



LA EXPLOTACIÓN DE HIDROCARBUROS EN ARGENTINA, EN EL MARCO DE LA GOVERNANCE. EL CASO DE VACA MUERTA

GOVERNANCE FRAMEWORK FOR HYDROCARBON DEVELOPMENT IN ARGENTINA. THE CASE OF VACA MUERTA

ADRIANA MARIEL GIULIANIⁱ

Fecha de Recepción: 06/04/2017 | Fecha de Aprobación: 07/06/2017

Resumen: La Ley 26.741/12 determinó la recuperación del control estatal de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), declaró la búsqueda del autoabastecimiento energético y expresó la reafirmación de la soberanía hidrocarburífera. El objetivo planteado por la conducción de la empresa de bandera a partir de entonces fue sustituir las crecientes importaciones de energía, correlato directo de la declinación de la extracción interna de petróleo y gas.

Ante la madurez de los sobre-explotados yacimientos tradicionales, las expectativas se centraron en los hidrocarburos contenidos en el interior de la formación geológica Vaca Muerta, localizada en la Cuenca Neuquina. En el año 2013 se emitieron los decretos presidenciales 927 y 929, que contemplan una serie de estímulos tendientes a atraer inversiones y a satisfacer reclamos que venían solicitando las concesionarias. En particular, aquellos referidos a la posibilidad de exportar y de remitir utilidades a las casas matrices. En octubre de 2014 fue sancionada la Ley 27.007, que reformula la Ley 17.319, vigente desde 1967 y considerada la “Ley Madre” de la actividad. La nueva legislación incorpora las ventajas establecidas en los decretos instrumentados previamente, favoreciendo la maximización de beneficios de las operadoras. Los lineamientos del gobierno nacional asumido en 2015 profundizan este rumbo.

El propósito del trabajo es analizar las políticas impulsadas para promover la explotación de hidrocarburos en Argentina, así como su incidencia en el territorio, haciendo foco en la experiencia de Vaca Muerta. Partiendo de investigaciones propias, la metodología incluye la revisión en profundidad de la normativa, el análisis de indicadores y la observación en terreno, entre otras técnicas. Se recurre al concepto de *governance* como rasgo propio de la racionalidad neoliberal, en tanto contribuye a reflexionar sobre el rol del Estado en el período actual.

Palabras Claves:

Hidrocarburos.
Vaca Muerta.
Neoliberalismo.
Estado.
Governance.

ⁱProfesora e investigadora en la Facultad de Economía y Administración de la Universidad Nacional del Comahue. Es Contadora Pública Nacional por la Universidad Nacional del Comahue y Magíster en Historia Económica y de las Políticas Económicas por la Universidad de Buenos Aires. Hoy cursa el Doctorado en Administración y Política Pública del IIFAP-FCS de la Universidad Nacional de Córdoba.

Abstract: Law N° 26.741/12 law established State control recovery of Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), stating self-sufficiency achievement as a priority along with Argentina's hydrocarbon sovereignty. Thereafter, new authorities of the recently nationalized company aimed to replace increasing energy imports, derived from oil and gas domestic extraction decline.

Maturity of traditional over-exploited wells, directed expectations to Vaca Muerta, an oil and gas shale play located in the Neuquén Basin. In 2013, presidential Decrees 927 and 929 introduced incentives to attract investments and satisfy concessionaires' demands, in particular those related with exports and overseas profit conveyance. In October 2014, Law N° 27.007 was sanctioned which modified Law N° 17.319. The latter is in force since 1967 and is considered the hydrocarbon industry's "Mother Law". The new legislation incorporates advantages set out by the previously implemented decrees, favoring operators' benefit maximization. Current National Government's guidelines deepen this approach.

The purpose of this work is to analyze policies driven to promote hydrocarbon exploitation in Argentina, as well as its territorial incidence, focusing on the experience of Vaca Muerta. Based on previous own research, the methodology includes regulations' reviewing, indicators' analysis and site observation, among other techniques. The concept of governance will be examined as the neo-liberal rationality feature, considering that it helps to reflect on the current State's role.

Key words:

*Hydrocarbons.
Vaca Muerta.
Neo-liberalism.
State.
Governance.*

Introducción

El 3 de mayo de 2012, durante la Presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, se aprobó la Ley 26.741, que declaró la Soberanía Energética de la República Argentina y el interés público nacional de los recursos del subsuelo. La norma contempló además la expropiación del 51% de las acciones de YPF, la utilidad pública (requerimiento para justificar la expropiación) y como objetivo prioritario el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos, así como su explotación, industrialización, transporte y comercialización. El principal argumento fue la declinación de la extracción por parte de las operadoras y la necesidad de sustituir las crecientes importaciones de energía, que en 2011 –el año anterior a la decisión de expropiar- superaron los 9 mil millones de dólares (Giuliani, 2013, pág. 65). A su vez, el Decreto Reglamentario, Número 1.277/12, procuraba fijar una política nacional que resguardara el carácter estratégico del petróleo y el gas.

