



Circuitos productivos regionales y estrategias de desarrollo en la Argentina del siglo XXI /  
Alejandro Rofman ... [et al.] ; dirigido por Alejandro Rofman ; ilustrado por María  
Flores Marcos. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : IADE, 2020.  
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-987-47691-1-4

1. Economía Regional. 2. Desarrollo Económico. I. Rofman, Alejandro, dir. II. Marcos, María  
Flores, illus.  
CDD 338.982

### **Consejo Editorial**

Cristina Valenzuela (CONICET- IGHII UNNE)

Javier Ghibaudi (IPPUR-UFRJ de Brasil)

Raúl Paz (CONICET-INDES UNSE)

**Ilustración de tapa: e interiores:** María Flores Marcos

La responsabilidad del texto firmado recae de manera exclusiva sobre sus  
autores y su contenido no refleja, necesariamente, el criterio de la dirección ni  
de la entidad editora. El texto puede ser libremente reproducido con sólo  
acreditar a IADE/Realidad Económica como fuente de origen, salvo indicación  
en contrario

[www.iade.org.ar](http://www.iade.org.ar)

# Circuitos productivos regionales y estrategias de desarrollo en la Argentina del siglo XXI

**Alejandro Rofman**

Organizador



# Contenido

<b>Prólogo</b> .....	7
<i>Carlos Antônio Brandão</i>	

<b>Presentación</b> .....	13
<i>Carlos Cowan Ros, Ariel García y Paula Rosa</i>	

<b>Estructura del libro</b> .....	16
<b>Sobre los autores y las autoras</b> .....	22

## Parte I - **Hacia un marco que visibilice los resquicios de una estructura productiva periférica**

<b>Capítulo 1</b> Aproximaciones teórico-metodológicas .....	26
<i>Alejandro Rofman, Ariel García, Carlos Cowan Ros, Inés L. García y Regina Vidosa</i>	
<b>Capítulo 2</b> Dinámicas de un modelo de acumulación neoliberal (2016 -2019) .....	37
<i>Alejandro Rofman</i>	

## Parte II - **Circuitos productivos regionales**

<b>Capítulo 3</b> El circuito productivo lechero en un contexto de crisis y su reestructuración bajo características de exclusión y concentración .....	59
<i>Inés L. García</i>	
<b>Capítulo 4</b> El circuito productivo del Tabaco en la Provincia de Misiones. La estabilidad de actores, tramas y políticas públicas en contextos de cambios en el régimen de acumulación (2010-2020) .....	77
<i>Ariel García</i>	
<b>Capítulo 5</b> Política de ajuste en la restauración conservadora y sus efectos en el circuito productivo vitivinícola (2015-2019) .....	103
<i>Alejandro Rofman</i>	

## Parte III - **Materias primas y recursos naturales**

<b>Capítulo 6</b> Acumulación y arreglos institucionales en torno al circuito oleaginosa de la soja en Argentina (2008-2019) .....	137
<i>Regina Vidosa</i>	
<b>Capítulo 7</b> Caracterización del circuito minero metalífero en Argentina. Desempeño y políticas estatales durante el gobierno de la alianza Cambiemos (2015-2019) .....	164
<i>Lucila Melendi</i>	
<b>Capítulo 8</b> Neoliberalización y acuerdos institucionales. Disputas por la orientación del circuito productivo de los hidrocarburos no convencionales en Neuquén (2015-2019) .....	194
<i>Marisa Scardino</i>	

## Parte IV - **Experiencias alternativas**

<b>Capítulo 9</b> Fibra de vicuña: comunidades originarias andinas en la dinamización de nuevos circuitos productivos en la Puna jujeña .....	222
<i>Carlos Cowan Ros, Rita Cartagena y Julio Sardina Aragón</i>	
<b>Capítulo 10</b> Circuitos cortos de comercialización. Experiencias de trabajo y de organización alternativas .....	250
<i>Paula Rosa, María Muro, María Florencia Marcos y Carlos Cowan Ros</i>	
<b>Capítulo 11</b> Políticas hidrocarburíferas y cooperativas de trabajo en el Complejo Industrial La Plata (1991 – 2019) .....	272
<i>Nahuel Mamonde</i>	

### **Diagnóstico y estrategias para un desarrollo regional equitativo y participativo**

<b>Conclusiones y Propuestas</b> .....	289
<i>Alejandro Rofman, Ariel García, Inés L. García y Marisa Scardino</i>	

# Capítulo 8.

## Neoliberalización y acuerdos institucionales. Disputas por la orientación del circuito productivo de los hidrocarburos no convencionales en Neuquén (2015-2019)

Marisa Scardino

### INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia Argentina contemporánea y en función de la implementación de diferentes proyectos político-institucionales y modelos económicos<sup>1</sup>, la extracción y producción de hidrocarburos ha sido regulada en función de diferentes principios: considerándola una actividad estratégica fundamental para el desarrollo nacional, comercializando sus productos como una mercancía en mercados globales; fortaleciendo la producción y la integración vertical de la empresa de hidrocarburos nacional o desregulando la actividad para favorecer la incorporación de actores privados a lo largo de toda la cadena. Asimismo, la actividad ha estado coordinada de forma exclusiva por parte del Estado Nacional -enmarcada en una estrategia hidrocarburífera- como así también se ha decidido la federalización de los recursos a las provincias, delegando la potestad de administrar el desarrollo de la actividad en sus territorios. Los debates acerca de la modalidad de regulación de ningún modo han quedado saldados a lo largo del tiempo, ni han seguido un recorrido lineal. De hecho, desde la década de los 90' del siglo pasado, a partir de la puesta en marcha del proceso de privatización de YPF (Yacimien-

---

1 En Argentina se implementaron diferentes modelos económicos. Cada uno de ellos se caracterizó por establecer un programa particular que privilegió un tipo de relaciones económicas y sociales por sobre otras. Aldo Ferrer (2004) realizó la siguiente periodización: (i) de 1860 a 1930, el modelo agroexportador; (ii) de 1930 a 1976, la industrialización (inconclusa); (iii) 1976 al 2001, el modelo neoliberal, en su primer ciclo, ya que -en escritos posteriores- el autor se refiere al regreso del neoliberalismo en el período iniciado con el cambio de gobierno del 2015 (Ferrer, 2016). En cuanto a la etapa 2003-2015, se señala la reaparición de un modelo nacional y popular, que si bien se encuentra inserto en la economía de mercado -al igual que el neoliberalismo-, se presenta como un modelo alternativo de desarrollo autónomo, con protagonismo del Estado y orientado a una progresividad en la distribución del ingreso (Rofman, 2016). De todos modos, es relevante comprender los solapamientos y las articulaciones existentes entre los diferentes actores sociales y las estrategias políticas y económicas implementadas, que complejizan el análisis de los modelos, alejándolos de una matriz compartimentada y estanca.

tos Petrolíferos Fiscales), los modos de regulación de la actividad hidrocarburífera han sufrido importantes marchas y contramarchas.

Este capítulo se propone analizar las disputas por la imposición de un nuevo arreglo institucional para promover el avance del proceso de neoliberalización en torno al circuito hidrocarburífero, específicamente en la Provincia de Neuquén, en el período 2015/2019. En función de su cumplimiento y dado el serpenteante camino que la regulación de la actividad ha transitado en Argentina, se requiere presentar una acotada síntesis de las modificaciones más salientes ocurridas desde la privatización de YPF.

Se relevaron diversos estudios que han centrado su atención en el proceso de desregulación de la actividad hidrocarburífera iniciado a partir de la implantación del proyecto neoliberal en 1990, en el marco del llamado Consenso de Washington (Kozulj, 2002; Barrera, 2012; 2013a). Todos ellos destacan el avance de un proyecto de desregulación de la actividad, en la cual el Estado dejó de intervenir sobre su ritmo y dirección, dejando más espacio a las decisiones de los actores económicos y facilitando un proceso de alta concentración empresaria y amplios márgenes de ganancia. Ello se acompañó de un proceso de vaciamiento y fragmentación de la empresa nacional –que incluyó la tercerización de diferentes etapas productivas y la precarización laboral de sus empleados- para favorecer su privatización y ofrecer mayores beneficios a las empresas adjudicatarias. Este proceso fue posible en la medida en que el Estado pasó de intervenir en la puja por la distribución de los excedentes producidos, a una posición de garante de la reproducción del capital, mediante la desposesión de activos públicos.

Luego de la crisis ocurrida en Argentina en el 2001 y una vez iniciado el proceso de recuperación económica y social, fue necesario hacer modificaciones en las reglas del juego establecidas a la luz de un nuevo proyecto político institucional y las nuevas condiciones del contexto global, caracterizado por el alto precio internacional de los commodities. Sin embargo, una combinación entre una baja de los niveles de producción y un aumento del consumo interno -generado por la reactivación económica- condujeron a un importante desequilibrio energético que fue compensado mediante la importación de gas, afectando de forma significativa el resultado de la balanza comercial. En este contexto, el Congreso Nacional sancionó -en el 2012- la Ley de Soberanía Hidrocarburífera (26.741) que intentó reposicionar al Estado Nacional en el histórico debate acerca del dominio de los recursos naturales. La ley autorizó, por un lado, la expropiación del 51% del capital accionario de YPF S.A. -entonces en manos de Repsol- y por otro lado, declaró de interés público nacional el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos. De este modo, se posibilitó un avance en la toma de control del Estado Nacional sobre uno de los sectores claves para el desarrollo y sobre un bien estratégico, como son los recursos energéticos en general y los hidrocarburos en particular.

