción del norte de la Patagonia pierde sus nombres en el esplendor que augura la explotación de gas y petróleo de yacimientos no convencionales. Se invierten los planos, las formaciones de lutitas y arenas compactas emergen y cubren de Vaca Muerta a la región. Lo que era subsuelo se convierte en superficie de la mano de la industria petrolera. En 2015 nace la Región de Vaca Muerta, que se extiende más allá de los límites del departamento Añelo, más allá de la provincia de Neuquén, y abraza Mendoza, Río Negro y La Pampa. La naturalización del nuevo nombre, de la identidad impuesta al territorio, es el primer impacto, el impacto originario, el que habilitará al resto.

“Hay que entender que el yacimiento Vaca Muerta tiene una prioridad nacional, que es buscar la solución energética, y está más allá de cualquier otra actividad económica que se pueda generar”, afirmaba el intendente añelense Darío Díaz a mediados de 2014. Considerar la explotación de yacimientos no convencionales una prioridad nacional es adjudicarle tinte de gesta patriótica, también de acto sacrificial: el territorio, en todas sus dimensiones, se subsume a la necesidad de alcanzar el autoabastecimiento energético del país, todo se hace en aras del bienestar general. El interés público justifica el avance de la frontera extractiva, obtura la posibilidad de debatir otros caminos y, sobre todo, crea sentidos en torno al espacio naciente: Vaca Muerta es la nueva causa nacional.

Sin embargo la prioridad nacional, interés público, no son más que fórmulas para legitimar decisiones políticas que van en una dirección pero que podrían ir en otras. En el caso de Vaca Muerta y de los no convencionales en general, se trata de la decisión de mantener a los combustibles fósiles como principal fuente primaria de energía, pero también de un modelo de acumulación que apunta a la extracción masiva

de hidrocarburos y la captación de renta. Antes de que Vaca Muerta se convirtiera en destino manifiesto de la Patria, de que emergiera a la superficie reconfigurando el territorio, en la provincia de Neuquén se planteó más de una vez la necesidad de diversificar la matriz productiva, se hicieron profundos diagnósticos y se diseñaron planes con mucha prensa pero escasa o nula implementación. Incluso se advirtió que los impactos ambientales derivados de la actividad hidrocarburífera condicionaban el horizonte de alternativas productivas.

El Plan Neuquén 2020, que apuntaba a un fuerte desarrollo agroindustrial, esbozaba tibiamente la transición hacia una matriz económica pos-petrolera, aunque de ninguna manera renunciaba a la explotación de hidrocarburos. En ese esquema los pequeños productores y las Pymes aparecían entre los principales actores del cambio.

A partir de 2014 la baja sostenida del barril de crudo nubló paulatinamente el horizonte no convencional e hizo resurgir en el gobierno neuquino los planes de diversificación. Esto en paralelo a crecientes pujas con Nación para que incremente la cotización interna del crudo y del gas, en bloque con el sindicato de petroleros privados y las empresas del sector, como lo ha hecho a lo largo de las últimas décadas. Pero en tiempos no convencionales, más que buscar alternativas a los hidrocarburos se apela a profundizar el proceso de ampliación de fronteras del capital asociado a la explotación de formaciones de lutitas y arenas compactas. Se apuesta a generar condiciones –por ejemplo, a través de obras de infraestructura– para que los sectores más concentrados de la economía desarrollen sus proyectos (como producción de forrajes, feedlot, etc.), imponiéndose una visión industrial del espacio rural, con una ocupación y uso intensivo del territorio que está en consonancia con la actual fase de desarrollo petrolero. El objetivo de esta diversificación no implica un cambio de rumbo sino una profundización del paradigma no convencional. En tiempos de barriles flacos se construyen escenarios para sortear las crisis, hasta que Vaca Muerta resucite.

