

Recibido: 14/08/2020 Aceptado: 01/11/2020

REFLEXIONES SOBRE EL CONCEPTO DE DESARROLLO EN EL CONTEXTO DE LA EXPLOTACIÓN DE VACA MUERTA

Adriana Giuliani / adrianagiulian@gmail.com¹

1

Resumen

El propósito del artículo es reflexionar sobre el alcance del concepto de “Desarrollo” en un contexto extractivo como el que se configura en torno a la explotación de Vaca Muerta, formación geológica localizada en la Cuenca Neuquina. Los hidrocarburos no convencionales que allí existen son extraídos por grandes corporaciones con un alto impacto ambiental y socioeconómico.

Luego de caracterizar las categorías críticas de “Extractivismo” y “Neoextractivismo”, se ensaya un recorrido a través de las propuestas de distintos estudiosos del Desarrollo. Posteriormente, se revisan los instrumentos puestos en práctica para la explotación de Vaca Muerta, se señalan sus impactos en el territorio, para finalizar con algunos aportes sobre los desafíos actuales de la política energética.

Las herramientas metodológicas empleadas se refieren al análisis de indicadores macroeconómicos y estadísticas disponibles, la revisión en profundidad de la normativa vinculada con el sector hidrocarburífero, la observación en terreno y la experiencia obtenida a lo largo de varios años de dedicación al estudio de la temática.

Palabras clave: Vaca Muerta. Desarrollo. Extractivismo. Política Energética.

Abstract

The purpose of the article is to reflect on the scope of the concept of "Development" in an extractive context such as the one that is shaped around the exploitation of Vaca Muerta, geological formation located in the Neuquina Basin. The unconventional hydrocarbons that exist there are extracted by huge corporations, with a high environmental and socioeconomic impact.

After characterizing the critical categories of "Extractivism" and "Neoextractivism", some of the main proposals from Development specialists are mentioned. Subsequently, the instruments implemented for the exploitation of Vaca Muerta are reviewed, their impacts on the territory are noted, to conclude with some input on the current challenges of energetic policy.

The methodological tools used relate to the analysis of available macroeconomic indicators and statistics, in-depth review of hydrocarbon sector legislation, field observation and experience gained over several years dedicated to the study of the subject.

Key words: Vaca Muerta. Development. Extractivism. Energetic Policy.

Introducción

¹ Profesora e Investigadora de la Facultad de Economía y Administración, Universidad Nacional del Comahue. Directora del Proyecto de Investigación “El Desarrollo Territorial de la Norpatagonia y sus escenarios futuros”.

Vaca Muerta es una formación geológica localizada en la Cuenca Neuquina, cuya explotación se intensificó a partir de la difusión de informes emitidos por organismos internacionales en 2011 y 2013, que ponderaban su potencial en petróleo y gas no convencional². Paralelamente, la disminución de los costos de extracción que hizo posible el cambio tecnológico, aceleró el interés de las corporaciones por participar en el negocio, que previamente se consideraba económicamente inviable.

La principal operadora es Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), que concede el área Loma Campana, una de las más productivas (también llamada “*sweet spot*”), asociada con la estadounidense Chevron. También ha instrumentado acuerdos de inversión con otras empresas internacionales, como Dow (Estados Unidos), Petronas (Malasia), Equinor (Noruega), la angloholandesa Shell, ExxonMobil (Estados Unidos), entre otras.

La segunda firma en peso territorial es Pan American Energy (PAE), que además opera el área Cerro Dragón en la cuenca Golfo San Jorge; le siguen la francesa Total Austral, la norteamericana ExxonMobil, la angloholandesa Shell, Tecpetrol (del Grupo Techint), Vista (gerenciada por Miguel Galuccio, el presidente de YPF al momento de la recuperación del control estatal de YPF en 2012), Wintershall (Alemania) y Capex (Argentina).

YPF cuenta con la mayor cantidad de equipos de perforación y es la que más petróleo extrae en Vaca Muerta, mientras que Tecpetrol lidera en gas. A pesar de tener presencia en menor extensión, su proyecto en Fortín de Piedra es uno de los campos estrella de la formación.

También intervienen grandes firmas multinacionales que prestan servicios asociados a las sucesivas fases de la actividad, tales como Schlumberger, Halliburton, San Antonio, Weatherford o Nabors, algunas empresas locales, entre ellas PyMES. Otros actores de relevancia son los Sindicatos que representan a los trabajadores del sector, entre los que se destaca el Sindicato de Petróleo y Gas Privado de Río Negro, Neuquén y La Pampa, por su gran influencia y poder de convocatoria.

En el contexto de la declinación de la oferta de hidrocarburos provenientes de los yacimientos convencionales y el consecuente incremento de las importaciones de energía, la actividad en Vaca Muerta fue incentivada mediante instrumentos de política energética tendientes a maximizar la rentabilidad del capital, con gran incidencia en el territorio desde el punto de vista ambiental y socioeconómico.

En el presente trabajo, luego de caracterizar las categorías críticas de “Extractivismo” y “Neoextractivismo”, se revisan algunos aportes que fueron complementando los pioneros trabajos referidos al enfoque del Desarrollo. Posteriormente, se mencionan los mecanismos puestos en práctica para la explotación de Vaca Muerta, su impacto territorial, para finalizar con algunas consideraciones sobre los desafíos actuales de la política energética.

Extractivismo y Neoextractivismo

Swampa (2019) define “extractivismo” como el modo con el que se llevan a cabo las actividades en ciertos sectores, especialmente en aquellos que involucran recursos naturales comercializados con bajo o nulo procesamiento. Se caracteriza por la presencia de los siguientes elementos (pág. 372):

² La Administración de Información de Energía de Estados Unidos (EIA) en 2011 catalogó a Vaca Muerta como una zona de gran potencial en recursos no convencionales técnicamente recuperables. La actualización de ese reporte en 2013 la ubicó segunda en el mundo en cuanto a gas y cuarta en petróleo de esas mismas características. La denominación “no convencional” se refiere a la necesidad de generar artificialmente las condiciones para hacer fluir los hidrocarburos alojados en la roca generadora o roca madre de los reservorios. Los más comunes son los de tipo *shale* y *tight*.

