


# Planificación y producción del espacio en Vaca Muerta. (Re)escalamientos estatales en el período 2012-2020

**MARISA SCARDINO.** Universidad de Buenos Aires (UBA) - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina | marisa.scardino@fadu.uba.ar |  0000-0001-5132-5102

**MARIANA SCHWEITZER.** Universidad de Buenos Aires (UBA) - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina | marianaschweitzer@conicet.gov.ar |  0000-0002-8225-9993

Fecha de entrega: 15 de julio de 2022 / Fecha de aprobación: 20 de octubre de 2022

## RESUMEN

Este artículo analiza las acciones de los estados nacional, provincial y municipal específicamente relacionadas con el desarrollo territorial y el fomento a la producción hidrocarburífera no convencional en la provincia de Neuquén en el período 2012/2020 haciendo foco en dos localidades: Rincón de los Sauces y Añelo. Así, se pretende comprender la particular modalidad en que algunas de las tendencias de la globalización y del proceso de neoliberalización se han forjado en el área, a la vez que impulsaron transformaciones en la organización territorial del espacio y en la configuración del Estado mismo. Metodológicamente, se planteó un abordaje cualitativo en base a fuentes secundarias oficiales y a datos primarios surgidos de un trabajo de campo en la provincia y las localidades. Los resultados obtenidos indican que, a lo largo del periodo hubo avances y retrocesos en la constitución de un nuevo arreglo institucional que modificó las barreras para la acumulación sostenible del capital de las grandes empresas hidrocarburíferas. Asimismo, se observó que la región de Vaca Muerta y particularmente las localidades de estudio, se encuentran observadas, analizadas, planificadas y proyectadas por una multiplicidad de actores que se reproducen en diferentes escalas, señalando la relevancia estratégica adquirida por la región en la última década.

**Palabras clave:** estado, neoliberalización, hidrocarburos no convencionales, planificación territorial, escala

## Planning and production of space in Vaca Muerta: state (re)scaling in the period 2012-2020

### ABSTRACT

This paper analyses the actions of the national, provincial and local states specifically related to territorial development and the promotion of non-conventional hydrocarbon production in the province

of Neuquén in the period 2012/2020, focusing on two localities: Rincón de los Sauces and Añelo. The aim is to understand the particular way in which some of the trends of globalisation and the process of neoliberalisation have been forged in the area, while at the same time driving transformations in the territorial organisation of space and in the configuration of the state itself. Methodologically, a qualitative approach based on official secondary sources and primary data from fieldwork in the province and localities was used. The obtained results indicate that, throughout the period, there were advances and setbacks in the constitution of a new institutional arrangement that modified the barriers to the sustainable accumulation of capital by large hydrocarbon companies. It was also observed that the Vaca Muerta region, and particularly the localities under study, are observed, analysed, planned and projected by a multiplicity of actors that are reproduced at different scales, indicating the strategic relevance acquired by the region in the last decade.

**Keywords:** state, neoliberalization, unconventional hydrocarbons, territorial planning, scale

## **Planificação e produção do espaço em Vaca Muerta. (Re) escalamentos de Estado no período 2012-2020**

### **ABSTRATO**

Este trabalho analisa as ações dos governos nacionais, estaduais e municipais especificamente relacionadas ao desenvolvimento territorial e o incentivo da produção de hidrocarbonetos não convencionais na província de Neuquén no período 2012/2020, com foco em duas localidades: Rincón de los Sauces e Añelo. Assim, pretende-se compreender a particular modalidade em que se forjaram algumas das tendências da globalização e do processo de neoliberalização em essa área, ao mesmo tempo que promoveram transformações na organização territorial do espaço e na configuração do próprio Estado. Metodologicamente, foi proposta uma abordagem qualitativa com base em fontes secundárias oficiais e dados primários provenientes do trabalho de campo na província e nas localidades. Os resultados obtidos indicam que, ao longo do período, houve avanços e retrocessos na constituição de um novo arranjo institucional que modificou as barreiras para a acumulação sustentável de capital das grandes empresas de hidrocarbonetos. Da mesma forma, observou-se que a região de Vaca Muerta e particularmente as localidades de estudo são observadas, analisadas, planejadas e projetadas por uma multiplicidade de atores que se reproduzem em diferentes escalas, indicando a relevância estratégica adquirida pela região na última década.

**Palavras-chave:** estado, neoliberalização, hidrocarbonetos não convencionais, planificação territorial, escala

### **Introducción**

La dinámica impuesta por los lineamientos políticos neoliberales ha logrado movilizar las escalas tradicionalmente establecidas de regulación sociopolítica (global, nacional, local) propiciando diferentes modalidades de “saltos de escala”; es decir, generando una reconfiguración territorial del Estado en todos los sentidos -hacia arriba, hacia abajo- y desde todos los niveles escalares -desde arriba y desde abajo-. Así, los estados nacionales han reformulado sus marcos normativos, desarrollado diferentes planes de ordenamiento socioterritorial y ajustado sus estrategias de gobernanza con la finalidad de eliminar las posibles barreras para la circulación y acumulación del capital, al tiempo que generaron espacios atractivos para las inversiones directas en sus territorios (Brenner, 2017; Smith, 2008; 2002). Tal como mencionan Brenner, Peck y Theodore (2011) estos procesos operan directa y contextualmente en la relación entre el Estado y el

mercado, recalibrando las formas institucionales de gobierno en función de alterar los modos de intervención del Estado en la esfera económica. En este sentido, el movimiento del Estado ha sido doble: por un lado, ha reformulado periódicamente las reglas de juego, habilitando situaciones de excepcionalidad a partir de flexibilizar y adaptar sus estrategias de gobierno y, a su vez, ha establecido políticas y planes para fomentar el desarrollo territorial y la promoción de lugares.

Esta investigación analiza, por un lado, los movimientos del Estado relacionados a su participación en los planes socioterritoriales elaborados para el área de estudio, haciendo foco en dos localidades: Rincón de los Sauces y Añelo. Por otro lado, aborda las acciones del Estado en la coordinación y promoción de la actividad hidrocarburífera no convencional, interviniendo directamente sobre el territorio y modificando sus estrategias de gobierno.<sup>1</sup> Los vertiginosos cambios demográficos, sociales, económicos y territoriales que se evidencian en la provincia, y especialmente en ambas localidades de estudio, a partir de la puesta en marcha de la extracción hidrocarburífera no convencional en la cuenca neuquina, implicaron una fuerte activación y —a su vez— un (re)perfilamiento de la acción de diferentes dependencias del Estado. En ese sentido, la selección de ambas localidades de estudio ha permitido analizar las formas en las que el Estado produce nuevos territorios y propicia el desarrollo de nuevas actividades, al tiempo que se reconfigura a sí mismo en el proceso. Se pretende entonces comprender las particularidades que adoptan las tendencias de neoliberalización y de globalización en un espacio determinado y contextualizar las formas específicas y contingentes que adquiere el nuevo arreglo escalar e institucional (Peck y Tickell, 1994 en Brenner & Theodore, 2017) en el área de estudio.