Este giro del marco regulatorio trajo aparejados nuevos controles sobre accionar de las empresas. La nueva Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas, fue la encargada de fijar los presupuestos mínimos y las metas en materia de inversiones de hidrocarburos para alcanzar los objetivos de la Política Hidrocarburífera Nacional. En el período abierto a partir del 2012 y hasta el nuevo recambio de gobierno a nivel nacional, si bien hubo una mayor presencia del Estado en el mercado hidrocarburífero en pos de orientar las acciones de los actores económicos hacia el logro del autoabastecimiento, también hubo incentivos a la producción, que en el momento de la caída abrupta del precio internacional del crudo, sostuvieron a la actividad empresarial impidiendo el corte de la producción y la caída del empleo en el sector.

El nuevo gobierno electo a finales del 2015, introdujo (nuevas) variaciones en las reglas de juego. Una serie de modificaciones normativas intentaron reubicar y limitar el accionar estatal, una vez más, por fuera ámbito del mercado. La disolución de la Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica, la eliminación de las retenciones y las restricciones para la exportación, la igualación de los precios internos a los valores del mercado internacional y la modificación del convenio colectivo de trabajo del sector, fueron algunas de las medidas más salientes que comenzaron a configurar un nuevo escenario. Sin duda, estos cambios implicaron nuevas articulaciones y también nuevas y viejas disputas entre los actores sociales, políticos y económicos propios de la sociedad argentina, pero también con actores cuyas lógicas de acción y reproducción se ubican en escalas mayores.

Los ajustes realizados a partir del 2015 sobre el marco normativo relativo al sector hidrocarburífero pueden encuadrarse en un modelo de relación entre el Estado y la economía que refuerza el dominio del mercado sobre un amplio conjunto de relaciones sociales; sin embargo, no debieran equipararse de manera lineal con su anterior modelo, aquel ejecutado en la década del '90. En este sentido, se vuelve necesario comprender de forma específica la modalidad en la que este proceso de neoliberalización se está produciendo, analizar los cambios dados en función de una estructura normativa y un marco institucional heredados, de modo tal de vislumbrar el complejo engranaje que implicó su práctica concreta. Se trata, en definitiva, de analizar lo que Brenner y Theodore (2017) denominan como “el neoliberalismo realmente existente”, que permite identificar -a su vez- las pujas, negociaciones, contradicciones y resistencias que surgieron en su implementación, dando al proceso sus características específicas y distintivas.

El análisis desarrollado en este capítulo se enmarcó en una estrategia cualitativa que incluyó el trabajo con fuentes de información primaria surgidas del trabajo de campo

realizado<sup>2</sup> y de fuentes de información secundaria como la normativa vigente y fuentes periodísticas. Su desarrollo se organiza, en primer lugar, con una breve introducción de los conceptos teóricos que orientan el análisis. Luego, se describe el funcionamiento general del circuito de hidrocarburos en la provincia de Neuquén, presentando las modificaciones generadas a partir de la puesta en marcha de la nueva modalidad de extracción no-convencional. En el cuarto apartado, se presenta el análisis de las pujas dadas por el establecimiento de un nuevo arreglo institucional considerando específicamente: (i) la forma de la competencia intercapitalista, (ii) la relación capital-trabajo y (iii) el proceso de innovación tecnológica.

### **EL “NEOLIBERALISMO REALMENTE EXISTENTE”**

Este capítulo se enmarca en una perspectiva que busca comprender los modos específicos en los que el neoliberalismo ha tomado forma en espacios y lugares concretos, es decir, el modo en que la doctrina neoliberal -ampliamente difundida a lo largo del globo a partir de la crisis del modelo fordista de producción- se ha llevado a la práctica concreta y que Brenner y Theodore (2017) han llamado “neoliberalismo realmente existente”. En este sentido, se entiende al neoliberalismo como un *proceso* históricamente específico y contradictorio de transformación social guiado por el mercado. Esta modalidad de aproximación permite, por un lado, distinguir y marcar una distancia entre el planteo más ideológico, el corpus central de preceptos que lo componen y la forma en la que los mismos pueden, o no, implementarse en contextos específicos.<sup>3</sup> Por otro lado, analizar un proceso concreto de neoliberalización permite identificar con mayor claridad sus modalidades de adaptación, sus correcciones, sus resultados y sus fracasos, así como también los polos de resistencia y los (otros posibles) caminos emergentes.

En contraste con la ideología neoliberal, en la cual se asume que las fuerzas del mercado operan de acuerdo a leyes inmutables sin importar dónde son desplegadas, enfatizamos la *imbricación* [cursiva en el original] contextual de los proyectos de reestructuración neoliberal en la medida en que han sido producidos en contextos nacionales, regionales y

---

2 El trabajo de campo se realizó en la provincia de Neuquén en el 2017, en el marco del proyecto UBA-CyT 20020130200063BA, dirigido por la Dra. Mariana Schweitzer, e incluyó una serie de entrevistas realizadas a actores políticos, económicos y sociales de la provincia y de dos localidades implicadas en la extracción de hidrocarburos no convencionales: Añelo y Rincón de los Sauces.

3 Los lineamientos centrales propuestos por la doctrina neoliberal, pueden sintetizarse como “una mezcla de fundamentalismo económico neoclásico, regulación de mercado en lugar de dirección estatal, redistribución económica a favor del capital –conocida como economías de oferta- autoritarismo moral con una familia idealizada como eje vertebrador, principios de libre comercio internacional (en ocasiones aplicados de forma inconsistente), y una profunda intolerancia al sindicalismo.” (Moody, 1997:119-120 en Brenner & Theodore, 2017:117)

locales definidos por los legados de marcos institucionales, prácticas regulatorias, luchas políticas y regímenes políticos heredados. (Brenner & Theodore, 2017:115)

Como proponen Peck y Theodore (2019), es posible comprender al neoliberalismo como un modo de regulación que propone o delimita las reglas de juego, de forma sucesiva o acumulativa, en un número cada vez mayor de lugares, pero que rara vez lo hace de forma única; es decir, que compite y disputa el terreno con otros modos de regulación existentes. En este sentido, los autores proponen alejarse de la representación monolítica más difundida del neoliberalismo, centrada en la difusión de un conjunto de preceptos que han de llevarse a cabo para que las naciones logren avanzar en el camino prefigurado del desarrollo (como si fuera realmente posible concebir al desarrollo desde esta perspectiva unidireccional<sup>4</sup>). Por ello es importante destacar el carácter procesual del neoliberalismo, que se impone gradualmente y se solapa sobre otros modos de regulación heredados, con momentos de avance pero también con instancias de retroceso. Desde hace varias décadas, los procesos de neoliberalización están siempre *siendo* y no se presentan como un estado de situación al que finalmente se llega. Se trata de procesos inacabados, que se encuentran en permanente disputa en todos aquellos espacios en los cuales los Estados y los actores sociales impulsan sus iniciativas. Así, el neoliberalismo puede pensarse como una “matriz móvil de articulaciones” (Peck & Theodore, 2019:246), cuyos programas estarán siempre incompletos y hasta pueden ser contradictorios, tanto en un mismo Estado, como entre los diferentes lugares en los que se desarrollan.

Este movimiento no lineal de avances y retrocesos, es retratado por Brenner, Peck y Theodore (2015) como dos momentos que se alternan a lo largo de los procesos de neoliberalización: una primera instancia de destrucción, denominada “*roll back*”, en la cual se desmantelan los marcos regulatorios, las instituciones vinculadas a la seguridad social y los centros de poder, propiciando una atomización de los sujetos colectivos y una segunda instancia de recomposición, “*roll out*”, caracterizada por un proceso de re-regulación y re-institucionalización que elimine o minimice las posibles barreras que impiden la continuidad de las estrategias de acumulación del capital. Ambos momentos conllevan, necesariamente, a la confrontación con los marcos normativos e institucionales preexistentes -o sus vestigios-, y también con aquellos focos de resistencia, de colectivización y de poder que se han sostenido o se han reagrupado

---

4 Es relevante revisar el mecanismo retórico que “convierte el espacio en historia” para encubrir las desigualdades existentes (Massey, 2012). Así, cuando los discursos de las ciencias sociales, la política, los organismos internacionales o los medios de comunicación realizan comparaciones entre países o regiones haciendo mención, por ejemplo, a sus diferentes grados de desarrollo, clasificándolos como desarrollados o en vías de desarrollo, no hacen más que simplificar las diferencias existentes entre unos y otros, alinearlas dentro de una sola narración posible -el relato del progreso- y subsu-  
mir el espacio en el tiempo.

como consecuencia del momento destructivo. Esta caracterización de la modalidad de avance de los proyectos de neoliberalización resulta de gran utilidad para comprender que “el neoliberalismo realmente existente” presenta matices, piezas ensambladas y también contradicciones internas, propias de las luchas por su implementación en determinados contextos.

A su vez, los proyectos de neoliberalización no han sido sinónimos de una retirada del Estado, sino más bien, es posible distinguir la centralidad de su intervención para posibilitar su avance y consolidación. En contraste con la distinción clásica del modelo neoliberal que postula una total oposición entre el Estado y el mercado, entendiéndolas como dos modalidades opuestas de organización de las relaciones sociales, un análisis concreto de las formas en las que se implementa el proyecto neoliberal, pone de manifiesto la necesaria interacción entre el Estado y el mercado, así como el carácter político de su mutua implicación. A su vez, como postula Brenner (2003) el avance del proyecto neoliberal de ningún modo trae aparejado una retracción de la acción estatal, sino que es el propio Estado el que reorganiza su estructura institucional y adapta sus marcos regulatorios para favorecer a los intereses y la reproducción de los capitales globales.

## **EL CIRCUITO DE LOS HIDROCARBUROS EN NEUQUÉN**

La conformación socio espacial de la provincia de Neuquén estuvo desde su origen ligada a la actividad hidrocarburífera. En el año 1918, un equipo de la Dirección General de Minas, Geología e Hidrología de la Nación, descubrió el primer yacimiento de petróleo en Plaza Huincul, cuando aún formaba parte del Territorio Nacional.<sup>5</sup> Desde entonces y hasta la actualidad, la explotación de gas y petróleo es una de las actividades que más recursos le aporta a las cuentas provinciales, fundamentalmente a partir de la percepción de regalías por los recursos extraídos y de los cánones por la concesión de las áreas de exploración y explotación. Asimismo, la cuenca Neuquina, junto a la del Golfo de San Jorge, son las áreas extractivas que más aportan a la producción de petróleo a nivel nacional.

