

ark:/s25251635/idrjaddf1

RE-ESCALAMIENTO Y POLÍTICAS ESTATALES. LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO ARREGLO ESCALAR EN EL YACIMIENTO VACA MUERTA EN LA DÉCADA DE 2010 (NEUQUÉN, ARGENTINA)

Rescaling and state policies. The construction of a new scalar arrangement at the Vaca Muerta Field in the 2010s (Neuquén, Argentina)

Ariel García

Centro de Estudios CEUR CONICET, Argentina
hemisferiosur@hotmail.com

Marisa Scardino

CONICET Centro de Investigaciones Habitat y Municipios
CIHAM FADU UBA, Argentina
marisa.scardino@fadu.uba.ar

RECIBIDO 18.09.20 ACEPTADO 11.05.20

Resumen: Esta investigación intenta trascender la escala en tanto herramienta exclusivamente heurística. Interesa aquí indagar las políticas hidrocarburíferas enfocadas al desarrollo del yacimiento de Vaca Muerta (provincia de Neuquén, Argentina) en tanto instrumento con indeterminaciones a diferentes escalas, posibles de identificar a partir del análisis de los ciclos de neoliberalización vinculados con la dinámica de inversiones, precios y expansión de infraestructuras, considerando especialmente la disputa por la escala de comando en el desarrollo del yacimiento. En términos específicos, el objetivo es analizar las pujas por la imposición de un nuevo arreglo escalar en torno al circuito hidrocarburífero no convencional en la provincia en la década de



<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Los autores conservan sus derechos

2010, a partir de un enfoque que asuma la política de escalas en un contexto semi-periférico, histórica y espacialmente situado. La investigación se organiza a partir de un enfoque de triangulación metodológica, que recurre tanto a fuentes de información primaria (observación de campo, entrevistas semi-estructuradas) como secundarias (bibliografía académica, estadística, legal y pública). Se concluye que el desmonte de los controles por parte del Estado Nacional -que ha dejado de regular el ritmo y la orientación de las inversiones privadas del circuito hidrocarburífero- y la descentralización del poder de negociación con las empresas transnacionales nuevamente en manos de las provincias, fueron las consecuencias de las nuevas estrategias normativas implementadas desde 2016, que impulsaron los saltos de escala hacia arriba y hacia abajo desde el nivel nacional. A ellas se sumaron las estrategias de gobernanza que afianzaron las relaciones con actores transnacionales, ampliando los espacios de compromiso de diferentes actores: el estado nacional, provincial y local como característica que ha configurado un nuevo arreglo escalar.

Palabras clave: arreglo escalar; hidrocarburos no tradicionales; política de escala; re-escalamiento; yacimiento Vaca Muerta

Abstract: In this research, the scale tries to be transcended as an exclusively heuristic tool. From this perspective, it is interesting here to investigate the hydrocarbon policies focused on the development of the Vaca Muerta Field (Neuquén Province, Argentina) as an instrument that has indeterminacies at different scales, which can be identified from the analysis of the neoliberalization cycles linked to the investment dynamics, prices and infrastructure expansion, especially considering the dispute over the scale of command in the development of the deposit. In specific terms, the objective is to analyze the bids for the imposition of a new scalar arrangement around the unconventional hydrocarbon circuit in said province, in the 2010s from an approach that assumes the policy of scales in a semi-peripheral, historically and spatially situated. The research is organized based on a methodological triangulation approach, which uses both primary sources of information (field observation, semi-structured interviews) and secondary sources (academic, statistical, legal and public bibliography). It is concluded that the dismantling of controls by the National State -which has stopped regulating the rhythm and orientation of private investments in the hydrocarbon circuit- and the decentral-

ization of the power of negotiation with transnational companies once again in the hands of the provinces, were the consequences of the new regulatory strategies implemented since 2016, which drove the scale jumps up and down from the national level. To these, the governance strategies that strengthened relations with transnational actors were added, expanding the spaces of commitment of different actors: the national, provincial and local state as a characteristic that has configured a new scalar arrangement.

Keywords: re-scaling, scalar arrangement, scale policy, Vaca Muerta field, unconventional hydrocarbons

INTRODUCCIÓN

Esta investigación¹ surge de la conjunción de diversos interrogantes. En primer lugar, al observar indagaciones preocupadas por desentrañar las complejidades de la estructura productiva se encuentra que usualmente se desconoce la idea que los procesos económicos se producen en el espacio. Una de las consecuencias más significativas de esta desestimación radica en que, recurrentemente, los estudios sociales tienden a abreviar en las dimensiones temporales, y de su análisis se desprende que el “mundo pareciera caber en la cabeza de un alfiler” (Massey, 2012, p. 100). De tal modo, aspectos centrales como la localización, las escalas, la distancia, los movimientos y las distribuciones, suelen ser relegados como si se tratara de acontecimientos sin potencia explicativa. Resulta usual identificar investigaciones en las que el espacio aparece como el “escenario” y no como constitutivo de las relaciones sociales, que no podrían tener lugar sin la construcción de ese espacio (Haesbaert, 2013, p. 20).

En segundo término, un aspecto que también comparten los estudios de inscripción económica es que los trabajos que sí apelan a metáforas espaciales construyen diagnósticos tendientes a homogenizar los espa-

¹ Se enmarca en los proyectos UBACyT 20020130200063BA, dirigido por la Dra. Mariana Schweitzer, -a partir del cual se realizó el trabajo de campo en febrero del 2017- y PICT 2284/2018 “Circuitos productivos regionales, capacidades estatales y subordinación productiva en Argentina a principios de siglo XXI”, dirigido por el Dr. Ariel García.

cios productivos, como si en estos no hubiera actores con desigual capacidad de disputar e imponer condiciones. Esta situación puede obedecer, en parte, a la "importación" acrítica de esquemas que han sido elaborados para comprender la crisis de las sociedades del Atlántico Norte y establecer una agenda de investigación en tal sentido. Por ende, si se pretende establecer una posición epistemológica crítica, es evidente que debe evitarse la utilización de matrices conceptuales de forma descontextualizada.

De los estudios que desconocen/desestiman el espacio, o bien que lo incorporan como dimensión dependiente, surge una tercera cuestión que resulta central para este artículo: la dimensión escalar de los procesos productivos. El entendimiento de cuestiones como el manejo de recursos, la implementación de políticas públicas o el cambio ambiental requieren del estudio de fenómenos que ocurren en diferentes escalas de espacio, tiempo y organización ecológica y socioeconómica. De este modo, la escala -como concepto unificador- permite comprender las interrelaciones de fenómenos que están estructurados jerárquicamente (Ruíz Rivera y Galicia, 2016).

Esta investigación intenta trascender la escala en tanto herramienta exclusivamente heurística. La creciente importancia de los conceptos escalares en el discurso geográfico contemporáneo parece representar una "abstracción real" de los conflictos sociopolíticos. Brenner (2001: 594) es consciente cuando entiende que la configuración de las escalas geográficas se ha convertido en una apuesta tan importante de los procesos de reestructuración contemporáneos como para que investigaciones diversas compartan la problemática metodológica de estudios que se pretenden escalares.