La puja por la imposición de este nuevo arreglo escalar implicó importantes transformaciones socioterritoriales en ambas localidades de estudio. Así, se observan grandes proyectos de inversión orientados al desarrollo de actividades extractivas a gran escala que implican múltiples efectos en los territorios receptores. Espacios transformados, adaptados e incluso creados en función del desarrollo de la actividad convocan intereses, muchas veces contrapuestos, de los actores implicados y de nuevos actores que aparecen en escena. Algunas de estas tensiones pueden encontrarse en los planes y proyectos concebidos para esos territorios, así como en las obras materializadas.

En cuanto al diseño metodológico, este trabajo se planteó un abordaje de tipo cualitativo en función del análisis de fuentes secundarias oficiales: normativas, ordenanzas, planes y proyectos elaborados para el área del estudio y en relación con la producción hidrocarburífera no convencional. Por otro lado, se analizaron datos primarios surgidos de entrevistas realizadas a funcionarios públicos e informantes claves de la provincia y de las localidades de estudio.

En cuanto a la organización del artículo, en primer lugar, se realiza una breve introducción del rol del Estado en la construcción del territorio Neuquino. Luego, en los dos apartados siguientes, se analizan los planes y las obras elaboradas para las dos localidades desde una mirada que atiende a la escala de los principales actores implicados. En el cuarto apartado se retoma la relación entre el Estado, el territorio y la actividad en la actualidad centrando la atención en los encadenamientos productivos. Por último, en las palabras de cierre, se presentan los puntos más salientes de la investigación.

---

<sup>1</sup> Para comprender las modificaciones en los marcos normativos nacional y provincial específicamente relacionados con el desarrollo territorial y la producción hidrocarburífera no convencional en la provincia de Neuquén en el período 2012/2020 puede consultarse: Scardino (2020).

## El Estado en la construcción del territorio provincial

Históricamente, la ocupación del territorio en la provincia de Neuquén, como en toda la Patagonia, estuvo fuertemente vinculada a la intervención del Estado Nacional que, mediante políticas públicas, generó las condiciones para el desarrollo de actividades económicas y fomentó movimientos migratorios. El sector público nacional intervino en la explotación de petróleo a través de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), en la producción de carbón por medio de Yacimientos Carboníferos Fiscales (YCF) y en la producción de energía a través de la construcción de represas hidroeléctricas. Todas estas empresas y actividades se desarrollaron en un territorio poco ocupado y recientemente provincializado, como Neuquén<sup>2</sup>, y se constituyeron en áreas claves para el desarrollo industrial. En ese contexto, el Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADE), a nivel provincial, tuvo un rol destacado (Arias Bucciarelli y Favaro, 2008).

Así, durante más de cuatro décadas el Estado nacional se hizo cargo de la producción de energía, pero también de la construcción de la infraestructura necesaria para ello: puertos, carreteras y vías férreas entre distintos nodos y otras obras de infraestructura productiva (Salvia, 1999). De esta forma la provincia fue generando una trayectoria territorial específica, fuertemente vinculada a la producción energética en general y a la producción hidrocarbúrfica en particular. También sumó a su cargo la generación de núcleos urbanos para el asentamiento de población, con planes de vivienda masivos, infraestructuras, servicios y equipamientos. Las implantaciones petroleras de Neuquén, como Rincón de los Sauces, se convirtieron en núcleos urbanos (Salvia, 1999). Tal como menciona Zambón (1998), en la década del 70' del siglo pasado, la dinámica impulsada por la obra y las empresas públicas nacionales contribuyeron con más de la mitad del Producto Bruto Provincial (PBG), una cuantía superior a la dada en otras provincias patagónicas (Zambón, 1998).

La construcción representó el 26% del PBG en 1970, donde el 76% correspondía a la construcción pública, lo que demuestra la importancia de los emprendimientos hidroeléctricos primero y luego los planes oficiales de vivienda en la formación del producto provincial. La construcción fue aumentando en términos absolutos y en forma continuada entre 1970 y 1976, disminuyendo algo entre 1977 y 1979 debido a las restricciones de la política económica nacional, pero se recuperó en 1980 para llegar a su máximo histórico dos años después. (Zambón, 1998, p.32)

A partir de la década de 1990, con el inicio de los procesos de neoliberalización en la región latinoamericana, fueron los actores extranjeros, mediante sus inversiones de capital, los que comenzaron a transformar el territorio en función de la maximización de sus beneficios. El estado provincial y local, frente al proceso de descentralización implementado y al gran ajuste de las cuentas públicas, se ubicó en el rol de promotor de grandes proyectos de inversión por parte de capitales privados y ofreció políticas asistenciales para las poblaciones más desfavorecidas (Landriscini et al., 2015). Asimismo, este cambio de orientación en la modalidad de intervención del estado estuvo acompañado por una nueva distribución geográfica a nivel global que introdujo fuertes modificaciones en la relación capital-trabajo, delineando con claridad espacios centrales o de mando y otros periféricos o subordinados, los cuales se destinaron a las producciones masivas o directamente a la extracción de los bienes comunes.

---

<sup>2</sup> La provincia de Neuquén se provincializó en el año 1955 y tuvo sus primeras elecciones en el año 1958 (FAVARO, 2005).

Desde principios de siglo XXI, con la implementación de políticas (neo)desarrollistas<sup>3</sup>, se evidenció una nueva modificación en el rol de Estado —en todos sus niveles— y un retorno a la planificación territorial y de las actividades estratégicas, entendida como proceso político técnico. En este período, el Estado Nacional buscó reubicarse sobre uno de los sectores claves para el desarrollo, como es el sector hidrocarburífero, a través de numerosos cambios normativos<sup>4</sup>, al tiempo que se reubicó frente a los Estados Provinciales en la histórica disputa por el dominio de los recursos y por la definición de la política energética. En el período posterior a la recuperación económica y social de la crisis del 2001, el Estado Nacional volvió a coordinar políticas de alcance nacional, planes estratégicos sectoriales y de ordenamiento territorial, asumiendo nuevamente instancias de control y coordinación cedidas, en la década de los 90', a los gobiernos provinciales a través de la descentralización de políticas públicas. En este sentido, además de modificar sus estrategias de intervención sobre la regulación de los hidrocarburos y del territorio, se reconfiguró internamente generando una nueva arena de disputas.