Sin embargo, las reservas hidrocarburíferas de la provincia han descendido sin pausa desde el año 1999, pasando de una producción de petróleo anual de 18,2 millones de m, a un total anual de 8,8 millones de m<sup>3</sup> en 2010 (Dirección Provincial de Estadísticas y Censos. Provincia del Neuquén, 2012). De igual modo, la participación del sector Explotación de minas y canteras, en la cual se incluyen las actividades de Extracción de petróleo crudo y gas natural y los Servicios relacionados, pasó de aportar

---

5 Neuquén fue una gobernación al mando del Estado Nacional hasta su provincialización en el año 1955, pudiendo elegir por primera vez a sus representantes en 1958 (Favaro, 2005).

el 69,4% del Producto Bruto Geográfico (PBG) de la provincia en 1999, al 44,4% en el 2010, de acuerdo con la misma fuente.

Entre las causas del pronunciado declive se encuentra principalmente la estrategia sostenida por las grandes empresas operadoras que han apuntado a sobreexplotar la producción de las áreas centrales y maduras en actividad, aumentando los niveles de exportación, al mismo tiempo que disminuir considerablemente el ritmo de las inversiones más riesgosas, vinculadas a la exploración de nuevos yacimientos, conduciendo así a una importante disminución de los niveles de reservas (Kozulj, 2002; Barrera, 2013a; Barrera, 2013b). El sostenimiento de esta estrategia fue posible a partir de la sanción de un marco normativo que se apoyó fuertemente en un discurso centrado en el descrédito e ineficiencia de la gestión estatal de empresas y recursos, y en la capacidad del mercado como motor del desarrollo para fomentar la inversión y la modernización de los procesos productivos. Estas ideas quedaron plasmadas en la sanción de las Leyes de Emergencia económica y de Reforma del Estado<sup>6</sup>, que derivaron en las sucesivas privatizaciones de las empresas de servicios públicos, incluida YPF. Contrariamente, esta estrategia implementada por la nueva YPF -en manos de Repsol- y replicada por la mayor parte de las empresas del sector, ha dado por tierra la sostenida hipótesis de que un mercado hidrocarburífero más competitivo generaría un aumento de las inversiones de riesgo y el incremento en el nivel de reservas. Como mencionan Serrani y Barrera (2018), a partir de la década del 90, todo el complejo hidrocarburífero quedó supeditado a las “leyes del mercado”, sin normativas que obliguen a los pocos actores económicos del sector a reinvertir sus utilidades ni a reponer las reservas. Es decir que, en realidad, no se trató de una consecuencia del libre juego de las leyes de la oferta y la demanda, sino que el accionar de los actores económicos fue posible a partir de un arbitraje favorable por parte del Estado que reajustó su marco normativo en ese período.

Ya en el siglo XXI, puesto en marcha el proceso de recuperación posterior a la crisis del régimen de convertibilidad, se evidenció una nueva modificación de la estrategia del Estado -en todos sus niveles- centrada en el retorno de la planificación del territorio y de las actividades estratégicas, comprendida como un proceso político técnico:

Durante el período 2003-2015, la intervención del Estado cobró protagonismo en distintos ámbitos. De haber viabilizado la libre o irrestricta explotación, disposición y circulación de bienes y haber privilegiado la entrada de capitales extranjeros, junto a una reducción brusca en la inversión del sector público, el Estado cambió su rol participando en inversiones, regulando actividades y diseñando políticas territoriales. (Schweitzer et al., 2017)

---

6 Ley 23.697 y Ley 23.696, respectivamente.

En cuanto al circuito hidrocarburífero, una de las primeras medidas implementadas fue la reinstalación de los derechos de exportación, desvinculando la cotización interna del crudo de los precios internacionales.<sup>7</sup> Esta medida, si bien le permitió al Estado aumentar sus recursos monetarios, condujo a que las empresas agudizaran su estrategia de subexploración/ sobreexplotación, arguyendo tener condiciones más desfavorables en el país para ampliar las inversiones. Pese al reclamo, Serrani y Barrera (2018) indicaron que las ganancias empresariales en dólares de la década 2002/2011 fueron un 2,6% superiores a las del decenio 1992/2001, dónde no se había establecido ningún control ni derecho de exportación por parte del Estado. En este punto, la disputa entre los actores económicos y el Estado se presentó claramente por una ampliación de los márgenes de ganancia y no por una pérdida efectiva de los mismos. A partir del 2002, si bien se logró una disminución de las exportaciones -con la finalidad de abastecer al mercado interno- y un aumento en la cantidad de pozos perforados -tanto a nivel nacional como provincial, a partir del impulso dado por los programas Petróleo Plus y Refino Plus<sup>8</sup>, dada la merma de la productividad media de los pozos ya maduros, no se alcanzaron los niveles requeridos para satisfacer la creciente demanda interna (Dirección Provincial de Estadísticas y Censos. Provincia del Neuquén, 2012).

En este contexto, en el mes de junio de 2010, la entonces Repsol-YPF realizó con éxito la primera perforación de un pozo de esquisto<sup>9</sup> en Loma la Lata, yacimiento de Vaca Muerta. A partir de entonces y una vez demostrada su factibilidad técnica, se inició un largo proceso de negociación –entre múltiples actores nacionales y extranjeros, estatales y privados– con la finalidad de dinamizar inversiones y lograr la factibilidad económica para su explotación. Este proceso condujo a la sanción, en mayo del 2012, de la Ley de Soberanía Hidrocarburífera que dio lugar a un plan de inversión para el desarrollo masivo del gas y petróleo no convencional en la formación geológica Vaca

---

7 En el año 2002 y dado el colapso económico ocurrido en el país, el gobierno de Eduardo Duhalde implementó los derechos de exportación para los hidrocarburos con la finalidad de generar recursos destinados a asistir a los sectores más vulnerables y golpeados de la sociedad como efecto de la profunda recesión que sobrevino a la salida del régimen de convertibilidad. Luego, en los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández se sostuvo la medida hasta alcanzar un sistema de retenciones móviles que se ajustaban en función del precio internacional del crudo.

8 Mediante el Decreto N° 2014 del 2008 se crearon los programas llamados “Petróleo Plus” y “Refinación Plus” destinados a incentivar el aumento de la producción de petróleo y la incorporación de reservas, así como también la construcción de nuevas refinerías y la ampliación de las existentes, con el objetivo de aumentar la producción de combustibles.

9 Gas y petróleo de esquisto, es aquel que se encuentra en una formación sedimentaria de muy baja permeabilidad como para que los hidrocarburos puedan ser extraídos con los 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 precio internacional de los hidrocarburos se mantenga alto para que la actividad sea rentable.

Muerta.<sup>10</sup> Dada la necesidad de obtener financiamiento para su desarrollo, en julio de 2013, YPF firmó un contrato con la empresa Chevron para la explotación de hidrocarburos no convencionales en el área. El acuerdo implicó el desembolso de cuantiosas inversiones para comenzar con el desarrollo de la actividad, además de un proceso de transferencia de conocimiento a los profesionales de YPF y sus operadoras locales para el manejo de las nuevas técnicas y procedimientos empleados para la extracción no convencional. A nivel político, la firma del contrato fue públicamente cuestionada debido a un conjunto de cláusulas confidenciales que generaron suspicacias acerca de importantes beneficios para la empresa norteamericana. A su vez, la alianza YPF-Chevron implicó el inicio del debate acerca de la decisión del país de extraer masivamente hidrocarburos no convencionales y por la situación legal que atravesaba Chevron en Ecuador, demandada por incumplimientos y daños ambientales ocasionados por su operatoria (Svampa & Viale, 2015).

A partir de la sanción de la Ley de Soberanía Hidrocarburífera y el conjunto de regulaciones que la acompañaron, logró aumentarse no solamente la cantidad de pozos perforados en la Provincia de Neuquén, sino a su vez, el volumen de producción bruta de gas y petróleo en la medida en que se incrementó –hasta el 2015- el monto de las inversiones destinadas a la exploración (Ministerio de Hacienda, 2018 y Gobierno de la Provincia del Neuquén, 2019). Ese incremento estuvo dado centralmente por el aumento de la cantidad de pozos de extracción no convencional, teniendo YPF un rol predominante. Asimismo, hasta el año 2014, en la provincia, ese crecimiento estuvo acompañado del sostenimiento de la cantidad de pozos perforados bajo la modalidad convencional, que luego fueron decreciendo marcadamente hasta el 2019 (Ministerio de Energía, Minería e Hidrocarburos de la Provincia de Neuquén, 2019).