- a) Alude a un patrón de acumulación basado en la sobreexplotación de bienes naturales escasos, en general no renovables, y en la expansión hacia territorios antes considerados improductivos.
- b) Recurre a la exportación de bienes primarios, tales como hidrocarburos (petróleo y gas), minerales (cobre, oro, plata, estaño, litio), productos agropecuarios (soja, trigo, maíz) o biocombustibles.
- c) Las inversiones son realizadas por grandes corporaciones, básicamente de capital trasnacional, a través de emprendimientos de gran escala, aunque con bajos requerimientos de mano de obra.
- d) Describe una dinámica territorial expansiva, que incluye el desplazamiento y/o destrucción de actividades productivas preexistentes, típicas de las economías locales o regionales.

El concepto de extractivismo surge de una visión crítica sobre la idea de desarrollo sostenida y practicada por sectores conservadores o neoliberales, aunque en ocasiones también perdura en el marco de gestiones de gobierno consideradas “progresistas”, como es el caso de las fuerzas políticas que durante la década del 2000 accedieron al poder en algunos países latinoamericanos: Argentina, Bolivia, Ecuador, Brasil, Uruguay, Venezuela y Chile. Si bien cada uno de estos gobiernos presenta rasgos propios, matices e inclusive diferencias notables entre sí, todos se declaran contrarios a las políticas de libre mercado, esgrimen la lucha contra la pobreza entre sus objetivos prioritarios y plantean un papel activo del Estado. Sin embargo, en las condiciones relativas a la explotación de los recursos naturales, particularmente los hidrocarburos, se refleja la tendencia a habilitar el avance de corporaciones trasnacionales o, en general, a facultar el accionar del capital privado con su propia lógica.

Es así como se observa lo que Gudynas (2009) llama un “neoextractivismo de cuño progresista” en el cual, si bien existen contrastes con respecto a las prácticas de gobiernos alineados con políticas neoliberales, se mantiene un estilo de desarrollo basado en la apropiación de la naturaleza, con escasa diversificación de la matriz productiva y altamente dependiente de la exportación de materias primas. Por otra parte, a pesar de que en estos casos el Estado desempeña un rol más dinámico, no logra atenuar los impactos negativos de las prácticas extractivistas.

Esta postura para el autor parte de “una visión reduccionista que iguala crecimiento económico con desarrollo”, por la cual los gobiernos progresistas no han generado hasta el momento una visión alternativa (pág. 214). Para Gudynas, el neoextractivismo expresa cuál es la concepción de los gobiernos progresistas de América Latina sobre el desarrollo, en tanto representa una continuidad del concepto clásico del desarrollismo, que no reniega del apego al crecimiento económico basado en la apropiación de los recursos naturales, aunque reconfigurado debido a ciertos elementos que provienen de la propia naturaleza de estos movimientos políticos. Por ejemplo, no se cuestiona la extracción en sí misma sino el control privado y/o extranjero, razón por la cual se promueve la mayor participación estatal. Sin embargo, esta presencia no revierte los impactos territoriales dado que se reproducen los mismos procesos productivos propios del extractivismo tradicional. Otro atributo distintivo es que los gobiernos progresistas suelen captar mayor parte de la renta derivada del extractivismo para redistribuirla entre sectores vulnerables. En definitiva, el neoextractivismo no puede ser asimilado a una estrategia neoliberal y ofrece en muchos casos mejoras respecto de los regímenes conservadores; de todas maneras, persisten tensiones, así como contradicciones para subsanar.

En una línea similar, para Svampa & Viale (2014), Argentina y otras naciones latinoamericanas transitaron en los años 2000 desde el “Consenso de Washington”³, sustentado en la valorización financiera, al “Consenso de los *commodities*”,⁴ asentado en la exportación de recursos naturales a gran escala, en lo que representa una reprimarización de la economía, basada en la acentuación de las actividades extractivas con escaso o ningún agregado de valor. Este proceso ha sido reforzado por el ciclo de altos precios de los bienes primarios registrado en este período y la creciente demanda de China, que ha ido interviniendo cada vez con mayor protagonismo como “socio desigual no sólo en el caso de Argentina sino de toda la región latinoamericana” (pág. 15).

El término “Consenso” refiere a un acuerdo -tácito o explícito- sobre el carácter inevitable de la dinámica basada en el extractivismo y la reprimarización, ante las “ventajas comparativas” generadas por las riquezas del territorio latinoamericano, potenciadas a su vez por la suba de los precios de los *commodities* exportados por estos países. Por esta razón, Svampa & Viale advierten sobre la carga político-ideológica y no sólo económica que tendría este Consenso, al imponer una especie de escepticismo sobre la existencia de alternativas al desempeño económico resultante, minimizando la pertinencia de las posibles críticas o, inclusive, llegando a relativizar el debate mismo. De este modo, “todo discurso crítico u oposición radical terminaría por instalarse en el campo de la antimodernidad, de la negación del progreso o simplemente de la irracionalidad y el fundamentalismo ecologista” (pág. 17).

La utilización del término “*commodities*” por parte de los autores no es aleatoria, sino que alude a la valoración de “pura mercancía” que los recursos naturales asumen en el marco del extractivismo. En contraposición a esta visión, la noción de “bienes comunes” que la literatura crítica propone guarda relación con “la necesidad de mantener fuera del mercado aquellos bienes que, por su carácter de patrimonio natural, social, cultural, pertenecen al ámbito de la comunidad y poseen un valor que rebasa cualquier precio” (pág. 34).

Del razonamiento de Svampa y su equipo, se desprende que el denominado “Consensus de los *commodities*” garantiza la continuidad de la dinámica de “acumulación por desposesión”, otra categoría crítica, en este caso acuñada por David Harvey (2004).