Aquí, la escala también se comprende como concepto útil para indagar las transformaciones en la gubernamentalidad espacial neoliberal, puesto que la investigación pretende inscribirse en la intersección entre políticas de escala y procesos de neoliberalización². En efecto, la escala resulta útil en tanto permite aprehender el *locus* de interacción entre actores con capacidad de incidir sobre los demás. La guberna-

² Para una elaboración exhaustiva sobre la anatomía del neoliberalismo, ver Dardot y Laval (2019).

mentalidad, entendida como “las deliberaciones, las estrategias, las tácticas y los dispositivos utilizados por las autoridades para crear y actuar sobre una población y sus componentes, de modo de asegurar su bien y evitar su mal” (Rose, 2007, p. 113) se puede apreciar en los ciclos de neoliberalización del estado, a partir de interacciones que se dirimen fuera y dentro de la arena estatal, mediante momentos destructivos y de confrontación (*roll back*) y proactivos de re-regulación (*roll out*) (Peck & Theodore, 2019, Fernández, 2018).

La investigación se organiza a partir de un enfoque de triangulación metodológica, que recurre tanto a fuentes de información primaria (observación de campo, entrevistas semi-estructuradas) como secundarias (bibliografía académica, estadística, legal y pública). La elección por el recorte temporal obedece a que la década de 2010 expone ciclos de neoliberalización del estado, a partir de interacciones que se dirimen fuera y dentro de la arena estatal en momentos *roll back* y *roll out*. En cuanto al abordaje espacial, la elección por el recorte en torno al yacimiento de Vaca Muerta, provincia de Neuquén, se explica por la posibilidad que esta experiencia brinda para observar el vínculo entre esos dos momentos y las políticas de escala, en un recurso natural capturado por los ciclos de financierización en el capitalismo periférico del siglo XXI.

Desde el enfoque expuesto, interesa aquí indagar las políticas hidrocarburíferas enfocadas al desarrollo del yacimiento de Vaca Muerta (provincia de Neuquén, Argentina) en tanto instrumento que posee indeterminaciones a diferentes escalas, posibles de identificar a partir del análisis de los ciclos de neoliberalización vinculados con la dinámica de inversiones, precios y expansión de infraestructuras. Más precisamente, observar la disputa por la escala de comando en el desarrollo del yacimiento. Las políticas no se diseñan e implementan en el vacío, sino que adquieren las inercias y posibilidades del neoliberalismo realmente existente (Brenner y Theodore, 2002).

En términos específicos, el objetivo del artículo es analizar las pujas por la imposición de un nuevo arreglo escalar en torno al circuito hidrocarburífero no convencional en la provincia de Neuquén, en la

década de 2010, a partir de un enfoque que asuma la política de escalas en un contexto semi-periférico, histórica y espacialmente situado.

El artículo se organiza en seis apartados. Tras esta introducción, se exponen antecedentes relativos a escala y políticas de escala en contextos de neoliberalización. En el tercero, se aborda el ciclo de neoliberalización en Vaca Muerta. En el cuarto apartado, se describen los saltos hacia arriba y hacia abajo en las políticas de escala. En el quinto, se analizan los espacios de compromiso para la constitución del nuevo arreglo escalar. Por último, se presentan las reflexiones finales.

HACIA UNA COMPRESIÓN DE LA POLÍTICA DE ESCALA EN CONTEXTOS DE NEOLIBERALIZACIÓN

En el contexto de las transformaciones atravesadas por la economía mundial en el último cuarto de siglo XX, la noción de escala fue objeto de un giro, y la academia del hemisferio norte comenzó a incluir en su agenda de investigación tópicos ligados a las formas en que la producción de la escala está implicada en la producción de espacio (Marston, 2000, p. 219), en la gobernanza espacial (Haughton, Allmendinger & Oosterlynck, 2013, p. 217), en la profundización de las desigualdades regionales (Oosterlynck, 2010, p. 1151), en la construcción metodológica de los problemas de investigación (Sheppard & Mc Master, 2004, p. 6) e incluso en una defensa, que luego se transformará en cuestionamiento, de la hipótesis de que el giro escalar es la única dimensión del proceso socioespacial como modo de trascender las limitaciones de enfoques centrados en la escala (Jessop, Brenner & Jones, 2017, p. 213).

A partir de marcos teóricos inspirados en el nuevo regionalismo y en la escuela francesa de la regulación, este viraje tuvo como *locus* central el estudio de las crisis de los estados de bienestar del Atlántico Norte, centrándose en los procesos de neoliberalización. Su meta ha sido evaluar cómo las relaciones globales, nacionales, regionales y locales estaban siendo recalibradas por medio de la reestructuración capitalista y estatal (Jessop, Brenner & Jones, 2017, p. 108), problematizando en torno a la organización escalar de la sociedad (Collinge, 1999, p. 558).

En ese marco, la noción "política de escala" fue acuñada por Neil Smith (1990, p. 172) en el epílogo de la segunda edición de *Desarrollo desigual*, seis años después de publicada la primera edición (Brenner, 2001, p. 599). A principios de la década de 1980, Smith concebía las escalas geográficas en lo fundamental como plataformas para la circulación de capital y el desarrollo espacial desigual. El desarrollo espacial desigual³ ha sido un enfoque habitual en los estudios espaciales críticos; lo que resultaba en cierta medida novedoso era la interconexión entre la circulación de capital, la naturaleza, la producción del espacio y las escalas (Prudham y Heynen, 2011), trascendiendo estas su tradicional acepción cartográfica. Smith (2006, p. 192) resulta esclarecedor al considerar que las sociedades capitalistas producen geografías específicas en la búsqueda de soluciones para sus contradicciones internas. No obstante, estas geografías se vuelven en sí mismas la prisión de las posibilidades sociales, económicas y políticas, en forma de colonias o guetos, imperios o suburbios (Smith, 2008, p. 206).

A principios de la década de 1990, Smith comenzó a ampliar este enfoque con el fin de comprender el papel de las escalas geográficas en una diversidad de actividades y luchas sociales, desde la acumulación de capital y la regulación estatal hasta la reproducción social, las relaciones de género, la movilización de oposición y la identidad subjetiva (Smith, 1992; 1993; 1995; citado en Brenner, 2001, p. 599). En este contexto, Smith introdujo y desarrolló la noción de "política de escala", concepto que también fue apropiado y complejizado por otros geógrafos radicales para abordar una significativa gama de procesos sociopolíticos, estrategias y conflictos usualmente centrados en el hemisferio norte y referidos al desmonte de los estados de bienestar centrales del Atlántico Norte (por caso, Swyngedouw, 1997 y 2004; Cox, 1998).