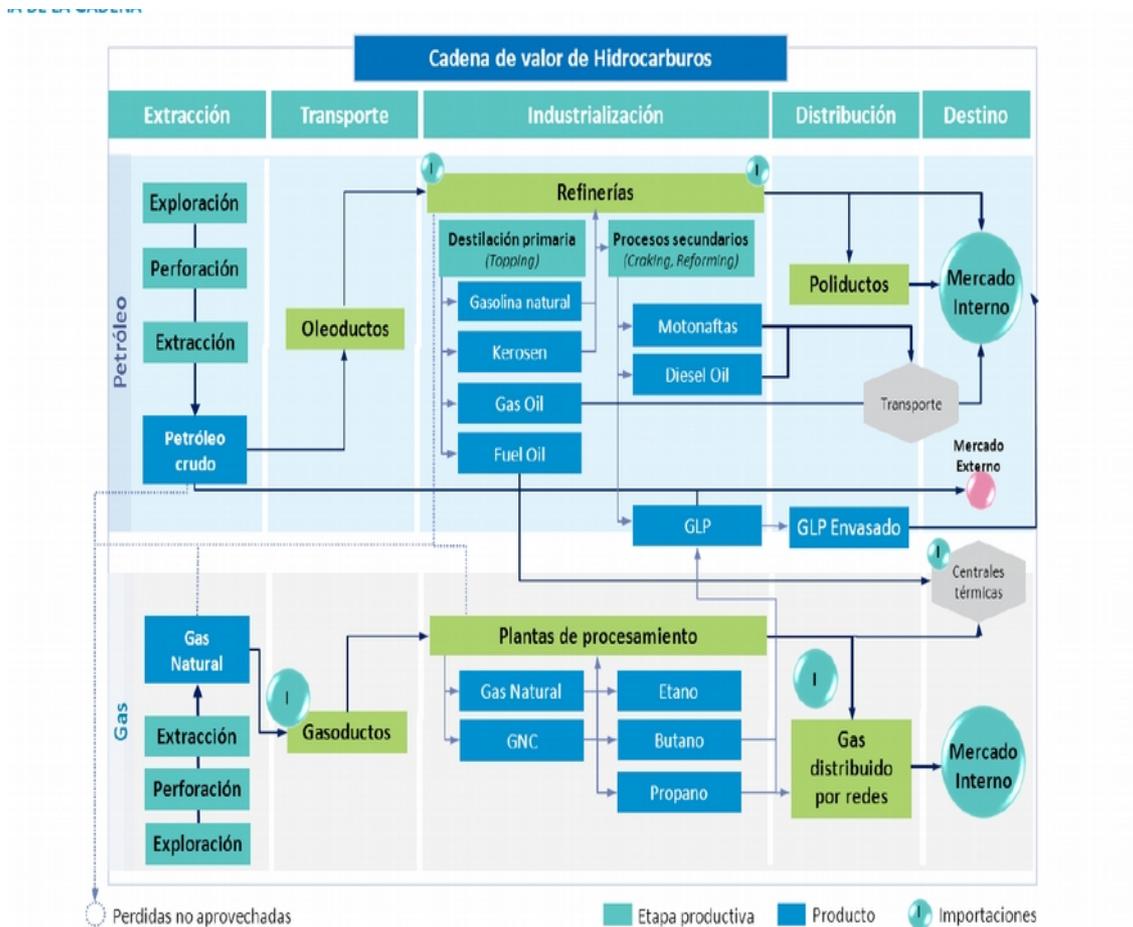
Específicamente en cuanto al desarrollo del circuito hidrocarburífero, la nueva modalidad de extracción no convencional ha generado algunas modificaciones complejizando aún más su estructura general. Integrada centralmente por cuatro grandes etapas: (i) *la extracción*, compartida por el gas y el petróleo (ii) *el transporte* a través de gasoductos y oleoductos; (iii) *la industrialización* y (iv) *la distribución y comercialización*, la introducción de la extracción no convencional ha tensionado los ritmos y requerimientos especialmente de la etapa extractiva, que se encuentra

---

10 Según los “Estudios estratégicos para la Región de Vaca Muerta”, realizados en el Marco del Plan Estratégico Territorial (Programa de Fortalecimiento Institucional de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, 2016) la cuenca Neuquina tiene una superficie total de 124.000 km<sup>2</sup> y está conformada por la provincia de Neuquén, un sector occidental de las provincias de La Pampa y Rio Negro y el sector sur de la provincia de Mendoza. Dentro de ella se encuentra Vaca Muerta, principal formación de recursos no convencionales, con una superficie total de 30.000 km<sup>2</sup>.

directamente vinculada a las disposiciones y organización de los espacios en los que se ubican los recursos.

**Gráfico 1. Circuito de Hidrocarburos**



Fuente: "Informe de cadenas de valor." Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, 2016.

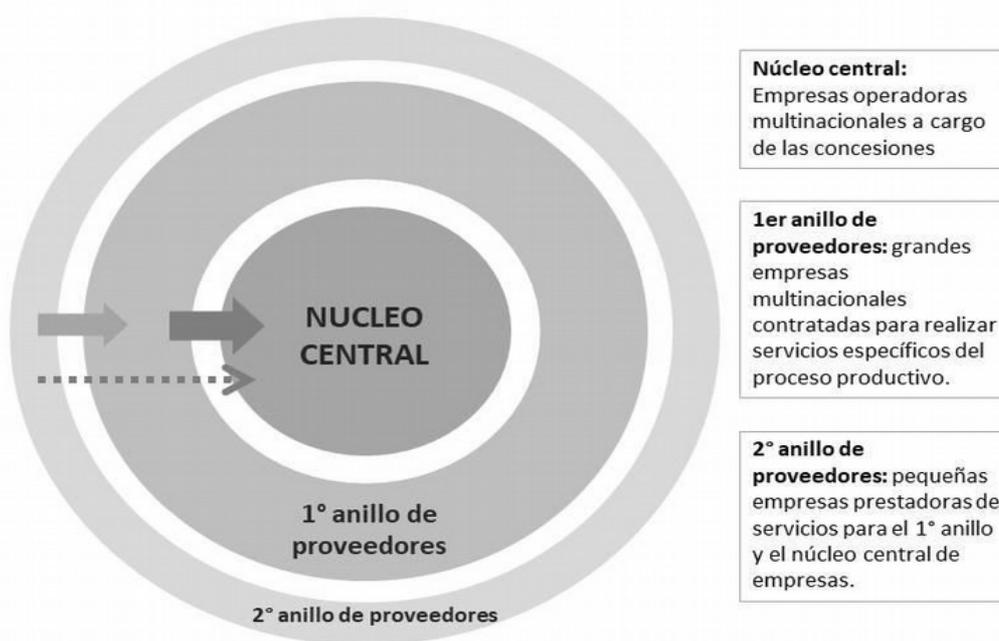
El nuevo paquete tecnológico para la extracción no convencional requirió, en primer lugar, no solamente de nuevos equipos, sino también de un proceso sostenido de aprendizaje y capacitación de los equipos técnicos para su utilización. En segundo lugar, implicó la modificación de la organización misma del trabajo en sus diferentes momentos, exploración, perforación y terminación de pozos. Por otro lado, las importantes dotaciones de agua y arena silíceas que han de llegar a los yacimientos para ser inyectados en la extracción, complejizaron los circuitos logísticos y requirieron de una articulación muy rigurosa y de coordinación en tiempo real.

La nueva dinámica tiene implicancias territoriales diversas: se impulsan grandes inversiones de prospección con demandas específicas de infraestructura, y regulaciones ad hoc; al mismo tiempo, se ponen en marcha procesos de aprendizaje y desarrollo

tecnológico localizados que demandan proximidad cognitiva e institucional y conectividad; una nueva logística y aglomeración de las empresas junto a centros de servicios, y la evaluación y prevención del impacto ambiental de las fracturas hidráulicas. (Landriscini et al., 2016)

Una de las particularidades que presenta la cadena hidrocarburífera es su alto nivel de concentración empresarial, dado en gran medida por su integración vertical; es decir que, en muchos casos, las empresas encargadas de la extracción de los recursos se encargan -a su vez- de la refinación y la comercialización del producto. Esquemáticamente, el entramado productivo puede organizarse en tres grupos de empresas: (i) las ubicadas en el *núcleo central*, que son aquellas empresas multinacionales, operadoras de las concesiones de las áreas de explotación; (ii) un *primer anillo* de empresas proveedoras de servicios, que son 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 (Ver gráfico 2).

**Gráfico 2:** Trama empresarial de la cadena hidrocarburífera



Fuente: elaboración propia en base a informe de la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos. Provincia del Neuquén, 2012

De este modo, puede visualizarse que las empresas del núcleo central, a excepción de YPF, son grandes empresas transnacionales cuyos planes de negocio responden a las estrategias globales de acción trazadas por sus casas matrices. Como se mencionó, se

trata de un sector altamente concentrado, siendo que las empresas operadoras que generan el 75% de la producción de petróleo en Argentina son<sup>11</sup>: 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. 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, siendo 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.

En cuanto a las empresas del segundo anillo, se trata de pequeñas y medianas empresas nacionales y en muchos casos, neuquinas, que se encuentran ancladas al territorio local -con baja o nula capacidad de desplazamiento- y ofrecen servicios de baja complejidad y poca especialización técnica. En muchos casos, las empresas se dedican a brindar servicios de transporte, seguridad y construcción. Desde la provincia, a través del Programa de Desarrollo de la Cadena de Valor Hidrocarburífera del Centro PyME-Adeneu, se ha trabajado intensamente con las Pymes locales para ampliar la cantidad de empresas que estén en condiciones legales, financieras y administrativas de ofrecer servicios a las grandes empresas multinacionales. Al mismo tiempo se han elaborado mecanismos normativos para que las grandes operadoras contraten trabajo y servicios propios de la provincia.<sup>12</sup>

## **PUJAS POR LA CONFORMACIÓN DE UN NUEVO ARREGLO INSTITUCIONAL**

### **La forma de la competencia intercapitalista**

En el período abierto desde la sanción de la Ley de Soberanía Hidrocarburífera, hasta el recambio de gobierno en 2015, el marco normativo vinculado a la actividad fue adaptándose para lograr reposicionar al Estado Nacional como un actor clave en el sector, con el fin de coordinar una estrategia nacional orientada al logro del autoabastecimiento. En este punto, si bien se fomentó el desarrollo de proyectos hidrocarburíferos no convencionales, no se desalentaron aquellos desarrollos de extracción convencionales, ubicados mayormente en el resto de las cuencas del país.

---

11 Datos obtenidos en base los informes anuales del Instituto Argentino del Petróleo y del Gas (IAPG) del período 2015-2018.