Harvey demuestra cómo la acumulación por desposesión puede darse a través de diversos procedimientos, ya sea al mismo tiempo, o sucediéndose en el transcurso de la historia. El capital financiero, por ejemplo, se ha ido perfeccionando en cuanto a su carácter especulativo y predatorio, en el marco del proceso de financiarización verificado desde la década de 1970 y especialmente luego de la “crisis del petróleo” de 1973. En América Latina en particular, la acumulación por desposesión ha consistido en el despojo de recursos naturales, concentración de tierras por parte de grandes actores multinacionales y deterioro de los territorios.

El análisis de Harvey nos remite a un concepto que se ha instalado fuertemente en el pensamiento crítico, por la difusión de los trabajos de, entre otros, el Observatorio Petrolero Sur: el de “zonas de sacrificio”. Se refiere a aquellos territorios que, en la medida que contienen bienes

³ Denominación creada en 1989 por John Williamson para designar al conjunto de políticas que las naciones deudoras debían adoptar, acordadas entre el gobierno norteamericano, los organismos multilaterales de crédito e influyentes figuras académicas. Se trata de un decálogo de principios agrupados en tres ejes: 1) Reformas macroeconómicas: disciplina fiscal (control del gasto público); control de la inflación; reforma tributaria; liberalización financiera (con altas tasas de interés), 2) Reformas al comercio exterior: liberalización de las importaciones con reducción y/o eliminación de aranceles; supresión de subsidios a las industrias “ineficientes”; tipo de cambio competitivo y 3) Promoción al sector privado: privatizaciones; desregulación de los mercados; atracción de inversiones extranjeras directas vía garantías a los derechos de propiedad.

⁴ Por “*commodities*” se designa a aquellos productos indiferenciados, destinados a la exportación, cuyo precio se fija en los mercados internacionales.

valorizados por el capital, son pasibles de ser vulnerados, malogrados y hasta vaciados. (Di Rasio, Gavaldà , Pérez Roig, & Scandizzo, 2012). El concepto de área o zona de sacrificio supone degradación del territorio en todo sentido y el consecuente perjuicio para la calidad de vida de sus habitantes, ante la consolidación de emprendimientos que, con el paso del tiempo, lo que transfieren a las comunidades locales son únicamente impactos ambientales y socioeconómicos.

Quiere decir que en la medida que los programas de desarrollo se basan en proyectos extractivos a gran escala, con serias consecuencias sociales, ambientales, culturales y políticas se convierten en modelos de “Maldesarrollo”, concepto doblemente iluminador ya que refiere, nuevamente siguiendo a Svampa, a un diagnóstico observable (lo empírico) y a lo indeseable (lo crítico) :

El concepto de maldesarrollo ha sido utilizado por diversos autores, entre ellos, René Dumond y M.F. Mottin (1981), Vandana Shiva (1995) y, más recientemente por Unceta (2009) y J.M. Tortosa (2011). Para los primeros, éste hacía referencia explícita al maldesarrollo en América Latina y estaba relacionado con una paradoja: la de un subcontinente que presenta un crecimiento considerable en términos de fuerzas productivas y de las riquezas producidas; una industria importante, ciudades gigantescas, con más contaminación y embotellamiento que los países desarrollados; en fin, un despilfarro de los recursos naturales y de la fuerza de trabajo. Así, la desigualdad, el despilfarro, el saqueo, entre otros, habrían configurado lo que los autores llamaron maldesarrollo, sin querer por ello oponer al mismo con un supuesto “desarrollo” o “buen desarrollo”, encarnado por Europa y Estados Unidos....El maldesarrollo refiere, así, a problemas “que afectan al sistema en su conjunto y que representan una merma en la satisfacción de las necesidades humanas y/o en las oportunidades de la gente” (Svampa & Viale, 2014, pág. 28).

El “Maldesarrollo” puede asociarse a la difundida “maldición de la abundancia” o “maldición de los recursos naturales”, según la cual algunos territorios con riquezas provistas por la naturaleza están paradójicamente impedidos de alcanzar el desarrollo (Auty, 1994). Estas consideraciones interpelan e inducen a reflexionar sobre el propio concepto de Desarrollo, tarea que se emprende en el siguiente apartado.

Reflexiones en torno al concepto de Desarrollo

Surgido para diferenciarse del mero crecimiento económico, el enfoque del Desarrollo surgió en la década de 1950 con trabajos de autores como Rosenstein Rodan, Nurkse, Hirschman, entre otros, hoy conocidos como los “Pioneros del Desarrollo”. Planteaban promover el Desarrollo a través del “Big Push”, del crecimiento equilibrado o el desequilibrado. Fue muy difundido el escrito de Rostow que lo planteaba en sucesivas etapas, desde una situación primitiva hasta el despegue (take off), que más tarde o más temprano todos los países alcanzarían. En la misma época, pero con una mirada heterodoxa, los trabajos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) abordaban la problemática a partir de la teoría Centro-Periferia y la heterogeneidad estructural derivada de la industrialización tardía y trunca de nuestro subcontinente.

El concepto fue incorporando aportes que lo han ido redimensionando y renombrando: nutrido en gran medida por el planteo del economista hindú Amartya Sen, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desde 1990 elabora el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que combina el PBI per cápita con la esperanza de vida al nacer y grado de alfabetización, entre otras variables relacionadas. Por su parte, el denominado Desarrollo Territorial, plantea que para que un territorio se desarrolle es preciso que el beneficio logrado en el crecimiento económico redunde en mejora de la calidad de vida de sus habitantes, presentes y futuros. Engloba la dimensión productiva, social, cultural y ambiental y requiere que las estrategias sean elaboradas a partir de la movilización y la activa participación de los actores territoriales (Albuquerque & Pérez Rossi, 2013).

Son conceptualizaciones que hacen referencia a la necesidad de complementar al crecimiento económico, valuado a través del Producto Bruto Interno o el Producto Bruto Interno per cápita (medido en función de la cantidad de habitantes), con herramientas representativas de la distribución del ingreso, el cuidado del ambiente, la disminución de las desigualdades, la erradicación de la pobreza y demás propósitos de índole social, institucional o ambiental.

Una categoría muy extendida es la de Desarrollo Sostenible, que recoge respaldos y también controversias. La Comisión Mundial sobre el Desarrollo y el Medio ambiente de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en 1987 lo definió como el “desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades”.