Los estudios de Smith (2006), Brenner (2001), Swyngedouw (1997) y Cox (1998) fueron pioneros en explicar las transformaciones escalares en el rol de los estados de bienestar del Atlántico Norte. Han sido

³ La teoría del desarrollo geográfico desigual ha sido popularizada por teóricos como David Harvey y Neil Smith, a partir de lecturas que recuperaron la teoría del desarrollo desigual y combinado de Trotsky.

parte de la discusión en torno a las estatalidades que asumía, entre otras dimensiones: a) la evaluación crítica de la contribución marxista de las décadas de 1960 y 1970; b) una opción por la noción de "sistema político", propia de áreas de la ciencia política estadounidense; c) el surgimiento de los estudios neo-weberianos en la década de 1980, preocupados por la industrialización en el sudeste asiático en contextos de carencia de burguesías arquetípicas; d) espacialidades que resultan eclipsadas por un "estatismo subyacente", que contiene y subordina los estudios de escalas espaciales a un marco nacional (Taylor, 1996; citado en Kilink y Barcellos de Souza, 2018, p. 368). Sin embargo, para los fines del artículo, cabe notar especialmente respecto a los estados: a) que en la periferia estos pueden ser parte de la solución al ser concebidos como herramienta para la transformación social (Mann, 2007); b) que resulta imprescindible descosificarlos, asumirlos como arenas de disputa (Oszlak & O'donnell, 2007); c) que considerando sus capacidades efectivas y potenciales, resulta relevante procurar análisis que retroalimenten el de formas *bottom up*, basadas en lógicas descentralizadoras y conectividades intra e interregionales y locales, junto con padrones centralizadores y formas *top down*, en las que se torna protagónico el rol articulador multiescalar del estado nacional (Fernández, 2018).

En el contexto de una redefinición de la relevancia estatal del Atlántico Norte en la definición escalar, para la noción de "política de escala" es clave comprender que las escalas se construyen socialmente (Marston, 2000, de Castro, 2015) y, por lo tanto, pueden modificarse por medio de la organización y el conflicto (Smith, 1993; Swynge-douw, 1997). Sin embargo, más allá de esta apreciación general, una notable porción del empleo de este significante implicó diferentes interpretaciones de la palabra en apariencia inobjetable "de" en esta frase. A grandes rasgos, Brenner (2001, p. 599-600) refiere a las diferencias en función del uso en singular o en plural de la palabra "escala". Por un lado, este autor encuentra que el empleo en singular refiere a la producción, reconfiguración y/o disputa de algún aspecto específico de la organización socioespacial de un ámbito geográfico acotado (cuyos referentes empíricos son las escalas local, urbana, rural, regio-

nal, nacional). En este aspecto singular de la política de escala, la palabra "de" connota una unidad geográfica relativamente diferenciada y cerrada en sí misma. En estos casos, la escala se emplea como un límite que distingue la unidad espacial en cuestión de otras unidades geográficas o ubicaciones. Este es el sentido primario que han empleado geógrafos como Sally Marston (2000) para analizar políticas de escala en el interior de los hogares⁴. Asimismo, cabe hacer una precisión metodológica para esta primera variante: no se debe confundir la tendencia a combinar conceptos escalares con categorías escalares. En efecto, deben distinguirse los conceptos para connotar el contenido sustantivo de procesos sociales, políticos y económicos (la cuestión urbana, la cuestión regional, la cuestión nacional, el desarrollo rural, urbano, local, etc.) de las categorías escalares más elementales -como, por ejemplo: local, urbano, regional, nacional y global- (Brenner, 2001, p. 600).

En contraposición, el significado en plural hace alusión a la producción, reconfiguración o impugnación de diferencias, ordenaciones y jerarquías particulares "entre" escalas geográficas. En esta acepción, la palabra "de" connota también la producción de unidades espaciales diferenciadas. Asimismo, incluye su imbricación y ubicación en relación con una multitud de unidades espaciales de dimensiones menores y/o mayores en el seno de un andamiaje geográfico jerárquico y de varios niveles. El referente empírico aquí es el *proceso de escalamiento* por el que se establecen, diferencian y jerarquizan entre sí las múltiples unidades espaciales -así como en determinadas condiciones- se realinean, se reorganizan y recalibran. Desde esta segunda acepción, la escala geográfica se comprende centralmente como una modalidad de jerarquización y relocalización a partir de la que se desarrollan procesos de diferenciación socioespacial en términos materiales y discursivos (Brenner, 2001, p. 600).

⁴ En cada caso, quienes adoptan el enfoque "singular" se centran en los diversos procesos sociohistóricos a través de los cuales se construye una forma espacial particular: un hogar, un lugar, una localidad, una región, una nación, etc., como una unidad diferenciada de organización socioespacial, actividad, conflicto, discurso y/o imaginación (Marston, 2000 y Brenner, 2001).

Hacia finales de siglo XX, los casos relevados que siguieron la perspectiva singular de la política de escala incluyen la investigación de Swyngedouw (1997) sobre la acumulación flexible como reescalamiento “glocal” del espacio político-económico, el análisis de Peck y Tickell (1994) acerca del neoliberalismo como “desorden global-local”, y la interpretación de Smith (1997) sobre la globalización como una nueva configuración escalar del desarrollo desigual mundial (Brenner, 2001, p. 600). Con el uso plural de “política de escalas” se delimita el terreno teórico y empírico primario para la investigación sobre la producción de la escala. Este uso considera la relación intrínseca de todas las escalas geográficas, así como sus posiciones en tanto unidades diferenciadas en el interior de jerarquías socioespaciales de múltiples niveles.

Ya se trate de su acepción singular o plural, el lapso 1970-2020 ha sido prolífico para el despliegue del proyecto neoliberal y el estudio de cómo esta racionalidad ha transformado las escalas de regulación centrales para el estado de bienestar del hemisferio norte y sus reproducciones periféricas. Así, a partir de sus diferentes avances se han promovido la movilidad irrestricta del capital, las relaciones comerciales sin regulaciones, la mercantilización de múltiples aspectos de la vida social y la competencia entre formaciones estatales en un juego en el que se tiende a la pérdida de capacidad de imposición fiscal (Peck & Tickell, 1994; Swyngedouw, 1997; Houghton, Allmendinger y Oosterlynck, 2013). Como contrapartida, los movimientos contestatarios han tendido a evidenciar y/o poner en crisis los ciclos ofensivos del proyecto neoliberal de formas diversas como el “salto de escalas” para eludir prácticas institucionales hegemónicas (Smith, 1993).

De lo anterior se desprende que la difusión del neoliberalismo entendido como “*un marco realmente existente de autoridad política disciplinaria*” (Brenner & Theodore, 2017, p.132) conllevó una agudización de los desequilibrios territoriales preexistentes y la difusión de nuevos patrones de desarrollo espacial desigual. De este modo, la reorganización del espacio estatal se volvió una arena de disputa sociopolítica que implicó a todos los niveles escalares, local, regional, nacional y supranacional de forma entrelazada, y -a medida que se reconfiguraron las relaciones entre dichos niveles- también se fueron modificando las

capacidades institucionales para regular e intervenir en el territorio. Aquí se plantea un re-escalamiento de los espacios estatales, en el que la escala de las políticas estará signada en menor grado por su localización escalar y en mayor medida por las redes de relaciones que logren movilizarse, los cambios en las relaciones de fuerza y los proyectos que pueden materializarse (Cox, 1998).