12 La Ley 2755 “Compre Neuquino” y su modificatoria (Ley 3032), favorece la compra de bienes y servicios para la actividad hidrocarburífera provenientes de empresas, uniones de empresas y profesionales independientes radicados en la Provincia.

Por medio del marco normativo<sup>13</sup>, se alentó a las empresas a que elevaran sus niveles declarados de producción subsidiando la generación excedente y flexibilizando las condiciones para la remisión de dividendos de aquellas empresas que garantizaran un umbral de inversiones en el territorio nacional. A su vez, la estrategia de sostén del “barril criollo” permitió, por un lado, proteger a los consumidores evitando el traslado a los precios locales de las subas de los precios internacionales del crudo y, por otro lado, permitió sostener los niveles de actividad y de empleo frente a la brusca caída del precio internacional del petróleo iniciada a mediados de 2014. En síntesis, el Estado Nacional volvió a ser un actor presente en las negociaciones entre los actores económicos privados y los gobiernos provinciales, ordenando y coordinando el ritmo de desarrollo de la actividad y sopesando la multiplicidad de intereses en juego.

Si bien estas medidas han sido criticadas desde algunos sectores de la izquierda del arco político por encuadrarlas como una forma más de garantizar las condiciones de circulación y acumulación del capital transnacional que invierte en Argentina, es importante mencionar que la actividad y los planes de inversión de los actores económicos privados se encontraban sujetos a un periódico control por parte del Estado Nacional –a través de la Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas-, y que sin la inversión de estos actores no se hubiera podido elevar el nivel de producción de hidrocarburos para sostener el desarrollo y la actividad económica del país. De hecho, a principios de 2016, el nuevo gobierno electo se encargó rápidamente de eliminar estos controles en manos de la Comisión, así como de desarticular el Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas por ésta desarrollado, facilitando los movimientos de las grandes empresas con una nueva desregulación del mercado. Tal como se mencionó anteriormente, el nuevo gobierno imbuido por la retórica neoliberal, se decidió a establecer un nuevo límite al accionar del Estado sobre el mercado hidrocarburífero; es decir, realizó un rápido movimiento de desarticulación del marco normativo heredado (“roll-back”) para iniciar un nuevo proceso de re-regulación (“roll-out”). Los argumentos de base esgrimidos en este caso fueron los mismos de siempre<sup>14</sup>, pero con el agregado -para esta etapa- del concepto de crisis energética:

Más allá de los recurrentes problemas en el sector de distribución de energía eléctrica y del déficit en la balanza comercial energética a partir de 2011 con su peso en el esquema macroeconómico, no se verificaba una crisis del sector energético y funcionaba más como

---

13 Por ejemplo mediante el Programa de Estímulo a la Inyección Excedente de Gas Natural (Resolución 1/2013).

14 Los argumentos del discurso neoliberal continúan sosteniendo, de forma simplificada, la (artificial) separación entre Estado y Mercado y un conjunto de ventajas económicas derivadas del libre funcionamiento del mecanismo entre oferta y demanda.

un eslogan que unificaba el chantaje de las empresas privatizadas y de la oposición política para retornar al esquema de libre mercado de la década del noventa. (Burgos & Sabbatella, 2017:127)

Bajo esa idea rectora, el nuevo decreto<sup>15</sup> que eliminó a la Comisión, trasladó la autoridad de control directamente a la figura del Ministro de Energía y, a su vez, quitó una serie de artículos que determinaban los plazos para los controles y auditorías a las empresas, la posibilidad de establecer sanciones a aquellas que no cumplieran con el plan de inversiones y/o establecieran conductas distorsivas en los costos y los precios de comercialización de hidrocarburos, la facultad de cancelar las concesiones o permisos de explotación a las empresas que no cumplieran con las obligaciones establecidas por la ley. Es decir que el decreto eliminó gran parte de los mecanismos de control de la actividad, en manos del Estado, dejando a las empresas la responsabilidad de su cumplimiento.

Asimismo, la estrategia del gobierno de Cambiemos incluyó la reducción de los subsidios para el sector gasífero y, para que ello no redundara negativamente en las cuentas de las empresas operadoras, se decidió realizar ajustes sucesivos en las tarifas de los servicios públicos de gas y electricidad.<sup>16</sup> Apoyado en la difusión de un mensaje que señalaba que el Estado argentino, a diferencia de otros estados del mundo, “regalaba” el gas y la electricidad propiciando un consumo desmedido por parte de los usuarios, se propuso el ajuste del cuadro tarifario.<sup>17</sup> A través de un conjunto de resoluciones, en el 2016 se estableció un desproporcionado aumento de las tarifas para usuarios residenciales y no residenciales de todo el país, que generó un fuerte rechazo social y hasta la judicialización de las medidas por no cumplir con el requerimiento de la Audiencia Pública. De esta manera, el Estado trasladaba a los usuarios las transferencias económicas dirigidas a las empresas productoras, transportistas y distribuidoras de energía (García Zanotti et al., 2017). A su vez, en el 2017, el gobierno lanzó una reedición del Plan Gas, denominado “Programa de Estímulo a las Inversiones en Desarrollos de Producción de Gas Natural en Reservorios No Convencionales”. Este programa, a diferencia de su edición anterior, reorientó una porción de los subsidios exclusivamente a la producción de gas no-convencional descuidando la premisa del autoabastecimiento, permitiendo exportar el gas subsidiario extraído y sin necesidad

---

15 El decreto 272 de 2015 (publicado en el Boletín Oficial el 4 de enero del 2016), disuelve la Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas y con ello deja de exigir que se realicen las auditorías a las empresas para evaluar el cumplimiento del plan anual de inversiones.

16 Martín Bidegaray, 24/11/2019, Clarín: “Por suba de tarifas, los subsidios bajaron 70% en cuatro años”

17 Infobae, 10/10/2018: “Mauricio Macri defendió el aumento del gas: ‘Aquello que te regalan, a la larga te va a costar más’”

de garantizar un compromiso de inversiones o de aumento de la producción.<sup>18</sup> Estas nuevas condiciones del Plan favorecieron a la provincia de Neuquén en detrimento de otras áreas de producción gasífera convencional y a los nuevos emprendimientos.

Por otro lado, y una vez establecido el nuevo cuadro tarifario para los servicios públicos, el gobierno avanzó progresivamente con la quita del sistema de retenciones y una alineación del precio doméstico del petróleo con el precio internacional mediante el “Acuerdo para la transición a precios internacionales de la industria hidrocarburífera Argentina”. De este modo, las empresas estaban habilitadas a realizar ajustes en el precio de los combustibles sin necesidad de autorización por parte del Estado, quién reducía gradualmente los subsidios a la actividad y trasladaba nuevamente el costo a los consumidores. Como mencionan Burgos y Sabbatella (2017), estos cambios dados en las reglas de juego, lejos de alentar a las inversiones empresarias, condujeron a una retracción de la producción:

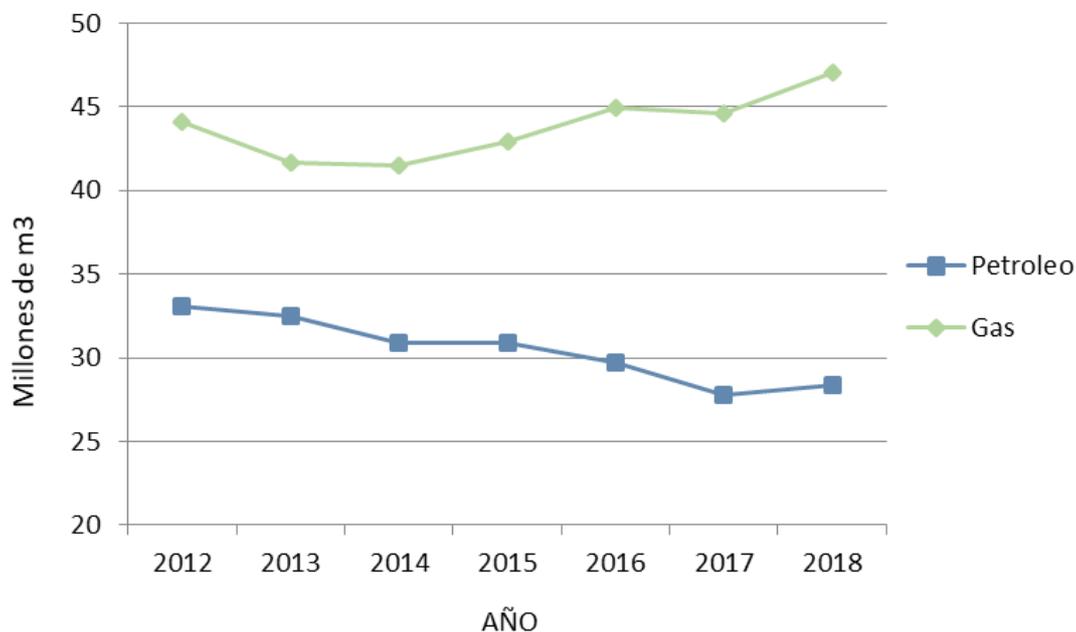
(...) las expectativas de alineación de los precios locales desalentaron la inversión durante 2016, por ende, el pronóstico para 2017 es peor y determinaría el abandono del camino del autoabastecimiento. Asimismo, la política petrolera nacional quedaría subordinada a las imprevisibles fluctuaciones del mercado mundial en lugar de ajustarse a los costos de producción internos y a las necesidades de la economía nacional. El fracaso de esta política ya fue verificado a fines de los noventa, cuando el descenso del precio internacional del barril de crudo cayó abruptamente, y afectó los niveles de exploración y extracción del mercado local. Posteriormente, el rebote de la cotización internacional no redundó en una recuperación de la actividad interna. (2017:139)

Tal como se indica en el Gráfico 3, se observa una baja en la producción total de petróleo en Argentina, al mismo tiempo que un leve aumento en la producción de gas a partir del 2017, dado por la continuidad del Plan Gas para la extracción no convencional en la cuenca Neuquina. Según datos del Ministerio de Energía de la Nación, en el 2016, las empresas operadoras redujeron el nivel de las inversiones productivas en un 36%, siendo esa reducción aún mayor en el caso de la producción convencional (48%) que en el de la no convencional (16%). A su vez se observó, en sus balances contables, un aumento de su facturación en pesos, proveniente del aumento de las tarifas que les permitió a las empresas sostener sus ingresos en moneda extranjera, compensado los efectos generados por el proceso devaluatorio del peso argentino (García Zanotti et al., 2017).