Bibliografía

- Bandieri, Susana** (2005). “Asuntos de familia... La construcción del Poder en la Patagonia: el caso de Neuquén”, en Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”, tercera serie, N° 28, 2do semestre. Buenos Aires.
- _____ (2000). “Neuquén: Grupos de Poder, estrategias de acumulación y prácticas políticas”, en Anuario del IEHS Nro 15. Revista del Instituto de Estudios Histórico Sociales “Prof. Juan Carlos Grosso”, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Tandil.
- Bertinat, P.** et al (2014). 20 mitos y realidades del fracking. Buenos Aires: El Colectivo.
- Bilder, E.** y **Giuliani, A.** (2007). “Neuquén y su política económica”. Ponencia presentada en el VIII Encuentro Nacional de la Red de Economías Regionales en el Marco del Plan Fénix - I Jornadas Nacionales de Investigadores de las Economías Regionales, 13 y 14 de Septiembre. Área temática 2: “Estado, Instituciones y políticas públicas en las economías regionales”. (Online).
- Bohoslavsky, E.** (2008). La Patagonia: de la guerra de Malvinas al final de la familia ypefiana. 1a ed. Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento; Buenos Aires: Biblioteca Nacional.
- Burucua, A.** y **Rodríguez López, D.** (2015). Pasivos Ambientales e hidrocarburos en Argentina. Análisis de casos y marcos jurídicos para un debate urgente. 1a ed. Buenos Aires: Ediciones del Jinete Insomne.
- CECCAM (Centro de Estudios para el Cambio del Campo Mexicano)** y **GRAIN** (2014). Reformas energéticas, despojo y defensa de la propiedad social de la tierra. México. Sembrando Viento. (Online).
- Favaro, O.** (2005). “El ‘modelo productivo’ de provincia y la política neuquina”, en Favaro, Orietta [Coord.] Sujetos sociales y política. Historia reciente de la norpatagonia argentina. Buenos Aires: La Colmena. (Online).
- Favaro, Orietta** y **Arias Bucciarelli, Mario** (1999). “La conformación de una provincia exportadora de energía. Neuquén, 1950-1980”, en Favaro,

Orietta (Editora). Neuquén. La constitución de un orden estatal. Neuquén: Cehepyc.

Giuliani, Adriana (2015). “La explotación de Vaca Muerta y su impacto en el territorio”. V Jornadas de Historia de la Industria y los Servicios. Organizadas por el Área de Estudios Sobre la Industria Argentina y Latinoamericana. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, 5 al 7 de agosto.

_____ (2013). Gas y Petróleo en la economía de Neuquén. 1° Edición. Neuquén: Educo – Editorial de la Universidad Nacional del Comahue.

Guevara Labal, C. (1954). Viejo Neuquén. 2da Edición. Buenos Aires: Edición del autor.

Machado Ramos, Horacio (2014). Potosí, el origen. Genealogía de la minería contemporánea. 1a Edición. Buenos Aires: Mar Dulce.

Márquez, D. y Palma Godoy, M. (1993). Comodoro Rivadavia en tiempos de cambio. Una propuesta para la revalorización de nuestras identidades culturales. Comodoro Rivadavia: Ediciones Proyección Patagónica.

Observatorio Petrolero Sur (2015). Alto Valle Perforado. El petróleo y sus conflictos en las ciudades de la Patagonia Norte. Buenos Aires: Ediciones del Jinete Insomne.

Petrucelli, A. (2015). Docentes y piqueteros. De la huelga de Aten a la pueblada de Cutral Co. Neuquén: Ediciones con doblezeta.

Pilatti, M. (2008). Neuquén: Economía / Sociedad. Hacia una economía política provincial. Neuquén: Educo – Editorial de la Universidad Nacional del Comahue.

Rodil, Diego (2015). Avance de la frontera hidrocarburífera sobre suelo productivo. Estación Fernández Oro, Alto Valle del Río Negro, VII Jornadas de la Asociación Argentino Uruguayo de Economía Ecológica (ASAUEE), Neuquén, 9 al 12 de noviembre.

Sapag, L. F. (2013). Volver al Neuquén que viene. Neuquén: Educo – Editorial de la Universidad Nacional del Comahue.

Schweitzer, A. (2012). “Petróleo y territorios en la Provincia de Santa Cruz. Aproximaciones al estudio del espacio del Golfo San Jorge”. En Álvarez,

María V., Michnuik, Natalia y Villanueva, María L. Educación y trabajo, miradas desde lo regional. Territorio y desigualdad de oportunidades. Buenos Aires: Editorial El Colectivo. Colección Ensayos e investigación.

Traven, B. (2003). La Rosa Blanca. 6ta reimpresión. México, D.F.: Selector.

INFORMACIÓN DE AGENCIAS OFICIALES

Cialzeta, R. et al (1997). Entrepreneurs – Área Territorial. Programa Jóvenes Entrepreneur. Neuquén 2020.

Copade. Dirección General de Programas y Proyectos. Secretaría de Estado General de la Gobernación del Neuquén (2006). Plan Estratégico Territorial, Argentina 2016, Provincia del Neuquén.