Posteriormente, en la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro (en 1992), el término adquirió más repercusión, al punto de ser considerado como un paradigma al que deben apuntar todos los países. Ya en el siglo XXI, el desarrollo sostenible se expresó en los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que en 2015 fueron reemplazados por los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 (ODS). Los ODS contemplan 17 objetivos y 169 metas que abarcan lo social, lo ambiental y lo económico y articulan elementos como el crecimiento económico, el fin de la pobreza, la inclusión social, la reducción de la desigualdad, la protección del medio ambiente, la lucha contra el cambio climático, entre otros.

La idea del Desarrollo Sostenible es criticada por un sector de estudiosos del Desarrollo por ser considerada una invención de los países centrales o del primer mundo -a los que catalogan como los principales contaminadores del planeta- principalmente para aplicarla a los países periféricos y también por ser un concepto ambiguo, reduccionista, que avala -sin cuestionar- la continuidad del modelo económico vigente, que plantea progreso y crecimiento ilimitado. Entre ellos, Naredo (1990) señala:

“la buena acogida que tuvo el término Desarrollo Sostenible no es ajena a su ambigüedad, que permitió mantener la ilusión de que era posible resolver el problema del medio ambiente, sin necesidad de criticar la idea de desarrollo. El que este término tuviera más éxito que el de ecodesarrollo, formulado años antes no responde sólo a la mayor oportunidad del momento, sino a que expresa el simple deseo de hacer sostenible el desarrollo económico en vez de proponer enfoques ecológicos alternativos” (Citado en Rodríguez Sánchez, 2018, pág.102).

Desde este grupo, la objeción es además al movimiento que respalda al Desarrollo Sostenible por estar impulsado por las grandes empresas multinacionales, que anteriormente habían rechazado la propuesta de “ecodesarrollo”. Lo consideran un concepto ambivalente e híbrido debido a que la sustentabilidad es un concepto de la biología aplicado al equilibrio de los ecosistemas, mientras que la palabra desarrollo es un concepto de la economía relacionado al crecimiento económico. “La noción de desarrollo sustentable parece así un nuevo rótulo de legitimación para viejas prácticas” (Rodríguez Sánchez, 2018, pág. 102).

Muy ligada al Desarrollo Sostenible, la Responsabilidad Social Empresaria funciona como un instrumento de intervención directa de las compañías en los territorios afectados por sus operaciones. Como señala Hollmann (2019), desde el punto de vista teórico, la Responsabilidad Social, que alcanza tanto al sector privado como al público y también a las organizaciones del llamado “tercer sector”, es definida por la Guía ISO 26000 del 2010 como la responsabilidad de una organización ante los impactos de sus decisiones y actividades en la sociedad y el ambiente, a través de un comportamiento transparente y ético que:

- contribuye al logro del desarrollo sostenible, la salud y el bienestar de la sociedad;
- considera las expectativas de las partes interesadas (“*stakeholders*”);

- cumple con la legislación aplicable, es consistente con las normas internacionales de comportamiento;
- está integrada a través de toda la organización y practicada en sus relaciones.

De acuerdo con esta idea, las acciones de responsabilidad social de las organizaciones buscan lograr un equilibrio entre el desarrollo económico, el desarrollo social, la sostenibilidad del ambiente y el logro de un comportamiento ético aceptable hacia sus grupos de interés (o *stakeholders*). Es decir, es la manera que tienen las organizaciones para contribuir al Desarrollo Sostenible (Hollmann, 2019, pág. 34).

En la práctica, y particularmente en los territorios extractivos, la RSE suele ser señalada como una estrategia tendiente no sólo a cubrir los impactos negativos que el accionar de las empresas ocasiona, sino también a la reformulación del rol estatal promovida por el neoliberalismo global. Es frecuente que las empresas financien proyectos demandados por las poblaciones, como establecimientos escolares, sanitarios u otros programas más amplios, que el Estado no cubre.

Consideraciones análogas pueden hacerse respecto de los dispositivos de mediación de conflictos, a través de los cuales el Estado facilita la negociación entre las corporaciones y sectores afectados por sus emprendimientos, a menudo pobladores pre-existentes, que son considerados actores de igual peso y poder. De esta manera, la RSE establece una nueva forma de relación entre sociedad y empresa, mientras que el Estado pareciera encogerse o retirarse para convertirse, en el mejor de los casos, en un “*stakeholder*” más (Seoane, 2017).

Hacia fines de la década de 1980, en el seno del pensamiento crítico, nace el enfoque del “Desarrollo a escala humana”⁵ que, cuestionando el peso que la visión más economicista otorga al incremento del PBI, propone construir un indicador del crecimiento cualitativo de las personas. Parte de la crítica a la sociedad de consumo, ya que al crear culturalmente necesidades infinitas y sobredimensionar bienes satisfactores provoca insustentabilidad. Se concentra, en cambio, en la satisfacción de necesidades humanas fundamentales, propias de todas las culturas y en todo momento histórico, en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza en un ambiente ecológico y sustentable, de los procesos globales con los comportamientos locales y de la sociedad civil con el Estado; en resumen, el “desarrollo a escala humana” consiste en la creación de una “economía humanista” que redefina la interrelación entre necesidades, satisfactores y bienes.