Este cambio en el accionar del Estado, no ha quedado exento de críticas. Algunos autores han manifestado que el (neo)desarrollismo se presentó como una estrategia para “suturar” la crisis del neoliberalismo en la cual el Estado tuvo un lugar tan determinante como complejo<sup>5</sup>. En ese contexto y por su condición periférica en la división internacional del trabajo, el Estado quedó atravesado por su carácter “bidimensional” dado por la permanente puja entre el ejercicio de su soberanía y el condicionamiento a una serie de determinaciones que son impuestas desde el exterior de sus fronteras (Tzeiman, 2021:104). Esta misma tensión atraviesa también las críticas entre “la demanda de industrialización de bienes naturales y manufacturas, y el respeto y diálogo con la naturaleza” (Tzeiman, 2021: 99) que ha signado el modelo de desarrollo implementado desde el 2003 al 2015.

El debate acerca de las modalidades de desarrollo y las posibilidades de inserción de Argentina en los circuitos globalizados de producción y circulación de capital reactualizó los cuestionamientos vinculados a la reprimarización de la estructura productiva nacional y la reactivación de diferentes economías de enclave<sup>6</sup> en los territorios. Como menciona Gorenstein, las tendencias a la reprimarización “perfilan y profundizan procesos de acumulación diferenciados al interior del país al combinarse con las condiciones naturales (ambiente y dotación de recursos naturales), posición geográfica (accesibilidad, conectividad) y las trayectorias específicas de los territorios respectivos.” (Gorenstein et al., 2020:15). Asimismo, este nuevo impulso dado a las industrias extractivas en Argentina reactualizó los debates en torno al rol de Estado. En esta línea, se han puesto en cuestión los cambios normativos que favorecen el retorno de las inversiones realizadas por las grandes empresas globales, facilitan la repatriación de beneficios a sus casas matrices e incluso aumentan las cuantías de producto

---

<sup>3</sup> De forma simplificada, se puede mencionar que el (neo)desarrollismo combinó un conjunto de políticas macroeconómicas orientadas a sostener un proceso de crecimiento económico, que promueva la innovación tecnológica y el agregado de valor y que posibilite la inserción de una economía periférica en el contexto de la mundialización del capital. A nivel político, se consolidó a partir de la presencia de un Estado fuerte, regulador, instrumento de la acción colectiva, al mismo tiempo que un nuevo espacio de disputas. Para ampliar el tema puede consultarse: Tzeiman, (2021).

<sup>4</sup> Sin dudas, el más relevante fue la sanción de la Ley de Soberanía Hidrocarburífera, en el 2012, que autorizó la expropiación del 51% del capital accionario de YPF S.A. —entonces en manos de Repsol— y declaró de interés público nacional el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos. Luego, se han sucedido numerosos cambios y ampliaciones al cuerpo normativo relacionado al funcionamiento del sector.

<sup>5</sup> En este sentido, algunos autores como Eduardo Gudynas (2012) y Pablo Stefanoni (2012) introdujeron la figura de un “Estado compensador” de las desigualdades surgidas en el mismo proceso de desarrollo dependiente.

<sup>6</sup> Hirschman (1977), definió a las economías de enclave centralmente por ser intensivas en capital, por generar escasos o nulos encadenamientos productivos locales y la baja tendencia de las grandes empresas de invertir en las áreas en las que se insertan.

para exportación. Algunos de estos beneficios han sido otorgados a las grandes operadoras hidrocarburíferas a partir del 2016, agudizando —tal como menciona Gorenstein— :

(...) las tensiones que transforman al Estado ‘en un actor capturado’ (Fernández, 2017, p. 337) por los agentes dominantes o con mayor capacidad de presión sobre las áreas de formulación e implementación de las políticas públicas que inciden en la materia decisivamente (2020, p. 45).

En ese contexto, cabe reflexionar sobre las modalidades de participación del Estado en la creación de las condiciones para el desarrollo de la actividad en los territorios de estudio, así como su zigzagueante entrelazamiento con los procesos de neoliberalización en marcha.

## La planificación multiescalar del territorio

Desde los primeros años del siglo pasado se desarrolla la actividad hidrocarburífera en la Provincia del Neuquén y fue aproximadamente cien años después, en el 2010, cuando la entonces Repsol-YPF perforó el primer pozo de *shale gas* en Loma la Lata, yacimiento de Vaca Muerta. Así, Argentina pasó a convertirse en el primer país latinoamericano en extraer gas y petróleo de forma no convencional. Esta situación se convirtió en un hecho relevante a diferentes escalas. A nivel global, importantes empresas transnacionales comenzaron a evaluar sus estrategias de penetración en el Yacimiento de Vaca Muerta en función del nivel de condicionamientos impuestos por el Estado. A nivel nacional, significó la posibilidad de revertir el crítico resultado de la balanza comercial dado, en parte, por la creciente necesidad de importar gas para paliar el desequilibrio energético. A nivel provincial, implicó la posibilidad de generar nuevas concesiones de áreas hidrocarburíferas y reactivar los decrecientes ingresos provinciales provenientes de las regalías hidrocarburíferas. La importancia adquirida por el Yacimiento de Vaca Muerta, y centralmente de la Provincia del Neuquén condujo a que diferentes actores se abocaran a delinear planes y proyectos de ordenamiento territorial.

### A) Planificación supranacional

La región de Vaca Muerta ha sido objeto de planificación a diferentes escalas y desde diferentes organismos. Desde ámbitos supranacionales se han delineado estrategias de intervención para el territorio argentino, especialmente desde la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), que presentó diversos proyectos para atender las necesidades logísticas de la producción hidrocarburífera no convencional en Vaca Muerta. Uno de los proyectos presentados más relevantes es el “Ramal Ferroviario Bahía Blanca-Cipolletti-Añelo” que obtuvo financiamiento chino por u\$s784 millones y se estima que el comienzo de las obras será a fines de 2021 o principios del 2022.<sup>7</sup>

### b) Planificación desde el Estado Nacional

Desde la escala nacional, se destaca el Plan Estratégico Territorial (PET) que presentó una cartera de proyectos priorizados para cada jurisdicción provincial en cada uno de sus avances:

---

<sup>7</sup> Penelli, S. (16/09/2021). Tren a Vaca Muerta: los planes para unir Añelo con Bahía Blanca y el Pacífico. *Ambito Financiero*. <https://www.ambito.com/energia/vaca-muerta/tren-los-planes-unir-anelo-bahia-blanca-y-el-pacifico-n5185531> (Fecha de última consulta: abril, 2022).

2008, 2011, 2015 y 2018. Dentro de las iniciativas incorporadas, en el avance del año 2015, primer documento del PET después de la nacionalización de YPF y del descubrimiento de hidrocarburos no convencionales en la formación de Vaca Muerta en 2010, se observó un significativo crecimiento de los proyectos priorizados para la Provincia de Neuquén (78 proyectos), que incluso superó en cantidad a la sumatoria de proyectos presentados los dos primeros avances (21 y 51 proyectos respectivamente). A su vez, el último avance del PET (2018) incluyó un proyecto de planificación territorial y coordinación interjurisdiccional para la macrorregión Patagonia, integrada por las seis provincias patagónicas y la Antártida e Islas del Atlántico Sur. Si bien el proyecto menciona a los yacimientos no convencionales de hidrocarburos como uno de los principales activos territoriales de la macrorregión, los incluye juntamente con otros que se propone impulsar como: las energías renovables, la foresto-industria, la acuicultura y la expansión de las áreas bajo riego.