En definitiva, bajo el comando de las políticas públicas de cuño neoliberal, la movilidad irrestricta del capital, la deregulación comercial y la mercantilización de múltiples aspectos de la vida social se han desarrollado en distintos sectores de actividad. Tal como se observará a continuación, en el capitalismo periférico el sector de la energía ha sido un particular campo de experimentación.

POLÍTICAS DE ESCALA: LA EXPERIENCIA DEL CICLO DE NEOLIBERALIZACIÓN EN VACA MUERTA

En el devenir histórico de Argentina, Neuquén estuvo vinculada a los hidrocarburos desde antes de su provincialización (1955), cuando era Territorio Nacional. En 1918, se realizó la primera perforación hidrocarburífera en Plaza Huincul y desde entonces, la explotación de gas y petróleo es una de las actividades que más recursos aporta a las cuentas provinciales. Casi un siglo después, en 2010, la entonces Repsol-YPF realizó con éxito la primera perforación de un pozo de esquisto⁵ en Loma La Lata, yacimiento de Vaca Muerta, iniciando una nueva etapa de extracción no convencional en el oriente de la provincia y en el país. Debido a que para su desarrollo se requiere de cuantiosas inversiones de capital, a lo largo del período de estudio se impulsaron diferentes estrategias normativas y de gobernanza que implicaron sendas modificaciones en el ritmo y dirección de las políticas en curso.

⁵ El gas y el petróleo de esquisto se encuentran en formaciones sedimentarias de baja permeabilidad como para poder ser extraídos con métodos de extracción convencionales. Para proceder a su extracción se requiere de la aplicación de un nuevo paquete tecnológico y un mayor despliegue logístico, volviendo más costosa su operación y siendo necesario que el nivel de precio internacional de los hidrocarburos asegure la rentabilidad empresarial.

A principios de siglo XXI, los estados capitalistas buscan gestionar los flujos de inversiones, mercancías y trabajo, implementando un conjunto de políticas e instrumentos selectivos que se materializan diferenciando aún más el espacio estatal, tensionando los padrones centralizadores y formas top down, en los que resultaba protagónico el rol articulador multiescalar del estado nacional (Fernández, 2018). Es decir que, en contraste con las estrategias puestas en marcha en el período fordista que usualmente propugnaron el desarrollo equilibrado de las diferentes regiones aplicando políticas redistributivas y de cohesión social; a partir de la difusión del neoliberalismo, los Estados comenzaron a implementar estrategias para fortalecer las regiones o enclaves con ventajas competitivas y dejaron de fortalecer a las regiones más vulnerables (Sevilla Buitrago, 2017).

En cuanto a las características sociotécnicas de la cadena hidrocarburífera, cabe consignar su alto nivel de concentración empresarial, dado en gran medida por su integración vertical. En Argentina, las empresas operadoras que generan el 75% de la producción de petróleo son⁶: YPF, Pan American Energy, Pluspetrol y Sinopec, mientras que las que concentran la misma porción de la producción gasífera son: YPF, Total Austral, Pan American Energy, Pluspetrol y Tecpetrol. Asimismo, las empresas encargadas de la extracción de los recursos también son responsables de la refinación y la comercialización del producto. Esquemáticamente, el entramado productivo puede organizarse en tres grupos o anillos de empresas: (i) las ubicadas en el núcleo central, aquellas empresas multinacionales, operadoras de las concesiones de las áreas de explotación; (ii) un primer anillo de empresas proveedoras de servicios, grandes empresas multinacionales, contratadas para realizar tareas técnicas específicas del proceso productivo y (iii) un segundo anillo de pequeñas y medianas empresas, proveedoras de servicios complementarios, ofrecidos tanto a las empresas del primer anillo, como a las del núcleo central.

A excepción de YPF, las empresas del núcleo central son grandes empresas transnacionales cuyos planes de negocio responden a las estra-

⁶ Según informes anuales del Instituto Argentino del Petróleo y del Gas (IAPG) del período 2015-2018.

tegrías globales de acción trazadas por sus casas matrices. A su vez, tanto las empresas que integran el núcleo central como las del primer anillo son las encargadas de las actividades de mayor complejidad técnica. Se trata de empresas multinacionales, con una amplia disponibilidad de desplazamiento, mientras que las del primer anillo se trasladan en función de las estrategias de localización programadas por las empresas del núcleo central a quienes les prestan servicios especializados.

Usualmente, los actores del segundo anillo son pequeñas y medianas empresas nacionales -habitualmente neuquinas- que se encuentran ancladas al territorio local -con baja o nula capacidad de desplazamiento- y ofrecen servicios de baja complejidad y escasa especialización técnica. Generalmente, las empresas se dedican a brindar servicios de transporte, seguridad y construcción. Desde la provincia, por medio del Programa de Desarrollo de la Cadena de Valor Hidrocarburífera del Centro PyME-ADENEU, se ha trabajado con las pymes locales para regularizar las condiciones legales, financieras y administrativas con los cuales ofrecer servicios a las grandes empresas multinacionales. Paralelamente, se han elaborado mecanismos normativos para que las grandes operadoras contraten trabajo y servicios propios de la provincia⁷.

Los mencionados mecanismos normativos pueden entenderse en el contexto de disputas por la imposición de un nuevo arreglo escalar en torno al circuito hidrocarburífero no convencional en la provincia de Neuquén. En tal sentido, resulta posible advertir que los actores que han participado y dado forma a estas transformaciones regulatorias y estrategias de gobierno fueron diversos; actores sociales, políticos y económicos cuyos espacios de dependencia y de compromiso son diversos en cuanto a su alcance, escala y densidad de relaciones establecidas⁸ (Cox,

⁷ La ley 2755 “Compre Neuquino” y su modificatoria (ley 3032) favorecen la compra de bienes y servicios para la actividad hidrocarburífera provenientes de empresas, uniones de empresas y profesionales independientes radicados en la provincia.

⁸ Los espacios de dependencia serán aquellos que “están definidos por las relaciones sociales más o menos localizadas de las que dependemos para la realización de intereses esenciales y para las cuales no hay sustitutos en ningún otro lugar. Definen condiciones específicas de lugar para nuestro bienestar material y nuestro sentido

1998). Algunos de ellos se desenvuelven en espacios de dependencia que son limitados, al igual que sus espacios de compromiso, mientras que otros actores -como las empresas transnacionales del sector hidrocarburo, los organismos internacionales y el Estado nacional- están implicados en uno o más espacios de dependencia y sus espacios de compromiso se vinculan con una red de actores relativamente más densa⁹. Estas diferencias en las posibilidades de acción y de vinculación entre los actores generan un entramado de estrategias de acción para garantizar la reproducción los espacios de dependencia a partir de los cuales se genera valor, estableciendo alianzas, negociaciones y confrontaciones. Ese entramado incluye particularmente las relaciones que establece el Estado, en sus diferentes niveles, con otros actores, y la forma en que se re-ajusta o re-escala a sí mismo a partir de esas relaciones, demandas y negociaciones. Las implicancias socioeterritoriales resultantes del nuevo arreglo escalar rejerarquizó al municipio de Añelo en sus espacios de compromiso, insertándose ahora también como generador y/o asignador de empleo.