Aun con sus diferencias y divergencias, las distintas conceptualizaciones sobre el Desarrollo mantienen una categórica distancia con la tesis del “derrame”, sostenida desde la ortodoxia neoliberal. Según este planteo, el crecimiento y la acumulación de riqueza, automáticamente y a través de las fuerzas del mercado, fluye hacia los sectores más carenciados, sin necesidad de poner en práctica políticas de redistribución. Desde los años ‘90, en el marco del avance del neoliberalismo y la globalización, fueron consolidándose nuevas ramas del conocimiento o disciplinas, que se nutrieron de los planteos ambientalistas que durante las décadas anteriores crecieron sin demasiada cohesión y los enriquecieron con importantes aportes. Enrique Leff, Eduardo Gudynas, el sociólogo Héctor Alimonda, Martínez Allier, entre muchos otros, son nombres de destacados referentes que abrieron un necesario camino hacia la articulación entre el pensamiento crítico y la acción. Se trata de la Ecología Política y la Economía Ecológica, que proponen conceptualizaciones que aporten realmente a lograr sostenibilidad o sustentabilidad. Concretamente, cuestionan la

⁵ Su autor principal es el economista chileno Mandref Max-Neef, quien trabajó la temática junto con Antonio Elizalde y Martín Hopenhayn.

medición del crecimiento económico -y por ende del desarrollo- a través del Producto Bruto Interno (o el Producto Neto Interno).⁶

La primera crítica tiene que ver con que al calcularse el PBI como la sumatoria del valor monetario del conjunto de bienes finales y servicios que se producen en una economía en un período determinado, incluye actividades que involucran recursos renovables y no renovables sin distinción, no se considera su posible agotamiento, ni tampoco se tiene en cuenta si la modalidad de explotación de tales recursos naturales es sustentable o no lo es. Otra crítica se basa en que aun cuando los bienes o servicios no se relacionen con recursos naturales no renovables, la forma de producirlos puede degradar el ambiente, perjudicando la salud y la calidad de vida de las generaciones actuales y futuras, con lo cual existen costos ocultos que se deberían poner en primer plano: costos ambientales o inclusive costos sociales, si la producción se lleva a cabo en espacios laborales inadecuados o también de excesiva competencia. Hasta en las sociedades ricas o muy volcadas al consumo, el elemento económico que más parece influir en la mayor o menor sensación de satisfacción no es tanto el consumo absoluto como el relativo con respecto a otras personas, provocando más frustraciones que felicidad, por lo que el crecimiento económico claramente no estaría aportando a la construcción del bienestar general. Por otra parte, en ocasiones se destinan fondos para remediación, denominados gastos compensatorios o defensivos, que son erogaciones para solventar la reparación de daños ocasionados en la extracción de hidrocarburos, por ejemplo, o en el proceso productivo de otros bienes, en lugar de buscar evitarlos. De este modo, no es necesariamente correcto identificar mayor crecimiento económico con más desarrollo, sin contemplar los costos ecológicos o sociales asociados.

Es por estas razones que se postula el concepto de “decrecimiento”, más destinado a los países ricos, aunque no como una propuesta para producir menos. En realidad, quiere decir que no importa si el PBI crece o no crece, sino que desde la Economía Ecológica

El propósito ha de ser cubrir las necesidades básicas de todo el mundo, que las actividades económicas nos hagan más felices y no menos y que no hipotequemos la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras y de otras poblaciones. Para ello se podría reducir radicalmente el «espacio ambiental» que ocupamos y a nivel económico muchas cosas deben decrecer: la propiedad, el uso de energía, la construcción, la publicidad, pero otras deben crecer: los servicios de transporte público, la atención a la gente mayor, las reparaciones, el reciclaje (Roca Jusmet, 2008).

De este modo, la Economía Ecológica y la Ecología Política son ámbitos en los cuales se construyen nuevas identidades culturales en torno a la defensa de la naturaleza. Expresan y proyectan las luchas de resistencia de aquellos movimientos sociales que reclaman por la justicia ambiental, la defensa de los bienes comunes, confrontando los modelos de “maldesarrollo” y sus implicancias.

La explotación de Vaca Muerta. Desafíos de la política energética

En un seminario del sector petrolero realizado en la ciudad de Neuquén en septiembre de 2015, los máximos directivos de las compañías marcaron las pautas de lo que esperaban del gobierno que asumiría a fin de año. El presidente de Shell Argentina, Teófilo Lacroze, fue el más directo: reclamó incentivos, estabilidad fiscal y seguridad jurídica “para los próximos 30 o 40 años”, libre disponibilidad de las utilidades, un único tipo de cambio y flexibilidad para el pago de las

⁶ El Producto Neto Interno se diferencia del Producto Bruto Interno pues se le han detruido las depreciaciones de los bienes de capital utilizados en la generación de los bienes y servicios.

regalías. También se refirió a la necesidad de reducir los tiempos improductivos en la jornada de trabajo y requirió cambiar algunas costumbres locales, como la de detener las operaciones con vientos mayores a los 40 km. por hora, dado que aseguró que hasta los 80 km. por hora pueden realizarse las tareas en forma segura (Navazo, 2015).

Es un claro ejemplo de las demandas habituales de las empresas del sector: seguridad jurídica, incentivos fiscales, productividad laboral y libre disponibilidad de utilidades, además de una jornada de trabajo más flexible y la eliminación de los tiempos que en la industria designan como “no productivos”, con el propósito de conseguir menores costos ante oscilaciones del precio internacional. Todos estos requerimientos fueron plasmados en los dispositivos implementados para la explotación de los hidrocarburos no convencionales, en particular los de Vaca Muerta. Tanto el Estado Nacional como los provinciales, en especial el de Neuquén, incentivaron la actividad, impulsando la celebración de contratos de asociación con multinacionales, adecuando la normativa que regula el funcionamiento del sector y subsidiando los valores de los hidrocarburos en boca de pozo. A pesar de la vigencia de la “Ley Corta”, que otorga potestad a las provincias para administrar los recursos naturales existentes en sus respectivos territorios,⁷ la política relacionada con la explotación de Vaca Muerta ha sido básicamente definida desde el Estado Nacional, con el acompañamiento de las provincias involucradas. El contrato entre YPF – Chevron para explotar Loma Campana aprobado en 2013, la modificación de la Ley Nacional de Hidrocarburos sancionada en 2014, la Adenda al Convenio Colectivo de los trabajadores del sector acordada en 2017, los sucesivos programas de estímulos a la extracción, son los instrumentos más representativos (Giuliani, 2017).

El estudio de las manifestaciones que la incursión masiva en Vaca Muerta tuvo en el territorio, tanto desde el punto de vista ambiental como socioeconómico, se ha enfocado principalmente en Añelo, una localidad de origen rural que sufrió profundas transformaciones a partir del desembarco de las operadoras encargadas de las distintas etapas de la explotación (Giuliani, Fernández, Hollmann, & Ricotta, 2016). Sin embargo, los efectos han trascendido el núcleo más próximo a los yacimientos y afectan a toda la Norpatagonia, en especial a las ciudades de las cercanías.