### *c) Planificación a escala provincial*

Por su parte, a escala provincial, se destaca una larga trayectoria vinculada a la planificación territorial expresada, a nivel del entramado institucional, en la figura del COPADE y a nivel de las experiencias concretas, plasmada en numerosos proyectos y planes elaborados de forma autónoma o con el apoyo de otras instituciones del estado, fundaciones u organismos gubernamentales nacionales o internacionales. En el ámbito regional, el COPADE participó de la elaboración de dos estudios de escalas diferentes, uno de escala intermedia o regional y otro acotado al ámbito local. El primero, “Diagnóstico Prospectivo para el Área Metropolitana Neuquén-Cipolletti” (Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas, 2015), fue realizado en el marco del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda; y el segundo —de escala local— fue el “Plan Añelo Sostenible” (Fundación YPF, 2014) que contó con la activa participación del gobierno municipal y el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Fundación YPF.

### *d) Planificación a escala local*

Desde la escala local, ambos municipios han participado en la elaboración de planes de ordenamiento territorial con el apoyo de equipos técnicos provinciales y organismos nacionales e internacionales. El “Plan Añelo Sostenible” se realizó adaptando la metodología de la Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES-BID). La metodología utilizada se basó en tres pilares de sostenibilidad: a) medioambiental y cambio climático, b) urbano-social y física y c) buena gobernanza (Fundación YPF, 2014). Allí se sostiene que cualquier desarrollo económico exitoso para una ciudad debe ser construido sobre i) un proceso de planificación holística multidisciplinaria que asegure la sostenibilidad de esta ciudad emergente, poniendo al ser humano como epicentro; y ii) que de manera paralela desarrolle una visión de ciudad con un escenario post-petróleo, idealmente caracterizada por mayor diversidad de actividades económicas, con mayor justicia social y ambiental (Fundación YPF, 2014). El Plan incluyó la opinión de la ciudadanía, a través de una encuesta, la realización de grupos focales con actores del sector privado y la opinión de técnicos y especialistas. En base a un diagnóstico realizado multisectorialmente, se llegó a la priorización de aquellas áreas de más urgente intervención. Las cinco áreas consideradas como prioritarias en orden de relevancia fueron: usos del suelo, agua, drenaje, salud y vulnerabilidad a riesgos naturales. Por último, el Plan Estratégico propuso un Plan de Acción que se basa en tres lineamientos: (i) Crecimiento urbano inteligente, (ii) Servicios públicos acordes al ritmo de crecimiento y (iii) Desarrollo social y productivo como eje de calidad de vida.

A diferencia de Añelo, el proceso de planificación para Rincón de los Sauces se lleva a cabo por el equipo del Municipio, el COPADE y el Consejo Federal de Inversiones (CFI), quienes elaboraron un Plan de Ordenamiento Territorial de Rincón de los Sauces (COPADE y CFI, 2019). En el trabajo de campo realizado, se observó que la dirección de Planeamiento y Urbanismo, conformada por un equipo de jóvenes profesionales, se encuentra trabajando en pos de ordenar el desarrollo territorial local. La Dirección es de reciente conformación (2012) y se planteó el objetivo de direccionar el crecimiento de la localidad y mitigar las problemáticas acerca del manejo de la tierra y la ocupación y usos del suelo. Si bien la localidad contaba ya con un Código de Planeamiento del 2004, hasta el momento del trabajo de campo en febrero de 2017, no se había aplicado.

Por otro lado, las localidades de análisis han tenido históricamente, un crecimiento y una expansión mayormente espontánea, es decir que la planificación, los proyectos y los instrumentos de gestión vienen a ordenar un territorio ya configurado. En este punto, ambas localidades conformaron recientemente sus direcciones de obras particulares y de planeamiento (en el caso de Rincón de los Sauces) que intentan regularizar el espacio y ordenar la trama urbana ya construida, para luego pautar los lineamientos y estrategias para su expansión y crecimiento. Especialmente en Rincón de los Sauces, el trabajo de campo puso de manifiesto la distancia efectiva entre el plano y el territorio. Desde las oficinas técnicas, el ejido urbano se encontraba bien demarcado, con el trazado completo de manzanas, calles y avenidas, mientras que el territorio evidenciaba la espontaneidad de las formas construidas, la falta de consolidación de los ejes viales de circulación, la escasa delimitación de calles, veredas y espacios públicos. De este modo, en ambas localidades se pone de manifiesto un desequilibrio entre la planificación y la producción de la ciudad, en dónde la planificación se realiza desde diferentes escalas, pero la producción ocurre de forma espontánea, atomizada y en función de los vaivenes de la actividad hidrocarburífera.

## **La producción multiescalar de nuevos territorios para los HNC**

La actividad hidrocarburífera no convencional en la Provincia se articula sobre inversiones que existían en forma previa a su constitución como tal, es decir que detenta una trayectoria social, económica y tecnológica previa, vinculada a la extracción hidrocarburífera. En este sentido, la provincia ya contaba con experiencia en la producción de gas y petróleo convencional, y se adaptó a los nuevos requerimientos. Ese proceso requirió, no solamente a la capacitación de la mano de obra al nuevo paquete tecnológico, sino también un ciclo de producción del espacio en función de las nuevas demandas de la actividad.

### **a) La producción desde la escala nacional**

Al igual que en el proceso de planificación, la producción del territorio implicó actores que se reproducen a diferentes escalas espaciales y cuyos intereses responden a objetivos particulares que pueden o no ser convergentes. Desde la escala nacional se motorizaron diferentes obras, gran parte de ellas orientadas a mejorar los aspectos logísticos de entrada de insumos y salida de productos. Así Vialidad Nacional y Provincial han realizado obras viales de envergadura para toda la extensión de la RN40 en territorio provincial y obras de rehabilitación y pavimento en las rutas de acceso a Neuquén (RN237- RN22, RN151), Añelo (RP7 y RN151) y a Rincón de los Sauces (RP7, RP6). Asimismo, en el año 2021 se finalizó la duplicación de calzadas de la RP51, que implicó una sensible mejora de la infraestructura para los flujos vehiculares de



gran porte vinculados a la producción en Vaca Muerta.<sup>8</sup> A su vez, se registraron obras viales y de mejoramiento del equipamiento en los pasos fronterizos de la RN242 en el tramo RN40-Paso Fronterizo Pino Hachado y en la RN22-RP13-Paso Icalma.