Para operacionalizar estos saltos de escala hacia arriba y hacia abajo es posible considerar como indicadores tanto las marchas y contramarchas del marco normativo como las estrategias de gobernanza más relevantes que han sido implementadas por los estados nacional, provincial y municipal en el período de estudio.

de importancia” (Cox, 1998, p.2). El espacio de compromiso es “el espacio en el que se desarrolla la política de asegurar un espacio de dependencia” (Cox, 1998, p.2) y al cual las personas, empresas, agencias, organizaciones, dependencias estatales recurren para garantizar las condiciones de reproducción de sus espacios de dependencia. Estos espacios de compromiso pueden ubicarse en escalas más amplias o globales que los espacios de dependencia y se caracterizan por su contingencia. *Citas traducidas del original en inglés.*

⁹ Es relevante para comprender las estrategias de los actores, como menciona Cox, la contradicción entre la inmovilidad y la movilidad del capital. Como ha mencionado David Harvey (citado en Cox, 1998), el capital requiere por un lado fijarse territorialmente en infraestructuras, equipamientos, espacios industriales, capacidades laborales, para luego desplazarse y fluir para aumentar sus beneficios. Usualmente, este movimiento del capital pone en riesgo la continuidad de las relaciones que garantizan la reproducción de los intereses locales, llegando incluso a destruir los espacios donde se encontraba fijado el capital para construir otros nuevos.

LOS SALTOS HACIA ARRIBA Y HACIA ABAJO

En la década comprendida en este estudio se vislumbran movimientos que amplían las escalas de compromiso, hasta llegar a incluir a un conjunto de actores que se movilizan y reproducen en la escala global. Entre ellos resulta posible identificar instancias normativas que promueven la desregulación del circuito hidrocarburífero y estrategias de gobernanza que tienden a incentivar las inversiones en espacios locales, algunas de las cuales se dieron en el marco del nuevo acuerdo firmado entre el gobierno de Mauricio Macri y el Fondo Monetario Internacional en 2018.

A lo largo del período de análisis, pueden reconocerse dos etapas en la relación establecida con el FMI: un primer momento de relación meramente institucional y una segunda instancia signada por la firma de un nuevo acuerdo político y económico. La distancia establecida en los primeros años estuvo dada por la reestructuración y cancelación en 2006 de la deuda previamente contraída. En ese contexto, el Congreso sancionó -en 2012- la ley de Soberanía Hidrocarburífera que, juntamente con su decreto reglamentario¹⁰, intentaron reposicionar al Estado nacional en el histórico debate acerca del dominio de los recursos naturales. Por un lado, esta ley autorizó la expropiación del 51% del capital accionario de YPF S.A. en manos de Repsol. Por otro, declaró de interés público nacional el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos. A su vez, se impulsó una serie de controles al accionar de las empresas hidrocarburíferas por intermedio de la “Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas”, concebida con la finalidad de elaborar un plan nacional orientado a alcanzar los objetivos de la política hidrocarburífera nacional. Así, las empresas que definieran inversiones en la producción de hidrocarburos debían presentar su plan anual de inversiones, incluyendo información técnica y económica, para su aprobación por la comisión que conservaba el poder de veto sobre ellos, al tiempo que debía estar alineado con el plan nacional.

Con este nuevo andamiaje normativo, el Estado nacional lograba retomar el control de la política energética y sopesar los contrapesos en

¹⁰ Ley 26.741 y decreto 1277.

las negociaciones que se establecían entre los gobiernos provinciales y las grandes empresas transnacionales, siendo que las provincias –al momento de acordar con los actores transnacionales- se han mostrado históricamente más urgidas por la necesidad de obtención de regalías para financiar sus economías locales, y no atienden a los efectos de largo plazo. En este sentido, el Estado nacional logró encontrar un intersticio legal -obturado por la provincialización de los recursos naturales y la llamada ley Corta¹¹- con la finalidad de morigerar las presiones recibidas por los actores globales a los Estados provinciales, en función del cumplimiento de una política estratégica nacional sobre el circuito hidrocarburífero.

Posteriormente, el gobierno iniciado en diciembre de 2015 modificó el marco normativo con la intención de reubicar y limitar el accionar estatal en el mercado. En ese sentido, por medio de un decreto¹² se desafectaron los controles en manos de la comisión, así como se desarticuló el Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas por ésta desarrollado. Se eliminaron los plazos para los controles y auditorías a las empresas, la posibilidad de establecer sanciones a aquellas que no cumplieran con el plan de inversiones y/o establecieran conductas distorsivas en los costos y los precios de comercialización de hidrocarburos, la facultad de cancelar las concesiones o permisos de explotación a las empresas que no cumplieran con las obligaciones establecidas por la ley. En suma, el decreto derogó parte significativa de los mecanismos de control de la actividad en manos del Estado, dejando a las empresas la responsabilidad de su cumplimiento y favoreciendo el accionar de las grandes empresas operadoras¹³. Con estas definiciones, el gobierno realizó un rápido movimiento de desarticulación del marco normativo heredado (*roll-back*) para iniciar un nuevo proceso de re-regulación (*roll-out*). Las citadas desregulaciones implicaron nuevas articulaciones y también re-emergencias de disputas entre actores sociales, políticos y económicos propios de la sociedad argentina, aunque también con actores cuyas lógicas de acción y reproducción se ubican en escalas mayores.

¹¹ La ley 26.197/06 traspasó la administración de los yacimientos de hidrocarburos a las respectivas provincias.

¹² El decreto 272 de 2015 (publicado en el Boletín Oficial el 4 de enero del 2016).

¹³ *Página 12* (05/01/2016): “Borrar los controles sobre un mercado estratégico”.

Por otro lado, cabe observar modificaciones en las estrategias de gobernanza, en las que se pasó del establecimiento de incentivos para la producción y extracción de hidrocarburos convencionales y no convencionales a propiciar únicamente la extracción no convencional. Esta modificación puede enmarcarse en una nueva adaptación de la retórica neoliberal que tiende a impulsar a los territorios y actividades con ventajas más competitivas por sobre aquellas regiones más vulnerables. Ejemplo de ello son las modificaciones dadas al “Plan Gas” entre el 2012 y su reedición en el 2017. El “Plan Gas 2012-2015”¹⁴ estableció un esquema promocional de precios para las empresas que lograran inyectar un volumen mayor de gas al mercado interno, siempre que tengan aprobados sus proyectos de inversión por la Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas. En la reedición del Plan Gas en 2017¹⁵ se modificaron los acuerdos establecidos, ofreciendo subsidios exclusivamente a la producción de gas no-convencional, descuidando la premisa del autoabastecimiento, permitiendo exportar el gas subsidiario extraído y sin necesidad de garantizar un compromiso de inversiones o de aumento de la producción. Estas nuevas condiciones favorecieron a la provincia de Neuquén en detrimento de otras áreas de producción gasífera convencional.