La técnica de la fractura hidráulica, o *fracking*, es objeto de controversia e inclusive ha sido prohibida en algunos países. Las críticas apuntan principalmente al riesgo de terremotos, al uso intensivo de agua y al peligro de contaminación de acuíferos o napas que atraviesan los pozos. Los organismos oficiales minimizan las consecuencias de su aplicación argumentando básicamente que no se trata de una práctica nueva, sino que ya ha sido utilizada en la extracción convencional.

Aún no se ha comprobado científicamente que los movimientos sísmicos registrados en la zona sean provocados por las fracturas,⁸ aunque no faltan evidencias en cuanto a escapes y derrames de hidrocarburos o al uso intensivo del suelo, que afecta gravemente a las economías regionales, a los pueblos originarios y fomenta la especulación inmobiliaria (Giuliani & Barrera, 2019).

⁷ La denominada “Ley Corta”, sancionada a finales de 2006, modificó el artículo 1° la Ley 17.319, con el fin de materializar la provincialización de los recursos del subsuelo establecida en la Reforma Constitucional de 1994.

⁸ El 19 de noviembre de 2015, la población de Sauzal Bonito, ubicada en las cercanías de los yacimientos no convencionales, registró un movimiento en la tierra, que luego fue caracterizado como un sismo de 4.2 grados de escala Richter. Con el tiempo, la intermitencia de los temblores se profundizó de tal manera que, por ejemplo, entre diciembre 2018 y la primera quincena de marzo de 2019 los movimientos registrados y reportados por la ONG Sismología Chile sumaron 82 (en sólo 4 meses), algunos de los cuales llegaron incluso a los 4.8 grados. Durante el año 2020 se percibieron nuevos sismos confirmados por el INPRES (Instituto Nacional de Prevención Sísmica).

Las consecuencias en la sociedad pueden ser tanto o más severas que el deterioro ambiental. Los desbordes poblacionales derivados de las expectativas que despierta Vaca Muerta consolidan desequilibrios y desigualdades y se suman a la distorsión en precios de bienes y viviendas, a las inequidades salariales, a las contingencias de accidentes o, a algo más preocupante aún como es el avance de las redes de trata de mujeres y niñas para el comercio sexual. Las fluctuaciones del mercado de los hidrocarburos aportan incertidumbre y su cuota de vulnerabilidad a la economía neuquina, estrechamente dependiente del sector petrolero.⁹

De todas maneras, como plantea Thwaites Rey (2010), a pesar del imperativo de la globalización y las dificultades que los Estados de la periferia enfrentan para modificar en forma aislada el equilibrio de fuerzas a su favor, el camino no tiene por qué ser inexorable. La inserción de cada país en el sistema internacional proviene de alianzas construidas al interior de cada uno de ellos, que son las que configuran capacidades para plantear “cursos de acción con grados variables de autonomía y soberanía” (pág.33). En cuanto a los bienes de la naturaleza, en especial del petróleo y el gas que atraen al capital multinacional por la magnitud de la renta que generan, la manera de ir ganando grados de libertad es mediante la política en torno a su manejo.

En Argentina, la modalidad de explotación de los hidrocarburos consiste en el régimen de concesión, contrato a través del cual el propietario de los recursos (el Estado) otorga al concesionario el derecho exclusivo para extraerlos y usufructuar su renta, a cambio del cumplimiento de ciertos compromisos, el pago de regalías y, en ocasiones, de un canon, o monto inicial que habilita su ingreso. Adicionalmente, la actividad se grava con los impuestos que define cada jurisdicción. La modificación de la normativa en 2014 ha ampliado los plazos y permite la prórroga indefinida, convirtiendo a las operadoras concesionarias en propietarias de hecho, dado que pueden quedar habilitadas para explotar las áreas hasta el agotamiento del recurso. Según la ley, la prórroga debiera ser otorgada luego de verificar el cumplimiento de los compromisos, aunque este requisito queda restringido dado que las negociaciones se llevan a cabo con una anticipación tal, que la certificación no puede concretarse. Otras desventajas son las siguientes: la acotación por ley de la alícuota de regalías, disminuye considerablemente la percepción por parte del Estado de la única fuente de apropiación de la renta de la que dispone (los impuestos no son considerados renta). En períodos de bajos precios, las condiciones que se establecen en los contratos de concesión suelen ser lo suficientemente flexibles como para que las empresas disminuyan al mínimo las operaciones, suspendiendo o despidiendo trabajadores en ese proceso. Y al no limitar el número de concesiones por empresa, la concentración que trae aparejada tal posibilidad, puede condicionar la definición de políticas públicas para el sector.

La incorporación de cláusulas menos laxas o inclusive la implementación de otra modalidad de contratos para la explotación del recurso, sería una vía para ganar grados de libertad. Es posible la modalidad de contratación donde el Estado, ya sea representado por una empresa completamente estatal o mediante un organismo específico, paga a otra empresa para que brinde servicios en las actividades de hidrocarburos, tanto de exploración como de explotación. De este

⁹ La pandemia del coronavirus acentuó las dificultades que el principal rubro de la economía provincial venía experimentando desde 2019. A principios de ese año, el gobierno de Mauricio Macri, urgido por el crecimiento de las erogaciones fiscales, y en el marco de las exigencias del Fondo Monetario Internacional para disminuir el déficit fiscal, cambió la base de cálculo utilizada para la liquidación del subsidio que estimulaba la extracción de gas, decisión que abrió un conflicto legal con una de las principales operadoras y derivó en la caída de la actividad. Meses más tarde, el Decreto 566 que estableció un tope al precio de las naftas profundizó la tendencia. Los efectos en las finanzas provinciales fueron sensibles, teniendo en cuenta la gran incidencia que tienen las regalías hidrocarburíferas en el presupuesto público.

modo, el Estado es el propietario del recurso extraído y no sólo recauda en concepto de regalías y gravámenes, sino que a través de la empresa pública o el organismo específico toma las decisiones, administra la actividad y percibe las utilidades que se generan. A su vez, los contratos pueden ser de servicios, en los que el pago a los contratistas se efectiviza en dinero, o de producción compartida o asociación.