#### **b) La producción desde la escala provincial**

Para el desarrollo de las obras de mejora de la infraestructura para acompañar los nuevos desarrollos de gas y petróleo en Vaca Muerta, se decretó la conformación del ‘Fondo Fiduciario para la Infraestructura Provincial por los Nuevos Desarrollos de Gas y Petróleo’ (FOINPRO) en el año 2015. En ese marco se han desarrollado algunas obras de infraestructura urbana en ambas localidades y en el Parque Industrial de Añelo, impulsadas por pedido de las grandes empresas transnacionales y las pequeñas y medianas empresas (PyMES) instaladas en Añelo. A su vez, las empresas señalaron como necesarias obras de provisión de agua, saneamiento, energía eléctrica, transporte, caminos, desagües pluvioaluvionales y fibra óptica. De todos modos, hay que mencionar que, al momento, no se ha encontrado financiamiento para gran parte de los proyectos a realizarse por medio del FOINPRO. El Gobierno el Nacional y los Gobiernos Provincial y Local se encuentran trabajando en la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento, a la vez que se esperan aportes de empresarios del sector y financiamiento externo para realizar las obras.

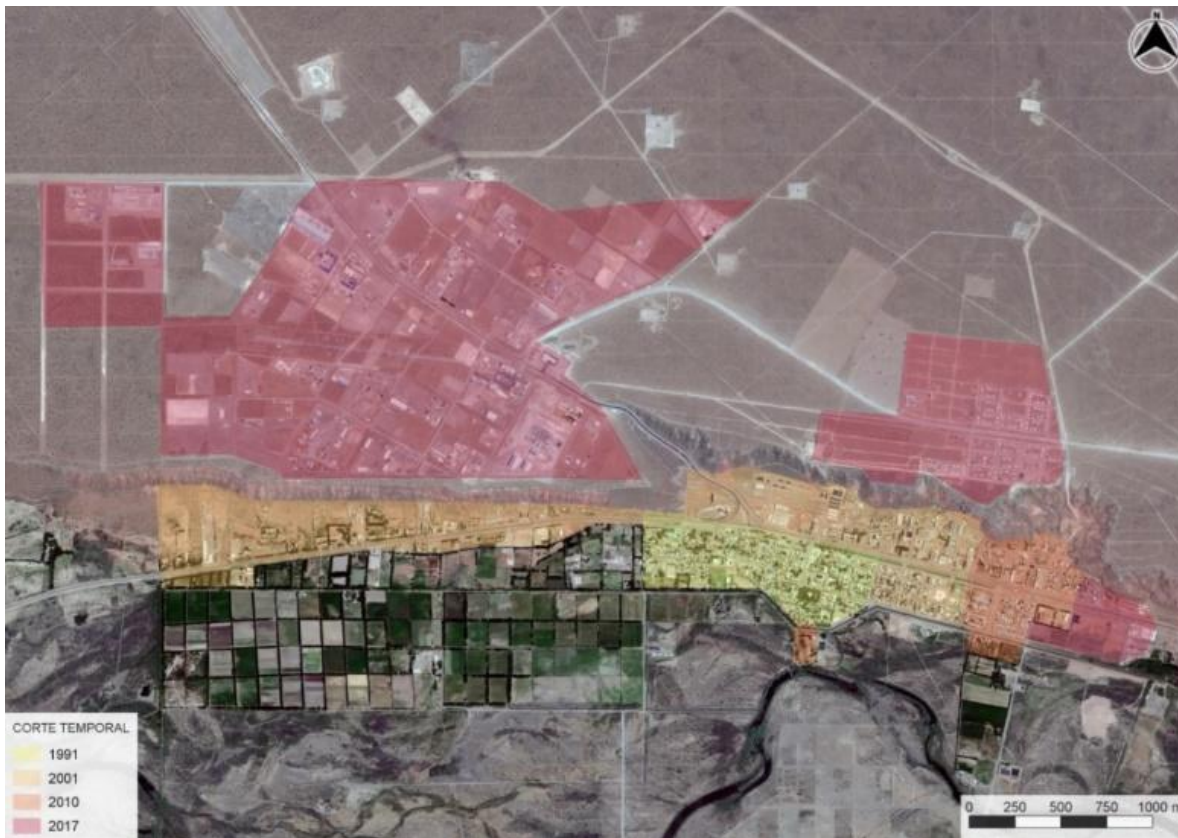
#### **c) La producción desde la escala local**

De los dos casos de estudio trabajados, la localidad de Añelo es la que ha experimentado mayores transformaciones en su forma urbana y en los usos del suelo, dado el ritmo adquirido por la actividad hidrocarburífera no convencional hasta el momento. Producto de ello se observa el importante crecimiento de su mancha urbana que, desde el 2010 y en términos relativos, fue de 227%, mientras que en términos absolutos representó la incorporación de 506 hectáreas nuevas. Este crecimiento a nivel territorial se acompañó, a su vez, de un importante crecimiento poblacional, que las proyecciones más conservadoras ubicaron en un 200% aproximadamente desde el último relevamiento censal en 2010 (ver Mapa 1).

---

<sup>8</sup> Ministerio de Obras Públicas, Vialidad Nacional. (29 de marzo de 2021). Neuquén finalizó la duplicación de calzada en la RP51. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/neuquen-finalizo-la-duplicacion-de-calzada-en-la-rp51>. (Fecha de última consulta: abril, 2022).