Por último, cabe mencionar la importante modificación realizada al convenio colectivo de trabajo en el sector hidrocarburífero, con el objetivo declarado de garantizar las inversiones en el área y mejorar las condiciones de competitividad del país. El acuerdo, firmado por representantes de los sindicatos y las grandes empresas y avalado por el gobierno provincial y el nacional, implicó una importante reducción de los costos salariales que, sumada a los efectos de la mejora de la productividad generada por el inicio de la producción masiva de los hidrocarburos no convencionales, redundó en un aumento de los beneficios para el sector empresario. Contrariamente, se afectaron los beneficios adquiridos de los trabajadores del sector. El nuevo convenio colectivo de trabajo para el sector propició un aumento de los riesgos de las condiciones de segu-

¹⁴ Resolución 1/2013.

¹⁵ Resolución E-46 de marzo de 2017 “Programa de Estímulo a las Inversiones en Desarrollos de Producción de Gas Natural en Reservorios No Convencionales”

ridad en el trabajo. Fundamentalmente, las modificaciones incluyeron una disminución del número de trabajadores por pozo, la incorporación de tareas simultáneas, la extensión de tareas durante la noche y el aumento de la velocidad límite de viento para realizar actividades en altura (de 40km/h a 60km/h).

Las mencionadas estrategias han sido funcionales a las estrategias del gobierno nacional, que –comprometido con los intereses de las empresas transnacionales- intentó dinamizar una nueva reforma laboral, sector por sector, siendo este el primer acuerdo¹⁶. Por otro lado, también sirvió a los intereses del gobierno provincial, que apostó a sostener el ritmo de las inversiones y de la actividad en el yacimiento de Vaca Muerta y no alterar el ritmo de los ingresos percibidos por la baja en el ritmo productivo. En este sentido y siguiendo a Cox (1998), puede observarse la cooperación entre dos actores que, por motivos diferentes, han articulado alianzas recíprocamente útiles para garantizar sus propios espacios de dependencia: el gobierno provincial, interesado en seguir recibiendo regalías por la actividad hidrocarburífera y el gobierno nacional, que oficialmente pretendía sostener sus compromisos con los actores globales.

AMPLIFICACIÓN DE LOS ESPACIOS DE COMPROMISO

En el orden provincial y municipal, la puesta en marcha del proyecto de extracción no convencional implicó la adaptación del marco normativo, no solamente para adecuarlo al orden nacional, sino para mantener la capacidad de control sobre el territorio y la población¹⁷. Una vez sancionada la ley de Soberanía Hidrocarburífera, la provincia de Neuquén emitió un decreto que incorpora y reglamenta los procedimientos

¹⁶ Véase: *La Nación* (11/01/2017) “Vaca Muerta: Macri quiere extender a más sectores la reducción del costo laboral”.

¹⁷ En el marco normativo provincial relativo a la actividad se destacan la ley 2453/04 de Hidrocarburos, ley 2615/08 de Renegociación de concesiones hidrocarburíferas y el conjunto de leyes de Protección Ambiental (1875), Residuos peligrosos (2205), Control de emisiones de gas a la atmósfera por explotación hidrocarburífera (2175), el Código de Aguas (899), etc.

para la explotación de hidrocarburos no convencionales, saldando el vacío legal generado por la nueva normativa nacional¹⁸.

A su vez, la legislatura provincial tuvo que pronunciarse acerca del contrato entre la empresa YPF y Chevron para la explotación no convencional en el área de Loma Campana. En un contexto marcado por importantes conflictos sociales en las cercanías de la legislatura, el congreso aprobó el contrato¹⁹ y extendió los plazos para su explotación por 12 años adicionales a lo estipulado por la normativa. De ese modo, alcanzaron un período de 35 años y garantizaron una teórica rentabilidad del proyecto. La aprobación e instrumentalización de la extracción no convencional en la provincia ha conllevado un debate político de escala y manifestaciones de la sociedad civil organizada que se oponía al proyecto. De todos modos, para el gobierno provincial estas modificaciones normativas supusieron la posibilidad de continuar recibiendo regalías por el desarrollo de la actividad. En el mejor de los casos, implicaron que se comenzara a revertir la tendencia decreciente de las regalías en las cuentas públicas. En suma, la provincia optó por una nueva negociación público-privada que coadyuvara a garantizar su espacio de dependencia.

Por otro lado, en la provincia de Neuquén se estableció un “Fondo ambiental”²⁰ cuyo principal objetivo se orientó al financiamiento de proyectos de preservación y recuperación del ambiente, así como la realización de capacitaciones, equipamiento técnico y el refuerzo de las partidas para el control y saneamiento. Este fondo puede ser utilizado directamente por la autoridad de aplicación o ejecutarse por medio de convenios que se suscriban con los municipios. Mediante el fondo los gobiernos municipales se hallaban en condiciones de recibir apoyo técnico y financiero para enfrentar las nuevas demandas de control que requería la puesta en marcha de la actividad.

Otra de las estrategias normativas implementadas por la provincia de Neuquén se dirigió a fortalecer los desarrollos locales orientados a

¹⁸ Decreto provincial 1483/12.

¹⁹ Ley provincial 2867/13.

²⁰ Ley 2863/13, modifica ley 1875.

prestar servicios complementarios a la actividad hidrocarburífera. Por medio de la ley de “Compre Neuquino” se buscó favorecer la adquisición de bienes y servicios para la actividad hidrocarburífera provenientes de empresas, uniones de empresas y profesionales independientes radicados en la provincia. En este esquema, la intención ha sido promover y extender los beneficios dinamizadores de la actividad mediante la generación de estímulos a los productores de insumos y de servicios locales. Por otra parte, en diciembre de 2015 se constituyó el “Fondo Fiduciario para la Infraestructura Provincial por los Nuevos Desarrollos de Gas y Petróleo”²¹ (FOINPRO) cuya finalidad es la mejora de la infraestructura para los desarrollos de gas y petróleo en Vaca Muerta.

La puesta en marcha del proyecto de extracción de hidrocarburos no convencionales en el yacimiento de Vaca Muerta, además de generar disputas acerca de la regulación del circuito, conllevó numerosos impactos en los territorios locales implicados en la actividad. Un importante crecimiento de población, tanto en la ciudad de Neuquén como en su área metropolitana, comenzó a tensionar la dotación de viviendas y servicios básicos como educación y salud. A su vez, incrementó considerablemente el tránsito vehicular y especialmente de transporte de carga, generando un significativo aumento del flujo vehicular entre el área metropolitana y las localidades implicadas. La localidad de Añelo, epicentro del área de explotación bajo estudio, es la que experimentó las mayores transformaciones. Hasta 2010, Añelo era una localidad agroganadera que contaba con 2.449 habitantes (INDEC, 2010). A comienzos de 2017, fuentes entrevistadas señalaron que la población estable de la localidad se había más que triplicado como resultado de las expectativas y de las oportunidades de empleo generadas a partir de los planes de inversión puestos en marcha.