_____ (17/11/2015). *Estudios Estratégicos para el Desarrollo Territorial de Vaca Muerta*. El desafío de la sustentabilidad de la Región en el marco de la explotación de hidrocarburos de reservorios no convencionales [PowerPoint]. (Online)

_____ (s/f). Guía de Inversiones. Agroalimentos y Agroindustrias. Sectores en crecimiento, con innovación y dinamismo. (Online) Última visita 04/01/2016.

Gobierno del Neuquén (2008). Lineamientos para el Plan del Desarrollo Neuquino. (Online).

Kossov, M. I. (2006). Plan Estratégico Territorial Argentina 2016. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Argentina. (Online).

Lapalma, Dr. Antonio I. (2010). Plan Estratégico de Desarrollo Rural de la Provincia del Neuquén. Ministerio de Desarrollo Territorial. Subsecretaría de Producción y Desarrollo Económico. (Online).

Legislatura de la Provincia del Neuquén (2009). Ley 2669 Plan Productivo Provincial 2009-2018. (Online).

Ministerio de Desarrollo Territorial (2010). Informe de Gestión. Honorable Legislatura Provincial. Período Legislativo XXXIX. (Online).

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación. Subsecretaría de Relaciones con Provincias. Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias – DINREP (2012). Informes Sintéticos de Caracterización Socio-Productiva: Neuquén. (Online).

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación -Minplan- (2008). Plan Estratégico Territorial. 1816-2016. Argentina del Bicentenario. Avance 2008. (Online).

_____. (2011). Plan Estratégico Territorial Avance II: Territorio e Infraestructura. 1ra Edición. Buenos Aires.

Ministerio del Interior (1917). La Investigación en el Territorio del Neuquén. Imprenta y Enc. de la Policía. Buenos Aires.

Neuquén Informa (17/11/2015). Se presentó el estudio “Estrategias y desafíos para el desarrollo territorial de Vaca Muerta”. (Online).

Programa Naciones Unidas para el Desarrollo y Provincia del Neuquén (1998). Proyecto ARG/97/024 Emergencia Ambiental, Hidrocarburos -Compensación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Neuquén. Resumen Ejecutivo.

Programa Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD- (2010). El riesgo de desastres en la planificación del territorio: primer avance. Programa Nacional de prevención y reducción del riesgo de desastres y desarrollo territorial. 1ra Edición. Buenos Aires: PNUD- Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública – Minplan.

Secretaría de Estado del Copade. Provincia del Neuquén (1997). Neuquén 2020. Crisis y Oportunidad. Documento preliminar. (Online).

INFORMACIÓN DE EMPRESAS Y ENTIDADES PRIVADAS

Banco Interamericano de Desarrollo (s/d): Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles. (Online).

_____. (2014): Guía Metodológica ICES. 2da. Edición. (Online).

Banco Interamericano de Desarrollo - Fundación YPF (2014). Añelo sostenible. Innovación para la planificación de la ciudad. (Online).

Colegio de Arquitectos de la Provincia de Neuquén (2014). Plan de Desarrollo – Añelo. (Online).

MEDIOS DE PRENSA

8300web, (25/06/2009a): Festival de Créditos del Iadep: 400 millones para 16 amigos. (Online).

_____ (25/06/2009b): En el Iadep no pasó nada. (Online).

_____ (María Belén Alvaro), (16/02/2015). ¿Crisis de la fruticultura o crisis de un modelo excluyente de hacer fruticultura? (Online).

ANRed (20/11/2014): Vaca Muerta: amenazas con armas de fuego a comunidad Mapuche. (Online).

Clarín (26/06/1996). Historia de planes nunca cumplidos. (Online).

_____ 20/07/1998. Por primera vez, analizan el deterioro del río Colorado. (Online).

_____ (Enzo Scilinguo), (11/10/1998). Ponen precio al daño ecológico. (Online).

IndexMundi. Petróleo crudo Precio Mensual - Dólares americanos por barril. Rango nov 1990 - nov 2015. (Online).

IPS (Fabiana Frayssinet), (15/03/2016). Freno a desarrollo de Vaca Muerta ya crea víctimas en Argentina. (Online).

Izquierda Diario (Daniel Satur), (05/11/2015). Daniel Solano, un desaparecido del “modelo”. (Online).

La Mañana Neuquén, 27/06/2010. Neuquén quiere tarifas de energía preferenciales. (Online).

_____ (04/01/2015). Los crímenes crecen en las localidades petroleras.

_____ (22/05/2016). Los narcos disparan 30% el delito en Vaca Muerta. (Online).

Minuto Neuquén (02/04/2016). El cambio de Añelo: De capital petrolera del país a pueblo fantasma. (Online).