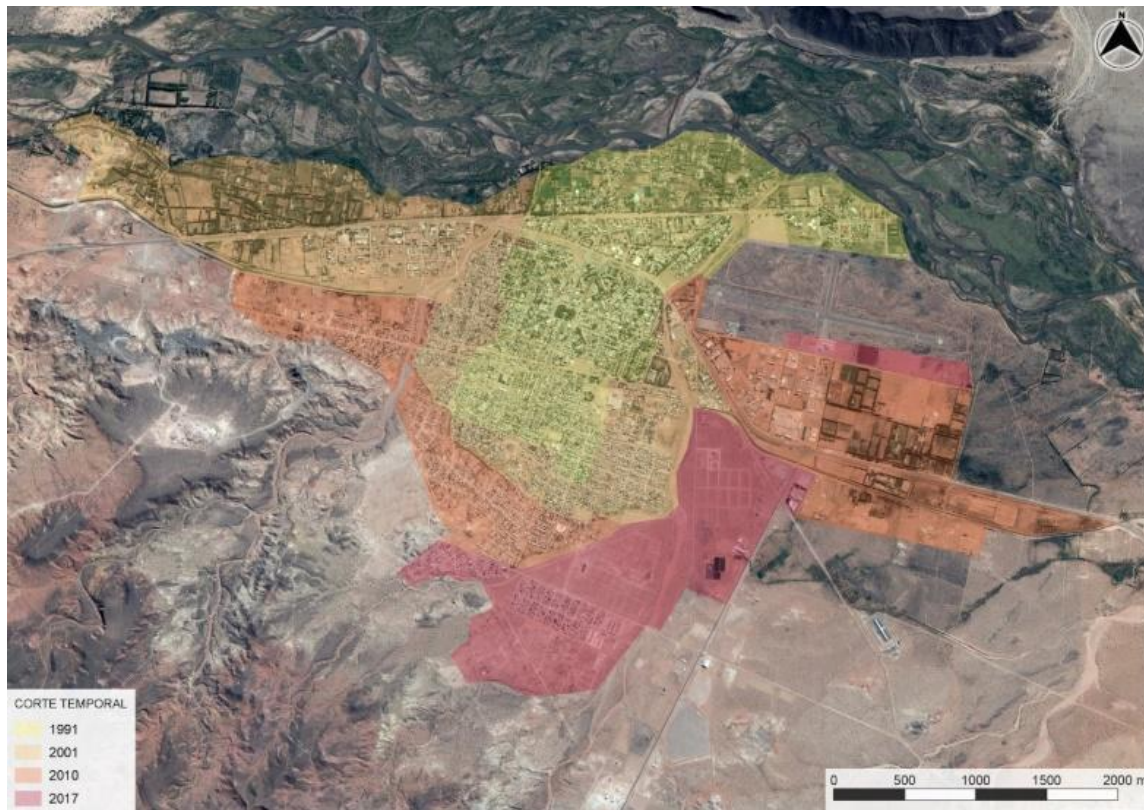
**Mapa 1:** Añelo. Expansión de la mancha urbana. 1991-2017



Fuente: Elaboración propia en base a interpretación visual de Imágenes Satelitales Landsat

Por su parte, Rincón de los Sauces ha experimentado un exponencial crecimiento principalmente en el período 1991/2001 relacionado a la actividad hidrocarburífera tradicional. Luego, entre 2010 y 2017, la localidad tuvo un aumento relativo de la trama urbana del 23%, sumando 239 hectáreas, mientras que la variación poblacional habría alcanzado un 57% según las estimaciones más conservadoras establecidas en el plan de ordenamiento. El crecimiento, aunque de menor magnitud dado en este período coincide con la puesta en marcha del proyecto de Vaca Muerta (Ver Mapa 2).

**Mapa 2:** Rincón de los Sauces. Expansión de la mancha urbana. 1991-2017



Fuente: Elaboración propia en base a interpretación visual de Imágenes Satelitales Landsat

Comparando ambas localidades, Rincón de los Sauces se constituye como una ciudad con una limitada cantidad de población y con alta complejidad en la prestación de servicios, mientras que Añelo —si bien tuvo un crecimiento acelerado y evidentes transformaciones como efectos de las nuevas actividades— no presenta aún un aumento significativo en la complejidad funcional. Mientras que en Rincón de los Sauces se presenta una variedad de servicios culturales, de justicia y de salud, en Añelo es mayor la complejidad de los servicios bancarios, a pesar de contar con un hospital de reciente implantación<sup>9</sup>. Según la misma fuente, las condiciones de vida de ambas localidades son muy similares. Si se consideran los datos del censo 2010, último disponible al momento de esta publicación (INDEC, 2010) es posible afirmar que las características de las viviendas (conexión a servicios básicos y calidad de los materiales) y algunos de los componentes del NBI (hacinamiento crítico, asistencia escolar y capacidad de subsistencia) arrojan un valor muy similar entre ambas localidades.<sup>10</sup>

Por último, es relevante mencionar que, para el caso de Añelo, las transformaciones socio-territoriales acaecidas implican un importante cambio en su perfil productivo. En pocos años, dejó de ser una localidad principalmente ganadera para convertirse en el epicentro del nuevo proyecto de extracción de hidrocarburos no convencionales del país. Este giro también generó

<sup>9</sup> El hospital creado en Añelo es de menor complejidad que el hospital ubicado en Rincón de los Sauces, hecho que se vincula con las distancias relativas de cada localidad a la ciudad de Neuquén. De todos modos, la obra fue intensamente reclamada por los vecinos de Añelo que contaron hasta el 2018 solamente con una sala de primeros auxilios.

<sup>10</sup> Datos proporcionados por las investigaciones en curso realizadas por Programa Territorio y Sociedad, CIHaM- FADU-UBA: <https://www.territorioysociedad.ciham.org/>

cambios en los ritmos de vida de la población residente, en el volumen de circulación vehicular y de personas, en la composición de la población y en el surgimiento de comportamientos sociales, como el juego y la prostitución, asociados al mayor índice de masculinidad de la actividad hidrocarburífera.<sup>11</sup>

## Estado, territorio y articulaciones productivas

En la articulación entre el desarrollo del proceso productivo con el territorio, el Estado, a través de normativas, regulaciones, estímulos y otros instrumentos, ha jugado un rol fundamental. Sin dudas, esta articulación debe considerar las especificidades de cada una de las actividades, en este caso, aquellas propias de la producción de hidrocarburos no convencionales y sus tecnologías. Más allá de ello, se vuelve relevante analizar e identificar desarrollos económicos locales virtuosos o bien, situaciones de enclave económico, juntamente con los efectos que la actividad genera sobre aquellas actividades derivadas del proceso productivo. Asimismo, se requiere estudiar la articulación de la actividad con el mercado de trabajo y su incidencia en el ámbito de consumo local.

En relación con las articulaciones de la producción hidrocarburífera no convencional, nuevamente se observan marchas y contramarchas. Desde la empresa YPF, en 2012, se implementó el “Programa Sustenta”, cuyo objetivo fue promover un incremento de la productividad, competitividad y calidad de los proveedores locales de la empresa y de la industria petrolera en general. Asimismo, el programa buscó apoyar la diversificación productiva en aquellos territorios en los cuales opera, con la finalidad de alcanzar una oferta que permita sustituir importaciones y efectuar exportaciones. Este programa estuvo vigente hasta finales del 2015.

Por otro lado, desde el 2013, YPF puso en marcha su brazo tecnológico: Y-TEC, en convenio con el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). El objetivo de Y-TEC fue brindar soluciones tecnológicas para el sector energético en general e hidrocarburífero en particular. La dirección de políticas de este organismo fue cambiando también, a partir del 2016, cuando se orientó más “a llevar soluciones de calidad a las grandes empresas ya consolidadas, que a fomentar la diversificación productiva en los territorios, fortalecer a las PyMES y encaminar un proceso autónomo de industrialización” (Scardino, 2020, p.235).

Por su parte, la Provincia del Neuquén, a través de su Agencia de Desarrollo Económico (Centro Pyme – ADENEU) ha formulado un programa específico para fortalecer a las pequeñas y medianas empresas locales con el objetivo de integrarse a la cadena de valor hidrocarburífera. A su vez, incentivó la constitución de pequeñas empresas de servicios, fundamentalmente logísticos, para asistir a las empresas multinacionales a lo largo del proceso productivo, con el apuntalamiento y adecuación de sus estructuras legales, contables e impositivas de forma tal que respondan a los requerimientos solicitados por las grandes empresas encargadas de la producción. Se trata centralmente de empresas que prestan servicios de alimentación o asistencia de traslado de personas.