---

18 El nuevo Programa otorgó subsidios a las empresas que producían más de 500.000 m<sup>3</sup> diarios, sin incluir el requisito de aumentar la producción ejercicio tras ejercicio.

**Gráfico 3:** Evolución de la producción total de petróleo y gas (en Millones de m<sup>3</sup>).  
Total país 2012-2018.



Fuente: Instituto Argentino del Petróleo y Gas. Informes anuales, 2012/2018.

### La relación capital- trabajo

Otro de los aspectos que ha sufrido modificaciones a partir del 2016, fue la relación establecida entre capital y trabajo. En el período anterior, dado entre la sanción de la Ley de Soberanía Hidrocarburífera y el recambio de gobierno del 2015, la empresa YPF realizó fuertes inversiones en el sector hidrocarburífero y tuvo un rol dinamizador del mercado. Un estudio elaborado por la CEPAL (2015), analizó el impacto de la renacionalización de YPF en cuatro provincias, entre ellas Neuquén, en el período 2012/2014. De allí se desprende que, a partir del segundo trimestre del 2012 hasta igual período del 2014, el empleo a nivel provincial se incrementó en un 13,9%, mientras que a nivel nacional el crecimiento fue de apenas el 0,8%. En valores absolutos, la provincia registró la creación de 14.833 puestos de trabajo en todas las ramas de actividad que verificaron expansión del empleo<sup>19</sup>, de los cuales un 46,7% lo aportaron las actividades de la rama hidrocarburífera y otras actividades industriales y de servicios complementarias dinamizadas por ella. Sobre este punto, el informe señala que la rama

---

19 La creación de empleo registrado privado neto, es decir, incluyendo las ramas que redujeron sus puestos de trabajo, arroja un total de 13.028 puestos de trabajo nuevos en la provincia en el período 2012/2014. (CEPAL, 2015:30)

de actividad “Extracción de petróleo crudo y gas natural” (Rama 1110), aportó 566 nuevos puestos en el período, mientras que la rama “Actividades de servicios relacionadas con la extracción de petróleo y gas, excepto actividades de prospección” (Rama 1120) tuvo -a nivel provincial- un crecimiento aún mayor, aportando 3.510 nuevos puestos. A su vez, el sector hidrocarburífero, impulsado por la renacionalización de YPF ha dinamizado otras actividades industriales y de servicios a nivel provincial, que aportaron un total de 2.850 nuevos puestos de trabajo (CEPAL, 2015). Así, el estudio indica que, mientras en el 2014 el crecimiento del empleo privado registrado a nivel nacional retrocedía en un 0,2%, en la provincia de Neuquén aumentaba un 8,4%, en gran medida, impulsado por las ramas vinculadas a la producción de hidrocarburos y la dinamización de actividades complementarias (CEPAL, 2015).

Luego de este ciclo de expansión de la actividad y el empleo, en 2016 se produjo una fuerte contracción del nivel de actividad y de inversiones.<sup>20</sup> Al analizar la evolución de la dinámica de empleo, se observa que para el aglomerado Neuquén-Plottier, el Índice de Demanda Laboral (IDL)<sup>21</sup>, tanto para la totalidad de los empleos como para aquellos que se asocian directamente con las actividades de extracción de gas y petróleo (Producción extractiva, energética, de construcción e infraestructura), corrobora el proceso de crecimiento de la demanda de empleo expresado en el informe de la CEPAL -que se habría extendido entre 2013 y 2015- seguido de una etapa de desaceleración a partir de 2016 (Gráfico 4). Durante el período expansivo, el segmento de Producción extractiva, energética, de construcción e infraestructura experimentó un dinamismo mucho más marcado que el correspondiente al mercado de trabajo en general. Desde 2016 en adelante la tendencia se invierte, registrándose una caída global de la demanda de empleo y un fuerte descenso en el segmento de referencia, aunque es importante observar que en el caso de la producción extractiva los niveles se mantienen por encima de los registrados en 2013 (punto más bajo del período analizado), mientras que la demanda total cae incluso por debajo de los valores alcanzados en ese año, llegando a su menor nivel en 2019. En este sentido, cabe considerar que desde 2016 existe una sostenida disminución de la oferta de puestos de trabajo a nivel global, lo que parece dar cuenta de un proceso de desaceleración de la economía del aglomerado Neuquén-Plottier coincidente con la evolución general de la economía argentina durante ese

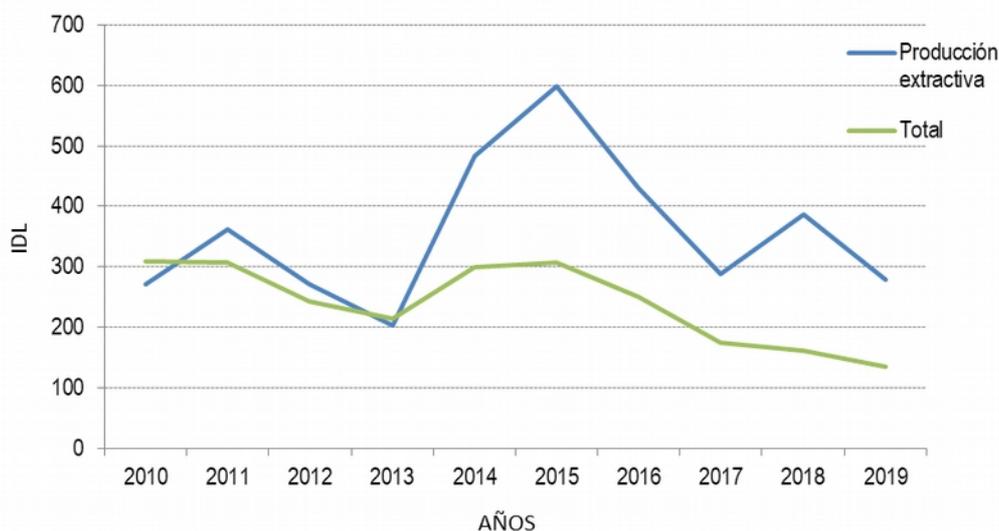
---

20 La Nación, 01/12/2016: “YPF suspendió 33 equipos de producción en la Patagonia y peligran 1700 puestos de trabajo”.

21 La Dirección Provincial de Estadística y Censos de la Provincia del Neuquén elabora un Índice de Demanda Laboral (IDL) que contabiliza las solicitudes de personal (número de puestos ofrecidos) que se publican diariamente en los periódicos de la región para el aglomerado Neuquén-Plottier. Si bien el índice presenta algunas limitaciones, son las estimaciones oficiales disponibles hasta el momento.

mismo período. El segmento de producción extractiva energética no parece haberse visto afectado en la misma medida, aunque también fue perdiendo dinamismo entre 2016 y 2019.

**Gráfico 4:** Aglomerado Neuquén-Plottier. Evolución del Índice de Demanda Laboral (IDL). 2010-2019.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Provincial de Estadística y Censos de la Provincia del Neuquén

Por otro lado, es relevante considerar que el mes de marzo de 2017, el gobierno de Cambiemos acordó una importante modificación al convenio colectivo de trabajo en el sector hidrocarburífero con el objetivo declarado de garantizar las inversiones en el área. Esta estrategia operó como un incentivo más para las grandes empresas transnacionales a las cuales se les redujo parte de los costos salariales. Esta reducción, sumada a los efectos dados por la mejora en la productividad una vez superada la etapa de experimentación de la producción no convencional (2012/2015), redundó en un aumento de los beneficios para el sector empresario. Tal como se menciona en un informe del Ministerio de Hacienda (Ministerio de Hacienda, 2018), año a año se ha incrementado la productividad de la actividad no convencional, a pesar de su mayor costo; así, no solamente se mejoró la estimación de recuperación final (EUR) por pozo en un 25%, sino que disminuyeron considerablemente los tiempos de perforación y sus costos. Considerando la performance de la empresa YPF, el mismo informe indica que, para el desarrollo no convencional, la empresa logró disminuir los costos de perforación en más de un 50% en los últimos dos años (2017/2018), aunque todavía tiene valores superiores a los de Estados Unidos.

En contraposición, los/as trabajadores/as del sector se vieron afectados/as, en primer lugar, por una baja de los niveles de empleo dada partir de 2016, que se recuperaron levemente en el 2018, para luego volver a descender en 2019 y, en segundo lugar, con la pérdida de un conjunto de beneficios adquiridos. El nuevo convenio colectivo de trabajo para el sector, avalado por representantes de los gremios, las empresas, el gobierno provincial y el nacional, apuntó fundamentalmente a una reducción de los costos laborales y el aumento de los riesgos de las condiciones de seguridad en el trabajo. Las modificaciones incluyeron principalmente: la disminución del número de trabajadores/as 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 tareas en altura (de 40km/h a 60km/h).

En este punto, la expectativa declarada del Gobierno Nacional era que el nuevo acuerdo sellado con los/as trabajadores/as de Vaca Muerta operara como caso testigo para realizar una serie de reformas -sector por sector<sup>22</sup>- requeridas para mejorar el nivel de competitividad del país<sup>23</sup>. Por otro lado, la firma del nuevo convenio colectivo también sirvió a los intereses del gobierno provincial, quién apostó a sostener el ritmo de las inversiones y de la actividad en el yacimiento de Vaca Muerta y no alterar así los ingresos percibidos por las regalías hidrocarburíferas.