La diversificación de las fuentes de energía, contemplando la disminución de la dependencia respecto de los combustibles fósiles y fortaleciendo las políticas relativas a recursos renovables o la considerada “energía limpia” también es una manera de ganar margen de acción. Según la Ley 26.190, que establece el Régimen de fomento nacional para el uso de fuentes renovables de energía para la producción de electricidad, las fuentes de energía renovables son: energía eólica, solar, geotérmica, mareomotriz, hidráulica, biomasa, gases de vertedero, gases de plantas de depuración y biogás. Previamente, la Ley 25.019 de 1998 había declarado de interés nacional la generación de energía eólica y solar, destinando fondos y estableciendo incentivos para su promoción y uso. De todos modos, es preciso profundizar la política en este aspecto, teniendo en cuenta que la matriz energética aún mantiene una alta dependencia respecto del petróleo y el gas (más del 80%).

Por otra parte, es recomendable propiciar acciones tendientes a profundizar el uso racional y eficiente de la energía, en las diversas etapas del quehacer energético para optimizar su uso, desde los recursos, pasando por los servicios, hasta llegar al nivel de los consumidores. Es el manejo planificado, desde el punto de vista técnico-económico, de la energía requerida para la producción o la prestación de un servicio. Está asociado, además, a la necesidad de disminuir el impacto ambiental generado por los gases de efecto invernadero, siendo el CO₂ el más común entre ellos, cuya presencia en la atmósfera se debe al quemado de combustibles fósiles (Uso Racional y Eficiente de la Energía, 2011).

La Ley nacional 25.675, denominada Ley General de Ambiente, establece los presupuestos mínimos “para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable.” Entre otros objetivos, la Ley promueve (Ley 25.675, 2002):

- Asegurar la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales, tanto naturales como culturales, en la realización de las diferentes actividades antrópicas;
- Promover el mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, en forma prioritaria;
- Promover el uso racional y sustentable de los recursos naturales;
- Prevenir los efectos nocivos o peligrosos que las actividades antrópicas generan sobre el ambiente para posibilitar la sustentabilidad ecológica, económica y social del desarrollo;
- Establecer procedimientos y mecanismos adecuados para la minimización de riesgos ambientales, para la prevención y mitigación de emergencias ambientales y para la recomposición de los daños causados por la contaminación ambiental.

Por otra parte, luego de establecer su vigencia en todo el territorio nacional, postula que su interpretación y aplicación están sujetas al cumplimiento de una serie de principios, entre los que se destacan:

- Principio de prevención: Las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir.

- Principio precautorio: Cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente.

Neuquén también cuenta con su Ley de Ambiente, la Ley 1.875, que se propone “establecer dentro de la política de desarrollo integral de la Provincia, los principios rectores para la preservación conservación defensa y mejoramiento del ambiente ... para lograr y mantener una óptima calidad de vida de sus habitantes” (Ley Provincial 1.875, 2014).

El principio precautorio es el que ha llevado a algunos países como Francia, Bulgaria, Rumania o la República Checa a prohibir la fracturación hidráulica y a otras jurisdicciones, como el Estado de Nuevo Gales de Australia, a decretar una moratoria mientras se evaluaban las necesidades en agricultura y minería. El mismo camino fue seguido por Alemania, el Estado de Quebec (Canadá) e Irlanda del Norte que declararon moratoria para la aplicación del *fracking*. También Sudáfrica suspendió la explotación de yacimientos no convencionales de gas en el desierto de Karoo, hasta que se realizaran las consultas pertinentes y se comprobara la no afectación de los escasos recursos hídricos existentes en la región (Roa Avendaño, 2013). Por su parte, Gales, Irlanda y Escocia prohibieron el *fracking*, mientras que, en Inglaterra, una moratoria decretada en 2011 fue derogada años después, a la vez que se prometía ventajas fiscales a los municipios que lo aceptaran.

En Argentina, algunas localidades de las provincias de Entre Ríos, Buenos Aires y Mendoza se declararon “libres de *fracking*”, así como Cinco Saltos en Río Negro. En Allen, epicentro de la explotación de *tight gas*, tras una movilización popular, el Concejo Deliberante en 2013 sancionó una ordenanza en ese mismo sentido, aunque fue declarada inconstitucional por el Superior Tribunal de Justicia provincial (Svampa, 2018). La misma suerte corrió la ordenanza por la cual Vista Alegre, en la provincia del Neuquén, prohibía toda actividad relacionada con yacimientos no convencionales. La máxima autoridad judicial entendió que en la norma confluían aspectos vinculados con la actividad hidrocarbúfera, cuya regulación corresponde a la provincia y no a las comunas. Tanto Allen como Vista Alegre se localizan en el radio de acción de las compañías, en una zona de gran valor para el negocio de los hidrocarburos.

En cuanto a la concentración en la matriz productiva provincial, el desafío es definir políticas públicas planificadas, que planteen claros objetivos a cumplir. Las metas han de incluir la identificación de sectores con potencialidades, así como la diagramación de eslabonamientos que agreguen valor, que demanden factores productivos para transformar materias primas. Una provincia con la posibilidad de captar renta extraordinaria puede otorgar créditos con facilidades, reducir tarifas e impuestos que se encuentren dentro de su órbita, o fundar empresas estatales para poner en marcha ramas consideradas estratégicas, por sí mismas o asociadas con emprendedores privados. Paralelamente, será necesario explorar canales de comercialización, enlazar proyectos educativos y de investigación, así como extender la construcción de obras de infraestructura que apuntalen el entramado económico y que además requieran mano de obra.