Dentro de los insumos del proceso productivo, la producción de hidrocarburos no convencional utiliza arena que proviene de Entre Ríos y Chubut y ha comenzado a importarse desde China. El agua se extrae de fuentes disponibles en la propia Provincia. En cuanto a los productos manufacturados demandados por la actividad, los proveedores son grandes empresas como Techint, grupo empresario multinacional ítalo/argentino, que abastece de caños de acero sin costuras y de maquinarias específicas. Por otro lado, una empresa local suscribió acuerdos con una importante firma extranjera para importar, desde EEUU., los productos

---

<sup>11</sup> Esto sucede no solamente con la producción de hidrocarburos sino también con otras actividades fuertemente masculinizadas como la construcción de represas y grandes obras de infraestructura o la actividad portuaria, entre otras.

necesarios para todas las etapas de producción de un pozo hidrocarburífero —desde la perforación hasta el cierre— garantizando el stock de los productos: maquinaria, revestimiento y tratamiento térmico de materiales, ensamblaje de productos terminados, entre otros.<sup>12</sup> A su vez, la empresa Loma Negra, ubicada en Zapala, es la principal abastecedora de cemento.

En cuanto a la esfera de circulación y consumo, es importante mencionar la distorsión que se genera en el mercado local por los altos salarios de la industria —incluso para los cargos de menor calificación— que elevan notoriamente los precios de bienes y servicios, dificultando su acceso para el resto de los trabajadores de la región. Esta situación genera, por un lado, un mayor dinamismo y nivel de consumo del mercado interno local, al tiempo que provoca efectos negativos en el costo de vida general y especialmente para los hogares que no cuentan con sueldos petroleros, generando importantes tensiones y desigualdades sociales (Schweitzer et al., 2020)

Así, se observan ciertas articulaciones del entramado productivo, aunque con restricciones. Dado que no se trata de un territorio totalmente aislado, no sería posible —en este caso— referir a la actividad como una economía de enclave. De todos modos, se vuelve necesario reconocer la limitada capacidad de retención local del excedente y el hecho que, la distorsión generada por los altos salarios provoca situaciones de desigualdad social que se plasman en fuertes asimetrías territoriales.

## Palabras de cierre

Como parte de los resultados obtenidos en esta investigación, pudo observarse que, a lo largo del periodo de estudio, hubo diferentes etapas, avances y retrocesos, en la constitución de un nuevo arreglo institucional que permitió eliminar o disminuir las barreras para la acumulación sostenible del capital de las grandes empresas hidrocarburíferas. Estas disputas por lograr un nuevo arreglo institucional más beneficioso —expresadas a nivel nacional y local—, deben comprenderse en el marco del avance del neoliberalismo que propone o delimita las reglas de juego, de forma sucesiva o acumulativa, pero que rara vez lo hace de forma única. De este modo, se observó la superposición y las sucesivas correcciones de la relación Estado-Mercado, así como también las marchas y contramarchas de las estrategias de gobierno sobre el circuito hidrocarburífero no convencional.

Asimismo, esta investigación dio cuenta de la multiplicidad de planes y proyectos elaborados para el desarrollo de la región de Vaca Muerta. Los hay de diferentes escalas y alcances territoriales, planes estratégicos locales, micro regionales, provinciales y nacionales, que de una forma u otra consideran y se involucran con las posibilidades de explotación del yacimiento, intentando ordenar su extraordinario y al mismo tiempo eventual despliegue sobre un área acotada y específica del territorio.

A su vez, han sido numerosos los actores han participado de la elaboración de estos planes. Centralmente se trató de dependencias del estado nacional, provincial y local, pero también se involucraron actores vinculados a la actividad hidrocarburífera y a la consultoría especializada a nivel nacional y supra nacional. Se han realizado también, consultas a expertos e instituciones de educación superior y de ciencia y tecnología. En suma, múltiples instituciones locales, provinciales, nacionales y globales, así como nutridos equipos técnicos y especialistas han pensado y proyectado la organización espacial de la región de Vaca Muerta en función de viabilizar el desarrollo de la actividad hidrocarburífera.

---

<sup>12</sup> Grigioni, J. P. (S/F). “Acuerdo por insumos para Vaca Muerta favorecerían la competitividad.” *Vaca Muerta Web*. <http://vacamuertaweb.com.ar/acuerdo-por-insumos-para-vaca-muerta-favorecerian-la-competitividad/> (Fecha de la última consulta: 12/05/2022).

Contrariamente, es llamativa la ausencia de participación de los habitantes de la provincia y de las localidades en el proceso de planificación. Solamente uno de los planes registrados incluyó la opinión de los ciudadanos acerca de las principales problemáticas locales y el establecimiento de las prioridades de acción. Tal como menciona Lefebvre (2013, [1974]), el orden del espacio, su organización y jerarquización es pautada centralmente por los equipos técnicos y los especialistas en procesos de planificación que, rara vez, incluyen la voz de los habitantes. Asimismo, en aquellos procesos de planificación en los que efectivamente se los consulta, se lo hace en función de recortes específicos de información y en instancias acotadas del proceso. En este punto, el saber experto legitima una organización socio territorial definida de antemano, un espacio anterior a los actores y que los mismos se verán confinados a ocupar.

De este modo, la planificación atiende, en primer lugar, los requerimientos y demandas de los grandes actores económicos nacionales y globales vinculados al desarrollo de la actividad hidrocarburífera. No ha de sorprender entonces, que gran parte de las obras concretadas estén orientadas a realizar mejoras en la conectividad vial y multimodal, fortalecer y extender las redes eléctricas y de fibra óptica y realizar obras multipropósitos en las represas y embalses de la región. Asimismo, a nivel urbano, se ha priorizado la zonificación de parques industriales y de variantes rúteras para redirigir el tránsito pesado, todos requerimientos centrales para el desarrollo de la actividad. En oposición, son significativamente más acotadas las obras orientadas a ampliar el equipamiento sanitario y educativo, las redes de servicios, la mejora de los espacios públicos y la construcción de viviendas asequibles en cada una de las localidades de análisis.

Por su parte, los gobiernos locales han apostado a hacer frente a las dificultades de gestión que les implica el desarrollo de Vaca Muerta y, en función de ello, se han visto en la necesidad de ampliar sus alianzas con actores que se reproducen a otras escalas. De este modo, buscan obtener, en el mejor de los casos, más recursos financieros o apoyo para compensar el déficit de equipamiento municipal. De todos modos, esas compensaciones no han logrado garantizar completamente las condiciones de reproducción de los espacios locales.