Neuquén El Desafío (06/02/2015). La Planta de Fertilizantes en Plaza Huincul. (Online).

Observatorio Petrolero Sur, 04/12/2013. El acuerdo con Repsol y la impunidad ambiental. (Online).

_____ (20/10/2014). Guarda que viene el chino (Online)

_____ (Lucile Dumas), (21/08/2015). Añelo, ¿ciudad emergente y sostenible? (Online).

ODPHI (Darío Aranda), (08/05/2014). Primero el petróleo. (Online).

_____ (Confederación Mapuche de Neuquén), (19/11/2014). Violencia institucional y tiros en Wirkalew. (Online).

Río Negro (Enrique Camino), (16/04/2006). El día que Alfonsín prometió a Viedma ser capital argentina. (Online).

_____ (04/05/2006). Le quitaron la licencia ambiental a otra petrolera. (Online).

_____ (14/12/2013). Pechen pidió educar en contra del “terrorismo ambiental”. (Online).

_____ 14/07/2014. Efecto Vaca Muerta: Añelo duplica su población en horas laborales. (Online).

_____ (14/10/2014). Neuquén, segunda provincia en sueldos privados. (Online).

_____ (10/11/2014). Petroleras ayudarán a la policía en Añelo. (Online).

_____ (Pablo lupano), (20/12/2014). El petróleo, un imán para el trabajo. (Online).

_____ (30/09/2015). Preocupa el avance de la frontera petrolera. (Online).

_____ (01/11/2015). “Queremos fruta libre de fracking”. (Online).

_____ (Roberto Aguirre), (18/11/2015). Nace la región “Vaca Muerta”. (Online).

_____ (Andrea Durán), (30/12/2015). Canjean tierras de Vaca Muerta para hacer escuelas.

- _____ (04/01/2016). Vaca Muerta: apuntan contra Sapag por traspaso de tierras fiscales. (Online).
- _____ (18/02/2016). Temen por la paz social en Añelo. (Online).
- _____ 06/03/2016. Mansilla: “Sapag quiso armar un Estado paralelo”. (Online).
- _____ (07/03/2016). José Brillo: “Hay que producir más allá del petróleo”. (Online).
- _____ (07/03/2016b). Fioretti, Regina y el petróleo. (Online).
- _____ (Federico Aringoli), (10/03/2016). “Aceptarnos como petroleros”. (Online).
- _____ (31/03/2016). Empiezan obras para acondicionar La Picasita. (Online).

ENTREVISTAS

Ariel Lorenzo, Darío Díaz, Enrique Fuentes, Guillermo Reybet, Juan Fittipaldi, María Cristina Beute, Manuel Albar Díaz, Mónica Ríos. Los testimonios fueron recogidos entre julio y diciembre de 2014.

En los últimos 150 años la población mundial se multiplicó por cinco, mientras que, gracias al uso de combustibles fósiles, el consumo de energía se multiplicó casi por 50. Para mantener el standard mínimo de consumo que se ha instalado, el desarrollo de la sociedad moderna se sostiene en un modelo de uso intensivo de energía.

A pesar del contexto global de emergencia y agotamiento de fuentes y sumideros, la imagen de progreso sigue anudada a la idea de un consumo creciente de energía. En ese sentido, en nuestro país una fuerte campaña de distintas dimensiones, instalada principalmente través de los medios, propone la idea de Vaca Muerta como la salvación nacional en tanto futuro, progreso y...¿felicidad?

En Argentina, la agenda energética gira en torno a la pérdida del autoabastecimiento, los impactos sobre la balanza de pagos, la recuperación de YPF y los subsidios, sin embargo, estas temáticas ocultan otra agenda más compleja.

Los autores de esta publicación asumen que la energía no es solo un concepto físico, sino que también reúne aspectos sociales, políticos, económicos y culturales. Además, tiene una relación intrínseca con derechos adquiridos que se ven afectados y violentados por el modelo de extracción hidrocarburífera. A través de casos concretos se pone en evidencia que un sistema de producción de energía es un sistema de poder. ¿Energía para qué? ¿Para subsidiar un tipo de sociedad como la actual o como una herramienta para vivir mejor?

El aporte de este libro es sustancial no solo por el profundo análisis que expone del fenómeno Vaca Muerta, sino por hacerlo mientras este proceso transcurre, alertando sobre sus consecuencias, aspirando a ahorrar dolores a nuestros pueblos y esbozando alternativas.

Pablo Bertinat

Director del Observatorio de Energía y Sustentabilidad (UTN FRRO)
Miembro de Taller Ecologista