Es importante fortalecer la articulación entre las localidades afectadas por los impactos de la explotación en Vaca Muerta, así como la interacción interjurisdiccional, a fin de coordinar entre los distintos niveles del Estado los lineamientos de las políticas a implementar. En este sentido, es de esperar que la incipiente experiencia de la Región Metropolitana de la Confluencia (RMC) se afiance y alcance la etapa de gestión conjunta entre los municipios, a fin de afrontar

mancomunadamente los desafíos que plantea la intensificación de la actividad no convencional (Giuliani & Barrera, 2019).¹⁰

Consideraciones Finales

La política energética define el rol del Estado en este ámbito y, haciendo una síntesis muy apretada, en ella puede prevalecer el objetivo del abastecimiento necesario para satisfacer los requerimientos sociales o el de priorizar la maximización de utilidades de los operadores del mercado.

La política vinculada con la explotación de vaca Muerta ha estado impregnada de mecanismos tendientes a maximizar la rentabilidad del capital, aún en desmedro del territorio y sus habitantes. Y en ella han participado gestiones de gobierno alineadas con ideas que promueven el libre mercado, como otras que las cuestionan.

En el diseño de la política energética es necesario considerar que el deterioro ambiental, el uso intensivo del territorio con el consecuente daño a las economías regionales y la pérdida de suelo productivo, el desborde poblacional, la vulnerabilidad en las condiciones de trabajo, el avance sobre pueblos originarios, entre otros múltiples impactos socio ambientales derivan de la propia lógica del capital para la maximización de su ganancia.

Que la explotación de hidrocarburos contribuya al desarrollo -o al "maldesarrollo"- del territorio depende de la aptitud de la política pública de incorporar una propuesta integral, que trascienda el corto plazo y que proyecte un horizonte verdaderamente sostenible. Y lo que aquí se quiere expresar con "desarrollo" es que no sólo es necesario que se incrementen las actividades económicas, sino que los frutos de tales actividades beneficien al conjunto de la población.

Bibliografía

- Alburquerque, F., & Pérez Rossi, S. (2013). El Enfoque sobre el Desarrollo Territorial. <http://www.conectadel.org/wpcontent/uploads/downloads/2013/09/EL-ENFOQUE-SOBRE-EL-DESARROLLOTERRITORIAL-doc-Mesa-de-Programas.pdf>
- Auty, R. (1994). The Resource Curse Thesis. *World Development*, vol.22, issue 1, 11-26.
- Di Risio, D., Gavaldà, M., Pérez Roig, D., & Scandizzo, H. (2012). *Zonas de sacrificio. Impactos de la industria hidrocarburífera en Salta y en la Norpatagonia*. Buenos Aires: América Libre / OPSur.
- Giuliani, A. (2017). La explotación de hidrocarburos en Argentina en el marco de la governance. El caso de Vaca Muerta. *Revista Administración Pública y Sociedad APyS, IIFAP, FCE, UNC*, <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/APyS/article/view/16813>.
- Giuliani, A., & Barrera, C. (2019). Los desafíos de la Región Metropolitana de la Confluencia frente a la explotación de Vaca Muerta. *Cuadernos de Investigación. Serie Administración N°1*, 40-50 <http://revele.uncoma.edu.ar/htdoc/revele/index.php/administracion/article/view/2481>.
- Giuliani, A., Fernández, N., Hollmann, M., & Ricotta, N. (2016). "La Explotación de Vaca Muerta y el impacto Socio-Económico en la Provincia del Neuquén. El Caso de Añelo. Efectos de la reforma de la Ley Nacional de Hidrocarburos (2014). *Revista Ciencias Administrativas Año 4 - N° 7*, 3-19.

¹⁰ Surgida en 2017, la RMC está conformada por doce municipios pertenecientes a las provincias de Río Negro y Neuquén. En un proceso de trabajo colectivo y dentro del financiamiento del Programa Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI), acordó la necesidad de contar con estudios y propuestas en torno a cinco lineamientos: ambiental, logístico-productivo, movilidad y transporte, conectividad vial y ferroviaria e institucional.

- Gudynas, E. (2009). Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. En v. autores, *Extractivismo, política y sociedad* (págs. 187-225). Quito, Ecuador: CAAP (Centro Andino de Acción Popular) y CLAES (Centro Latino Americano de Ecología Social).
- Harvey, D. (2004). *Acumulación por desposesión*. Madrid: Akal.
- Hollmann, M. A. (2019). Responsabilidad Social Organizacional. *Cuadernos de Investigación Serie Administración*. Número 1. revela.uncoma.edu.ar/htdoc/revele/index.php/administracion/article/view/2480/59185, 24-39.
- Ley 25.675. (2002). *Infoleg*. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>
- Ley Provincial 1.875. (2014). http://c1460423.ferozo.com/ma/wp-content/uploads/2019/02/TO_1875.pdf
- Navazo, C. (2015). *Suplemento Energía y Petróleo LMNeuquén*. https://issuu.com/lmneuquen/docs/suplemento_economia_2015-09-10
- Roa Avendaño, T. (2013). http://www.biodiversidadla.org/Documentos/Los_hidrocarburos_no_convencionales._Un_crudo_panorama
- Roca Jusmet, J. (2 de junio de 2008). *Las críticas al crecimiento económico desde la Economía Ecológica y las propuestas de decrecimiento* <https://www.ecologiapolitica.info/?p=5752>
- Rodríguez Sánchez, G. (2018). Desarrollo Sostenible y Turismo. Realidades y Controversias. *Realidad, Tendencias y Desafíos en Turismo (CONDET), Año XVIII Volumen N°1*, 100-118. <http://www.condet.edu.ar>.
- Seoane, J. (2017). El tratamiento neoliberal de la cuestión ambiental. *Fractura Expuesta*, 23-26.
- Svampa, M. (2018). *Chacra 51*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Svampa, M. (2019). *Debates Latinoamericanos*. Buenos Aires: Edhasa.
- Svampa, M., & Viale, E. (2014). *Maldesarrollo. La Argentina del Extractivismo y el Despojo*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Thwaites Rey, M. (2010). "Después de la globalización neoliberal, ¿Qué Estado en América Latina?". *OSAL (CLACSO: Buenos Aires) Año XI, N° 27, abril.*, 20-43.
- Uso Racional y Eficiente de la Energía. (2011). https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/uso_racional_y_eficiente_energia_2016_arg_innovadora_2020.pdf