En cuanto al desarrollo de la actividad a nivel provincial, se observan ciertas articulaciones, aunque con restricciones, que han ido fluctuando en función de los lineamientos generales de los diferentes gobiernos electos. Así, se sucedieron políticas públicas e instrumentos que permitieron retrocesos u avances de los límites de acción del mercado: se reconocen aquellos orientados a fortalecer las articulaciones productivas locales, mejorar la competitividad de PYMES y el desarrollo tecnológico nacional, y otros que han ampliado los beneficios de las grandes empresas multinacionales, fomentado la importación y desregulado nuevamente la actividad. De este modo, es posible visualizar los saltos de escala de las diferentes instituciones estatales —dotando de mayores competencias a actores locales y/o globales— orientadas al sostenimiento de la actividad y a la promoción de Vaca Muerta como sede de inversiones de capital.

En síntesis, la región de Vaca Muerta y particularmente las localidades de estudio se encuentran observadas, analizadas, planificadas y producidas por una multiplicidad de actores que se reproducen en diferentes escalas, señalando la relevancia estratégica adquirida por la región en la última década. El orden del espacio concebido, que se orienta centralmente en función de los requerimientos de la actividad hidrocarburífera, limita la participación de la ciudadanía y bloquea las posibilidades de plantear un ordenamiento alternativo. Como en un juego especular, el saber experto acota la manifestación de disidencias por parte de los ciudadanos, al mismo tiempo que estos últimos asumen el rol de espectadores o de consumidores de un territorio que no han podido cabalmente producir.

## Referencias bibliográficas

- **Arias Bucciarelli, Mario y Favaro, Orietta (2008).** Neuquén (Argentina) ¿Economía de enclave y estado de bienestar? En Revista Realidad Económica, Buenos Aires, IADE, N° 238, pp 95-120.
- **Brenner, N., Peck, J., & Theodore, N. (2011).** ¿Y después de la neoliberalización? Estrategias metodológicas para la investigación de las transformaciones regulatorias contemporáneas / After Neoliberalization? Methodological Strategies for the Investigation of Contemporary Regulatory Transformations. *Urban*, 01, 21-40.
- **Brenner, N. (2017).** Mil hojas: Notas sobre las geografías del desarrollo espacial desigual. En En SEVILLA BUITRAGO, A. (ed.) «Neil Brenner. Teoría urbana crítica y políticas de escala». Icaria.
- **Brenner, N., & Theodore, N. (2017).** Las ciudades y las geografías del neoliberalismo realmente existente. En SEVILLA BUITRAGO, A. (ed.) «Neil Brenner. Teoría urbana crítica y políticas de escala». Icaria.
- **COPADE y CFI. (2019).** Plan de Ordenamiento Territorial de Rincón de los Sauces. Tomo II.
- **Favaro, O. (Comp). (2005).** Sujetos sociales y políticas. Historia reciente de la Norpatagonia Argentina. La Colmena CEHEPYC, Centro de Estudios Históricos de Estado, Política y Cultura. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Argentina/cehepyc-uncoma/20110414103131/favaro.pdf>
- **Fundación YPF. (2014).** Plan Añelo Sostenible. Innovación para la planificación de la ciudad.
- **Gorenstein, S., de la Torre, D., Landriscini, G., Hernández, J., Schorr, M., Castro, M., Moscheni, M., & Ortiz, R. (2020).** Territorios primarizados en la Argentina: Viejas y nuevas fragilidades socioeconómicas. (Editado por Carolina Kenigstein).
- **Gudynas, E. (2012).** Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo sudamericano. *Nueva Sociedad*, 237, 128-146.
- **Hirschman, A. O. (1977).** La estrategia del desarrollo económico. Fondo de Cultura Económica (FCE).
- **Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2010).** Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas.
- **Landriscini, G., Preiss, O., Rivero, I., & Avella, B. (2015).** Neuquén, ciudad intermedia y nodo regional. Trayectoria e impacto reciente de los hidrocarburos de reservorios no tradicionales. *Revista Mundo Urbano*, Número 45. <http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2015/81-numero-45>
- **Lefebvre, H. (2013).** La producción del espacio. Capitán Swing, Colección entrelineas.
- **Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. (2015).** Plan Estratégico Territorial. Avance III. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/petiii\\_partel.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/petiii_partel.pdf)
- **Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. (2018).** Plan estratégico territorial argentina. Avance 2018. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan\\_estrategico\\_territorial\\_2018\\_baja.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_estrategico_territorial_2018_baja.pdf)
- **Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del interior (DAMI), del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación. (2015).** Diagnóstico Prospectivo para el Área Metropolitana Neuquén-Cipolletti.
- **Salvia, A. (1999).** Efectos de la reestructuración de enclaves mineros en la Patagonia Austral. En No Informado Globalización y políticas de desarrollo territorial. Río Cuarto (Argentina): No Informado.
- **Scardino, M. (2020).** Neoliberalización y acuerdos institucionales. Disputas por la orientación del circuito productivo de los hidrocarburos no convencionales en Neuquén (2015-2019). En *Circuitos productivos regionales y estrategias de desarrollo en la argentina del siglo XXI*. Rofman, A. (Organizador). IADE; Agencia de Promoción Científica y Tecnológica. <https://www.iade.org.ar/noticias/circuitos-productivos-regionales-y-estrategias-de-desarrollo-en-la-argentina-del-siglo-xxi>

- **Schweitzer, M.; Petrocelli, S. P.; Scardino, M.; Arancio, M. A.; Nerome, M. y Schweitzer, P. (2020).** “Actividades extractivas en la producción del territorio en Argentina. Un análisis comparado entre minería, soja e hidrocarburos”, en la Revista Universitaria de Geografía del Departamento de Geografía y Turismo. Universidad Nacional del Sur, 2020, Vol. 29, n. 1. Enero-junio. Páginas 99-128.
- **Smith, N. (2002).** Geografía, diferencia y las políticas de escala. *Revista Terra Livre*, 19, 127-146.
- **Smith, N. (2008).** *Uneven development. Nature, capital and the production of space* (Third Edition). University of Georgia Press.
- **Stefanoni, P. (2012).** Posneoliberalismo cuesta arriba. Los modelos de Venezuela, Bolivia y Ecuador en debate. *Nueva Sociedad*, 239, 51-64.
- **Tzeiman, A. (2021).** *La fobia al Estado en América Latina: Reflexiones teórico-políticas sobre la dependencia y el desarrollo*. Instituto de Investigaciones Gino Germani CLACSO. <http://biblioteca.clacso.org/Argentina/iigg-uba/20210421035736/La-fobia-al-Estado.pdf>
- **Zambón, Humberto (1998).** La economía de la Patagonia norte. *Boletín. Economía y sociedad*, Neuquén, Fundación Confluencia, Año 2, N° 8, pp 34-37.