²¹ Decreto N°2399/15. Posteriormente, en el decreto 823/19 se indica que: “mediante nota de fecha 31 de mayo de 2018 Fiduciaria Neuquina S.A. informa al ministerio de Energía y Recursos Naturales que los recursos correspondientes al aporte inicial se encuentran agotados, imposibilitando ello garantizar la continuidad del Contrato de Fideicomiso”. Este decreto resuelve entonces la recisión anticipada del contrato de fideicomiso del FOINPRO.

Tanto en el nivel provincial como local, los gobiernos iniciaron diferentes procesos de planificación para acompañar las transformaciones que el desarrollo de la actividad generaría a nivel urbano y territorial. El Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADEV) participó de la elaboración de dos estudios de escalas diferentes, uno de escala intermedia o regional y otro acotado al ámbito local. El primero fue realizado en el marco del Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas (DAMI) del ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda; y el segundo -de escala local- fue el “Plan Añelo Sostenible” que contó con la activa participación del gobierno municipal y el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Fundación YPF.

El “Plan Añelo Sostenible” se realizó adaptando la metodología de la Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES-BID) y con el apoyo de la Fundación YPF. 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). A su vez, el plan realizó sus propias estimaciones de crecimiento de población para la localidad (Fundación YPF, 2014). Según los datos ofrecidos, Añelo duplicó su población en sólo tres años -alcanzando aproximadamente los 4.900 habitantes en 2013- y estimaron que absorberá el 40% de los empleos (directos e indirectos) generados por la actividad no convencional en la región. En este contexto, el plan proyectó para Añelo una población total de 16.812 habitantes para el 2019. El crecimiento poblacional proyectado no se ha concretado debido a la desaceleración en el ritmo de la actividad, que implicó el descenso del precio de los hidrocarburos. Sin embargo, la localidad de Añelo y sus habitantes han evidenciado importantes procesos de transformación que han puesto en cuestión las capacidades locales para garantizar la reproducción de sus espacios de dependencia.

El crecimiento poblacional ha sido evaluado por los actores municipales entrevistados en función de la dinámica observada en los registros civiles o en el catastro y permiso de obras, y se ha estimado a pesar de no disponer de sistemas estadísticos propios:

“En realidad cuando fue el *boom* este de Vaca Muerta, Añelo era un pueblo criancero básicamente. Cuando empieza toda esta transformación, empieza a venir muchísima gente. (...) Y bueno, triplica su po-

blación en realidad en los últimos años: de una población de 2.000 habitantes, pasa a la actual que es casi de 7.900 más unos 3.000 que van y vienen. (...) Aumentó en 2013 y 2014. Yo no traje el informe que tengo de estadística, porque se pidió un nuevo censo, pero lamentablemente no dan los costos para poder hacerlo. Entonces lo que estamos manejando son datos de cambio de domicilio.” (Entrevista a funcionario/a de la municipalidad de Añelo).

Más allá de las diferentes proyecciones realizadas, en la localidad se identificaron migraciones impulsadas por las expectativas de trabajo. La difusión periodística referida al ritmo de las inversiones en curso y de las proyecciones de crecimiento del proyecto, junto con la experiencia previa transmitida por trabajadores pioneros, promovieron que familias se trasladaran a Añelo y a otras localidades cercanas en búsqueda de posibilidades de empleo²². Una significativa parte de estas familias migrantes no necesariamente poseían una trayectoria laboral o educativa vinculada a los hidrocarburos o alguna de sus actividades complementarias. Su traslado conllevó situaciones de difícil solución para los gobiernos locales que las recibían.

“(…) nosotros acá, lamentablemente después de los anuncios, lo que hemos tenido que hacer desde desarrollo social fue mandar a la gente de vuelta a su lugar (*de origen*), porque vinieron después de los anuncios que dio el presidente, no sé... casi diez familias. Se quedaron en la plaza. Tenemos gente que se ha quedado en diferentes iglesias, de todo el país, de todos lados. (...) Desde acá se los ayudó, se les brindó transporte, comida, incluso asistencia. Gente que venía con toda la familia, (...) pero no mano de obra especializada, gente que venía sola y pensaba llegar y probar.” (Entrevista a funcionario/a de la municipalidad de Añelo).

Por último, surgen algunos aspectos que se esconden entre los pliegues de la normativa. Estos aspectos revelan las aristas más discrecionales, que intentar ser cubiertas por la legislación provincial²³, aunque de-

²² Puede consultarse: *Revista Viva – Clarín* (19/02/2017) “El pueblo de 7000 habitantes que sueña con ser la Dubai Argentina”; *La Nación* (09/10/2015) “Galuccio anunció el hallazgo de un superpozo de petróleo”; *La Nación* (10/01/2017) “Macri anunció el plan de explotación de Vaca Muerta: esto va a ser una revolución del trabajo”.

²³ La ley de coparticipación (2148/95) indica mecanismos de reparto automáticos a los municipios en función a un conjunto de parámetros, entre los que se incluye fun-

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

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

Así, en el nivel urbano regional pueden encontrarse tanto estrategias normativas como de gobernanza orientadas a generar un proceso de re-escalamiento hacia arriba, con la finalidad de atraer inversiones de capital a los territorios locales que ayuden a mejorar las condiciones de reproducción de los espacios de dependencia. Para ello ha sido necesario ampliar los espacios de compromiso por medio de negociaciones con actores, muchos de los cuales se encuentran ligados a los espacios locales y sostienen lógicas de acción de escalas más amplias.

damentalmente la cantidad de población.

REFLEXIONES FINALES

En esta investigación se han analizado las pujas por la imposición de un nuevo arreglo escalar en torno al circuito hidrocarburífero no convencional en la provincia de Neuquén, en la década de 2010. Para ello se ha partido de un enfoque que ha considerado a la gubernamentalidad en tanto deliberaciones, estrategias y dispositivos utilizados por las autoridades para crear e intervenir sobre una población. Claro está que con autoridades también se abarca aquí a agentes económicos con capacidad de dirimir, fuera y dentro de la arena estatal, las interacciones; que resguardan sus intereses mediante momentos destructivos y de confrontación (*roll back*) y proactivos de re-regulación (*roll out*). En el nuevo arreglo escalar también se pueden apreciar las capacidades estatales efectivas y potenciales, las formas de intervención *bottom up* y las *top down*, entre las que se destaca y dirige el rol articulador multiescalar del estado nacional.

En la escala nacional, las estrategias normativas en el período de estudio han tendido a un corrimiento en el *locus* de interacción entre actores con capacidad de incidir en la política de escala. Ese *locus* se deslizó desde una posición de control por parte del Estado nacional sobre la política hidrocarburífera, a otro caracterizado por la desregulación del mercado que conlleva tanto una mejora en la posición relativa de los grandes actores económicos transnacionales como la de algunas áreas del país en detrimento de otras²⁴. Asimismo, algunas de las estrategias implementadas implicaron un re-escalamiento hacia abajo, devolviendo competencias a los gobiernos provinciales y limitando el campo de intervención del Estado Nacional en la regulación y el control de la actividad.