## **La innovación tecnológica**

La relación entre los procesos de innovación tecnológica y, en este caso, la actividad hidrocarburífera, es un elemento central para marcar la diferencia entre un modelo económico reprimarizador y un modelo orientado a delinear un proceso gradual y autónomo de industrialización. En gran medida, la diferencia radica en el rol asumido por el Estado acerca de la vinculación entre la política científico-tecnológica y la forma de inserción de la economía nacional en el sistema económico mundial. Históricamente y con excepción de los avances realizados en contados sectores, Argentina ha sido mayormente consumidora de procesos tecnológicos, industriales, insumos, patentes y maquinarias de procedencia externa, reforzando así la división internacional del trabajo.

En este sistema, los países céntricos producen los nuevos diseños y productos, las nuevas tecnologías, insumos corrientes y máquinas necesarias para fabricarlos, así como las

---

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

23 Es importante mencionar que ya en la década del 90 se realizaron reformas laborales y del sistema nacional de pensiones solicitadas por el organismo internacional de crédito. Asimismo, hay que mencionar que la reforma laboral realizada no redundó en una mejora de la competitividad o en el incremento de las inversiones empresarias, sino que contribuyó a un aumento de la precarización laboral (Recalde, 2011).

imágenes necesarias para introducirlos en los mercados, actividades todas que exigen una elevada proporción de trabajo científico y técnico altamente especializado. En los países periféricos, según su grado de subdesarrollo, dichos productos solamente se consumen, o se llegan a ensamblar, o incluso, cuando están considerablemente industrializados (...) se producen los insumos y los bienes de capital de los productos manufacturados que ya están en vías de obsolescencia y sustitución. (...) La creación de nuevos productos y de todos los elementos necesarios para fabricarlos queda en cambio reservada para las economías centrales. De ahí que la capacidad de creación científico-tecnológica sólo sea funcional en estas últimas, mientras que las economías dependientes sólo requieren del traslado, copia, incorporación o “transferencia” [comillas en el original] de las tecnologías existentes, para lo cual basta con aprender a usar o consumirlas rutinariamente, sin mayores requisitos de investigación. (SUNKEL, 2011:128)

Sobre este punto, una vez más, es posible vislumbrar algunas diferencias entre la estrategia implementada en el período 2012/2015 y el que se extendió desde allí hasta 2019.

Pocos meses después de la sanción de la Ley de Soberanía Hidrocarburífera, en el mes de agosto de 2012, el entonces CEO de YPF Miguel Galuccio presentó el “Programa Sustenta-YPF” cuyo objetivo general era mejorar la productividad, competitividad y calidad de los proveedores locales de la empresa y de la industria petrolera en general. A su vez, se propuso fortalecer las cadenas de proveedores de YPF en relación a la productividad, competitividad y calidad, identificar y apoyar la diversificación productiva en los territorios de las cuencas y complejos industriales donde opera YPF y recrear una oferta que permita sustituir importaciones y efectuar exportaciones. El programa contó con el apoyo de los ministerios nacionales de Producción, de Ciencia y Tecnología y de Economía y Finanzas, e interpeló también a los gobiernos provinciales y municipales, cámaras de empresas, entidades tecnológicas y educativas y sindicatos de trabajadores.

Este programa ha sido implementado por YPF en las cuencas del Golfo de San Jorge, Neuquina y Cuyana, y también en las zonas de influencia de las refinerías de la empresa en La Plata, Luján de Cuyo y Plaza Huinul. A su vez, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) brindó asistencia técnica a YPF desde el inicio de la implementación del Programa y su participación se focalizó en los siguientes aspectos: (i) diagnóstico de la oferta y demanda; (ii) determinación de la situación de los proveedores y la industria, la calidad de los productos, servicios y tecnología disponible, el costo y la competitividad; (iii) diversificación productiva; (iv) innovación tecnológica y capacitación; (v) eficiencia productiva y optimización de la calidad de productos y servicios; (vi) desarrollo de la industria energética nacional; (vii) búsqueda de mecanismos de financiamiento; (viii) sustitución de importaciones y análisis del potencial exportador; (ix) desarrollo regional a partir de cadenas de valor y asociatividad para la producción de bienes y servicios. De este modo, el Programa se

orientó centralmente hacia el fortalecimiento del entramado productivo, el aumento del empleo y la diversificación de la matriz productiva en los diferentes ámbitos locales en los que operaba la empresa. Asimismo, sostuvo una estrategia de promoción de alianzas estratégicas entre diferentes actores: las empresas, instituciones científico-tecnológicas, los sindicatos y los gobiernos locales, generando un entramado multi-nivel. Según informes de prensa del 2015, la entonces Ministra de Industria, Débora Giorgi, indicó que el Programa Sustenta junto al INTI lograron una sustitución de importaciones en la cadena hidrocarburífera por un total de 160 millones de dólares, trabajando conjuntamente con 240 empresas de todo el país.<sup>24</sup>

Por otro lado, en el 2013, YPF desarrolló su brazo tecnológico, Y-TEC, en asociación con el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) cuyo objetivo central fue brindar soluciones tecnológicas para el sector energético en general e hidrocarburífero en particular. En esta alianza, YPF se encargó de la gerencia general y aportó personal técnico, equipamiento e infraestructura, mientras que el CONICET sumó investigadores/as, becarios/as y parte de su red de institutos. A su vez, junto a la Fundación YPF, realizaron sucesivas convocatorias ofreciendo financiamiento para el desarrollo de proyectos de investigación y la realización de becas sobre temas estratégicos, además de fomentar el crecimiento de la matrícula de carreras específicas. Como menciona Bilmes, el discurso de Y-TEC destacaba el rol de la ciencia y la tecnología en función del desarrollo, así como del valor del conocimiento para la mejora y la productividad de la actividad.

La apuesta residía no sólo en investigar, desarrollar y producir tecnologías, sino también comercializar las mismas, aportando entonces no sólo a YPF sino a toda la industria energética. Un aspecto importante en cuanto al rol que debía cumplir Y-TEC estaba orientado a la realización de actividades de formación, transferencia de conocimientos y prestación de servicios a pequeñas y medianas empresas del sector, es decir, los proveedores regionales de YPF que apostaba a consolidar el flamante Programa Sustenta. (Bilmes, 2018:61)

De un modo u otro, estos objetivos eran compartidos con actores gubernamentales de la provincia neuquina que también apostaban al desarrollo del conocimiento dentro del entramado productivo provincial como un diferencial que les permitiría luego, exportar el conocimiento y el desarrollo de I+D generado a partir de la actividad hidrocarburífera:

A ver, históricamente, después de Plaza Huinul y Cutral Co, cuando se cae YPF, la discusión era si armar el polo petroquímico en Plaza o en Cutral Co, en la provincia. En esa época, ya era como en los años 90, el polo petroquímico se lo queda Bahía Blanca.

---

24 iProfesional (17/04/2015) "Programa de YPF permitió sustituir importaciones en el negocio del petróleo por u\$s160 millones"

Entonces, Neuquén, históricamente lo que hace es producir hidrocarburos y mandarlos a industrializar a otro lado. (...) nosotros ya perdimos la batalla para industrializar los hidrocarburos que salen. Me parece que la batalla que tenemos para ganar todavía es la de generar emprendedores y empresarios que tengan el know-how de cómo operar la industria del no-convencional, un know-how que, por ahora, sólo tienen en Estados Unidos y después nosotros. Entonces ¿hacia dónde podríamos encarar nuestro futuro, una vez que no tengamos más no-convencionales? Es ser los tipos que más saben de operación no convencional fuera de Estados Unidos. (Entrevista realizada a un asesor económico del gobierno provincial)

Actualmente, Y-TEC cuenta con un plantel de 320 científicos/as y técnicos/as colaborando en sus proyectos. Está ubicado en un moderno edificio de 12.000 m<sup>2</sup> íntegramente dedicado a actividades de I+D, equipado con 600 equipos, 47 laboratorios y 12 plantas piloto, localizado en Berisso. A partir del 2016, Y-TEC continuó en pleno funcionamiento a pesar de que el gobierno electo modificó la política general de ciencia y tecnología. En un contexto en el cual se achicaba la planta de becarios/as y científicos/as del CONICET, del INTI y se congelaba el presupuesto para el desarrollo de los proyectos de investigación, Y-TEC inauguraba sus Espacios de Innovación. Desde allí se buscó afianzar las relaciones de transferencia tecnológica desde las universidades y los centros de investigación de CONICET hacia el sector privado, ampliando aún más las áreas de conocimiento hasta incluir: tecnología y nanotecnología, desarrollo de materiales y química fina, tecnología digital, geoquímica y geomecánica. Con un modelo de innovación abierta y colaborativa, Y-TEC continuó teniendo a YPF como cliente principal, pero se abrió a toda la industria nacional y del exterior.<sup>25</sup> Paralelamente, el desarrollo del Programa Sustenta fue suspendido a lo largo del período.

A su vez, en 2019, se creó YPF Ventures, presentada como “el brazo inversor de capital de riesgo”, que busca captar nuevos proyectos vinculados ya no a los hidrocarburos, sino a la energía en general. El objetivo propuesto por YPF Ventures es elegir nichos de negocios con alto potencial de crecimiento y financiarlos desde la empresa petrolera. Luego, una vez desarrollada la empresa y el negocio, podrán ser vendidas. En el acto de la presentación, Miguel Gutierrez, presidente de la compañía, mencionó: “en el escenario actual, liderar un negocio de energía requiere anticiparse a lo que viene, conjugar visión e innovación, dos activos clave. Con esta iniciativa YPF asume también un rol relevante en el fomento del ecosistema del talento emprendedor argentino”.<sup>26</sup>

---

25 Revista Petroquímica. On-line. (24/08/2016): “Y-TEC lanzó espacios de innovación para la búsqueda de soluciones tecnológicas en energía”. On24 (26/07/2018): “Ex UIA lidera la innovación en Y-TEC”.