En el nivel de gestión de las problemáticas locales, se ha observado la necesidad de los gobiernos locales de establecer alianzas que amplían sus espacios de compromiso, para obtener en el mejor de los casos más recursos financieros o el apoyo para compensar el déficit de equipa-

²⁴ Las estrategias apuntaron a valorizar la actividad en el Yacimiento de Vaca muerta y a la producción no convencional, en detrimento de las áreas hidrocarburíferas de Santa Cruz y Chubut, por ejemplo. Puede consultarse: *Página 12* (11/10/2017) “Soberanía petrolera, te la debo” y *El Cronista* (02/02/2018) “Cayó la producción petrolera en 2017, pero aseguran que ya encontró su piso”.

miento municipal. Este *plus* de recursos obtenidos colabora con el mejoramiento de la oferta urbana de equipamientos o incrementa la dotación de insumos o recursos para la gestión municipal, aunque no logra garantizar las condiciones de reproducción de los espacios de dependencia. A partir de las limitaciones en las capacidades y recursos municipales, la acotada capacidad técnica y de gestión redundante en un ejercicio de incierta rigurosidad en la ejecución de sus atribuciones de control. Asimismo, este proceso conlleva una flexibilización -de hecho, por omisión- del accionar de las empresas privadas, favoreciendo su despliegue territorial.

El desmonte de los controles por parte del Estado nacional -que ha dejado de regular el ritmo y la orientación de las inversiones privadas del circuito hidrocarburífero y la descentralización del poder de negociación con las empresas transnacionales nuevamente en manos de las provincias, fueron las consecuencias de las nuevas estrategias normativas implementadas desde 2016, que impulsaron los saltos de escala hacia arriba y hacia abajo desde el nivel nacional. A ellas se sumaron las estrategias de gobernanza que afianzaron las relaciones con actores transnacionales, ampliando los espacios de compromiso de diferentes actores: el estado nacional, provincial y local.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Brenner, N. (2001). The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration. *Progress in Human Geography*, 25 (4), 591-614.
- Brenner, N. & Theodore, N. (2002). *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*. Blackwell.
- Brenner, N., & Theodore, N. (2017). "Las ciudades y las geografías del neoliberalismo realmente existente". En A. Sevilla Buitrago (ed.) *Neil Brenner. Teoría urbana crítica y políticas del escala*. Icaria.
- Collinge, C. (1999). Self-organisation of society by scale: a spatial reworking of regulation theory, *Environment and Planning D Society and Space*, 17 (5), 557-574
- Cox, K. (1998). Spaces of dependence, spaces of engagement and the politics of scale, or: Looking for local politics. *Political Geography*, 17 (1), 1-23.

- de Castro, I (2014). Escala e pesquisa na geografia. Problema ou solução? *Espaço Aberto*, 4 (1) 87-100.
- Fernández, V.R. (2018). “Desenvolvimento regional sob transformações trans-escalares: porque e como recuperar a escala nacional?”. En C. Brandão; V.R Fernández; L. de Queiroz Ribeiro, (Org). *Escalas espaciais, reescalamentos e estatalidades: lições e desafios para América Latina*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles.
- Fundación YPF. (2014). Plan Añelo Sostenible. Innovación para la planificación de la ciudad.
- Haesbaert, R. (2013). Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad. *Cultura y representaciones sociales*, 15, 9-42.
- Haughton, G., Allmendinger, P., & Oosterlynck, S. (2013). Spaces of neoliberal experimentation: soft spaces, postpolitics, and neoliberal governmentality, *Environment and Planning*, 45, 217-234
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas*.
- Jessop, B.; Brenner, N. & Jones, M. (2017). Teorizando as relações socioespaciais. *GEOgraphia*, 19 (41), 107-119.
- Kilink, J. & Barcellos de Souza, M. (2018). “De uma economia política das escalas espaciais a uma agenda renovada para os estudos críticos espaciais”. En C. Brandão; V.R Fernández; L. de Queiroz Ribeiro, (Org). *Escalas espaciais, reescalamentos e estatalidades: lições e desafios para América Latina*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles.
- Dardot, P & Laval, C (2019). Anatomía del nuevo liberalismo, *Viento Sur*, 27 (164), 5-16.
- Mann, M (2007). “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas”. In C. Acuña (Comp.) *Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Jefatura de Gabinete de la República Argentina.
- Marston, S. (2000). The Social Construction of Scale. *Progress in human geography*, 24, 219-242.
- Massey, D. (2012). “La geografía importa”. En Albet, A., Benach, N. (coord.) *Doreen Massey: Un sentido global del lugar*. Icaria.
- Oosterlynck, S. (2010). Regulating Regional Uneven Development and the Politics of Reconfiguring Belgian State Space, *Antipode*, 42 (5), 1151–1179.

- Oszlak, O. & O'donnell, G. (2007). "Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación". En C. Acuña (Comp.) *Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Jefatura de Gabinete de la República Argentina.
- Peck, J., & Theodore, N. (2019). Still Neoliberalism? *The South Atlantic Quarterly*, 118(2), 245-265.
- Peck, J. & A. Tickell (1994), "Searching for a new institutional fix: The after-Fordist crisis and global-local disorder." In A. Amin (ed.), *PostFordism: A Reader* (280-315), Oxford, Blackwell,
- Prudham, Scott & Heynen, Nik. (2011). Introduction: Uneven Development 25 Years On: Space, Nature and the Geographies of Capitalism. *New Political Economy*, 16. 223-232.
- Rose, N. (2007). ¿La muerte de lo social? Re-configuración del territorio de gobierno. *Revista Argentina de Sociología*, 5(8), 111-150.
- Ruiz Rivera, N. & Galicia, L. (2016). La escala geográfica como concepto integrador en la comprensión de problemas socio- ambientales. *Investigaciones Geográficas (Mx)*, 89, 137-153.
- Sevilla Buitrago, A. (2017). "La forja de una teoría espacial del estado: Vida y obra hasta 2010". En A. Sevilla Buitrago (ed.) *Neil Brenner. Teoría crítica y políticas de escala*. Icaria.
- Sheppard, E. & Mc Master, R. B. (2004) *Scale and Geographic Inquiry. Nature, Society, and Method*. Blackwell Publishing.
- Smith, N. (1990). "Afterword: the beginning of geography". En Smith, N., *Uneven development* (160-78), Blackwell.
- Smith, N. (1993). "Homeless/global: scaling places". En J. Bird; B. Curtis; T. Putnam, G. Robertson y T. Tickner (ed.), *Mapping the futures. local cultures, global change* (87-119). New York: Routledge.
- Smith, N. (1997). The satanic geographies of globalization: uneven development in the 1990s. *Public Culture*, 10(1), 92-169.
- Smith, N. (2006). "The geography of uneven development". In B. Dunn & H. Radice (Eds.), *100 years of permanent revolution: Results and prospects*, (180-195).
- Smith, N. (2008). *Uneven development: nature, capital, and the production of space*. University of Georgia Press.

Swyngedouw, E. (1997). "Neither global nor local: 'glocalization' and the politics of scale". In Cox, K. (ed) *Spaces of globalization* (137-166). Guilford Press.

Swyngedouw, E. (2004). *Globalisation or "glocalisation"? Networks, territories and rescaling*. Cambridge.