En cierto modo, si bien es escasa la información oficial disponible acerca del funcionamiento de Y-TEC en el período 2016/2019, es posible considerar, tal como menciona Bilmes, (2018) que fueron modificados los primeros objetivos propuestos, para enmarcarse en un modelo en el cual las grandes empresas dejan de sostener los altos costos que implica el desarrollo de sus áreas de I+D, para utilizar los desarrollos y avances generados por las universidades y centros tecnológicos públicos y privados. En este punto, Y-TEC parece más orientada 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.

## REFLEXIONES

Este capítulo se propuso analizar las disputas por la imposición de un nuevo arreglo institucional para promover el avance del proceso de neoliberalización en torno al circuito hidrocarburífero. A lo largo del recorrido se han señalado las marchas y contramarchas en la formulación del marco normativo como un observable que pone de manifiesto las pujas entre diferentes actores sociales, pero también las disputas por la imposición de un modelo de desarrollo y de vinculación con el mundo.

A su vez, se intentó registrar el proceso específico de neoliberalización vinculado a la cadena hidrocarburífera, identificando sus modalidades de adaptación, sus correcciones, sus resultados y sus posibles fracasos. Para ello fue preciso enmarcar el periodo de estudio 2015/2019 en un contexto más amplio, que se remontó a la década de los '90 dónde se produjo la primera etapa de destrucción y re-construcción del marco normativo a favor de una desregulación de la actividad hidrocarburífera. Múltiples estudios aquí reseñados coincidieron en demostrar que su implementación no generó buenos resultados, no se ampliaron los márgenes de inversión, decayeron la producción y los niveles de reservas, no hubo mejoras sustantivas en los niveles de competitividad y se facilitó un proceso de alta concentración empresaria. En este contexto, la sanción de la Ley de Soberanía Hidrocarburífera del 2012, vino a establecer un nuevo límite al accionar de los actores dentro del circuito hidrocarburífero y a reintroducir al Estado Nacional como un actor central para coordinar y regular una actividad estratégica. Así, la modalidad adoptada de competencia intercapitalista, la relación capital-trabajo y la posición asignada al desarrollo científico-tecnológico, pueden alinearse dentro de una estrategia que operó como un freno a la desmesura del discurso neoliberal descontextualizado, priorizando un recorrido atento a las problemáticas nacionales, encaminando el rumbo de la actividad hidrocarburífera en función de un plan

---

26 El economista (4/06/2019): "Lanzaron YPF Ventures, para buscar negocios". Paula Krizanovic, iProfesional (04/06/2019): "YPF Ventures quiere duplicar la inversión de riesgo en energía en la región"

estratégico orientado al autoabastecimiento, generando empleo y fortaleciendo las capacidades científico-tecnológicas.

Contrariamente, en el período 2015/2019, se pudo observar que para todos los ejes de análisis se realizaron movimientos que apuntaron a desarmar todos y cada uno de los frenos y limitaciones establecidas en la etapa previa, con la intención de reponer el estado anterior de desregulación. Si bien se avanzó en muchos de ellos, volviendo a desarticular el marco normativo y ampliando nuevamente los márgenes de acción de las grandes corporaciones multinacionales, no fue posible un total retroceso. En este punto, la velocidad de los cambios impuestos, e incluso la resistencia que muchos de ellos generaron en la sociedad civil, provocaron desconcierto en los actores económicos privados y con ello, más cautela que confianza.

Por último, este capítulo intentó señalar el carácter rizomático de la avanzada del proceso de neoliberalización iniciado hace más de cuatro décadas, que si bien se presenta como un discurso homogéneo, desarticulado en recetas generales aplicables indistintamente a todos los países con la finalidad de alcanzar *el* desarrollo, en los hechos, se está implementando de forma parcial e imperfecta a partir de micro-batallas que se proponen correr gradualmente los márgenes del control de la circulación y acumulación del capital. Asimismo, se reseñaron aquí las resistencias sociales y políticas generadas por el mismo proceso, como así también las oportunidades surgidas para encaminar un desarrollo autónomo, ligado a la creación de capacidades científicas y tecnológicas que posibiliten una nueva inserción en el mercado internacional. En suma, este capítulo presentó las múltiples disputas por el establecimiento de un nuevo acuerdo institucional en torno al circuito hidrocarburífero, mostrando los puntos de resistencia y los avances dados por una mayor flexibilización del accionar del mercado. Desde esta perspectiva, es posible afirmar que el proceso sigue en marcha y su resultado no está garantizado de antemano.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Barrera, M. (2012). Las consecuencias de la desregulación del mercado de hidrocarburos en Argentina y la privatización de YPF. *Cuadernos del CENDES, Universidad de Venezuela*, 29, 101-129.
- Barrera, M. (2013). Desregulación y ganancias extraordinarias en el sector hidrocarburífero argentino. *Política y Cultura*, 40, 177-199.
- Barrera, M. (2013). Reformas estructurales y caída de reservas hidrocarburíferas: El caso argentino. *Revista Análisis Económico*, XXVIII(núm. 69), 167-188.
- Bilmes, J. (2018). YPF-Tecnología (Y-TEC) y su rol en la política científico-tecnológica nacional. *Ciencia, Tecnología y Política*, 1, Número 1, 59-64.
- Brenner, N. (2003). La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa Occidental post-fordista. *Revista eure*, Vol. XXIX(N 86), 5-35.

- Brenner, N., Peck, J., & Theodore, N. (2015). Urbanismo Neoliberal. La ciudad y el imperio de los mercados. En Observatorio Metropolitano de Madrid (Ed.), *El mercado contra la ciudad. Globalización, gentrificación y políticas urbanas*. (Madrid, pp. 211-243). Traficantes de sueños.
- 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 del escala». Icaria.
- Burgos, M., & Sabbatella, I. (2017). La política energética de Cambiemos: Del tarifazo de gas al retorno a las reglas de los noventa. En *El nuevo modelo económico y sus consecuencias* (pp. 125-144). Ediciones del CCC.
- Cepal. (2015). *Impacto socioeconómico de YPF desde su renacionalización (Ley 26.741). Desempeño productivo e implicancias sobre los mercados laborales y el entramado de proveedores.: Vol. Volumen 1*.
- Dirección Provincial de Estadísticas y Censos. Provincia del Neuquén. (2012). *Informe Sectorial. Complejo Hidrocarburífero. Parte I: Petróleo*.
- 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>
- Ferrer, A. (2004). *La economía Argentina. Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI* (Tercera edición). Fondo de Cultura Económica.
- Ferrer, A. (2016, marzo). La alternancia en la economía Argentina. El regreso del neoliberalismo. *Le Monde diplomatique*. <https://www.eldiplo.org/autor/ferrer-aldo/>
- García Zanotti, G., Kofman, M., & López Crespo, F. (2017). *Ganadores y perdedores en la Argentina de los hidrocarburos no convencionales*. Enlace por la Justicia Energética y Socioambiental (EJES).
- Kozulj, R. (2002). *Balance de la privatización de la industria petrolera en Argentina y su impacto sobre las inversiones y la competencia en los mercados minoristas de combustibles*. CEPAL. Naciones Unidas.
- Landriscini, G., Preiss, O., & Robles, L. (2016). Impactos de la explotación de reservorios no convencionales de hidrocarburos sobre la actividad industrial y de servicios en el sistema de ciudades. El caso de la Cuenca Neuquina en la Patagonia Argentina. *REDES*, 22 (1), 240-279. <https://doi.org/10.17058/redes.v22i1.8505>
- Massey, D. (2012). Espacio, tiempo y responsabilidad política en una era de desigualdad global. En ALBET, A. y BENACH, N.: *Doreen Massey. Un sentido global del lugar*. Icaria.
- Ministerio de Energía, Minería e Hidrocarburos de la Provincia de Neuquén. (2019). *Informe Sector Hidrocarburífero con datos Noviembre de 2019*.
- Ministerio de Hacienda. (2018). *Informes de Cadena de Valor. Hidrocarburos*.
- Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas. (2016). *Informes de cadenas de valor. Hidrocarburos*.
- Peck, J., & Theodore, N. (2019). Still Neoliberalism? *The South Atlantic Quarterly*, 118(2), 245-265. <https://doi.org/10.1215/00382876-7381122>

- Programa de Fortalecimiento Institucional de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. (2016). *Estudios estratégicos para el desarrollo Territorial de la Región Vaca Muerta. Plan Estratégico Territorial Avance III*.
- Recalde, H. (2011). Reformas laborales durante la convertibilidad y la postconvertibilidad. *Voces en el Fénix*, 6, 6-11.
- Rofman, A. (2016, mayo). Los dos modelos en pugna en la visión de Aldo Ferrer. *Voces en el Fénix*, 86-91.
- Schweitzer, M., Carrizo, S., Scardino, M., Petrocelli, S., Schweitzer, P., & Carena, M. L. (2017). Planificación en Argentina a principios del siglo XXI. *AREA. Agenda de Reflexión en Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo*, 23, 25-35.
- Serrani, E., & Barrerra, M. (2018). Los efectos estructurales de la política energética en la economía Argentina, 1989-2014. *Sociedad y Economía*, 34, 121-142. <https://www.doi.org/10.25100/sye.v0i34.6482>
- Sunkel, O. (2011). La universidad latinoamericana ante el avance científico y técnico. En J. SABATO (Ed.), *El pensamiento latinoamericano en la problemática ciencia-tecnología-desarrollo-dependencia* (1era Edición). Ediciones Biblioteca Nacional.
- Svampa, M., & Viale, E. (2015). *Maldesarrollo. La argentina del extractivismo y el despojo* (Segunda Reimpresión). Kats Editores.