El propósito de incrementar la oferta energética interna y la necesidad de financiamiento por parte de la parcialmente nacionalizada empresa de bandera, motivó la asociación con firmas multinacionales y a la vez llevó al Gobierno nacional a poner en marcha, en conjunto con los Estados provinciales "petroleros",¹ el proceso de reforma de la Ley 17.319/67, que establece el funcionamiento del sector. El resultado fue la incorporación de estímulos y beneficios tendientes a maximizar la rentabilidad de las inversiones, que se extendieron en nuevos mecanismos luego de la asunción del nuevo gobierno en diciembre de 2015.

El objetivo del trabajo es analizar las políticas instrumentadas en el sector hidrocarburífero de Argentina, en el contexto de la explotación de la formación geológica Vaca Muerta, localizada en la Cuenca Neuquina. Se estudia el alcance de la modificación de la legislación que rige los lineamientos de la actividad, sancionada en el año 2014, en función de observar la configuración del escenario posterior y la incidencia a nivel territorial. Se toma como referencia teórica a los respectivos aportes de Laval & Dardot (2013), Foucault (2009) y Kjaer (2010), para identificar las transformaciones de la acción estatal en el marco del avance del neoliberalismo desde la década de 1970. En particular, se recurre al concepto de *governance* como rasgo propio de la racionalidad neoliberal, en tanto contribuye a reflexionar sobre el rol del Estado en el período actual.

La metodología incluye la revisión en profundidad de la normativa referida a la política energética del país a través de fuentes primarias y secundarias, el análisis de indicadores y la observación en terreno, entre otras técnicas. Se partirá de trabajos propios, realizados en investigaciones previas llevadas a cabo en la Universidad Nacional del Comahue y en el Doctorado en Administración y Políticas Públicas del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP), perteneciente a la Universidad Nacional de Córdoba (UNC).

Explotación de Vaca Muerta

Los antecedentes de la declinación de la explotación de hidrocarburos en Argentina se remontan a la década de 1970, cuando el último proceso militar (1976-1983) emprendió una clara ofensiva para desplazar al Estado de la actividad. La licitación de áreas explotadas por YPF a firmas privadas ocasionó fuertes pérdidas para la empresa de bandera, al quedar obligada a adquirir el petróleo a las concesionarias a precios desventajosos. Por otra parte, YPF fue endeudada para proporcionar divisas al Plan Económico impuesto por el entonces Ministro de Economía, José Alfredo Martínez de Hoz. Esta orientación fue sistematizada durante el período de Carlos Menem como presidente de la Nación (1989-1999), alineado con las reformas estructurales del denominado “Consenso de Washington”ⁱⁱ; apenas iniciada la gestión, se instrumentó el marco legal que configuró una profunda transformación. Se procedió a privatizar YPF y Gas del Estado, que hasta entonces materializaban las políticas para el sector. El decreto 2778 del año 1990 que dispuso la conversión de YPF en Sociedad Anónima argumentaba la necesidad de dotar a la empresa de “una estructura jurídica propia del derecho privado”, a fin de facilitar su participación en un mercado “desregulado y competitivo”, en condiciones de “eficiencia” y “máxima competencia”. La normativa específica reflejaba la determinación de alejar al Estado de la toma de decisiones, a la vez que se concedió la libre disponibilidad de los volúmenes de petróleo y gas extraídos a las empresas concesionarias, admitiendo su comercialización tanto en el mercado interno como en el externo sin restricciones, con la posibilidad de disponer hasta el 70% de las divisas obtenidas en el comercio internacional. Paralelamente, se desreguló la instalación de refinerías y bocas de expendio, se liberaron los precios de todos los productos y se redujo el rol del Estado a tareas de fiscalización y control.

El resultado fue sobre-explotación y aumento de las ventas de hidrocarburos al exterior, así como la merma de las inversiones en exploración y la consecuente pérdida de reservas, todo complementado por récord de utilidades de las concesionarias. El desempeño de Repsol en su carácter de socio mayoritario de la compañía privatizada se puede resumir en pocos datos: entre 1998 y 2011 la extracción total de petróleo de Argentina disminuyó en 15,9 millones de m³, de los cuales 8,6 millones de m³ (el 54%) fueron responsabilidad de YPF privatizada. La extracción total de gas se redujo entre 2004 y 2011 en 6,6 miles de millones de m³, de los cuales 6,4 miles de millones correspondieron a la misma empresa (el 97%). Además, por la escasa tarea exploratoria, hacia 2011 sus reservas de petróleo

y gas se habían reducido en un 50% y en un 56%, respectivamente. Paralelamente, entre 1997 y 2010 Repsol obtuvo utilidades por 16.600 millones de dólares y distribuyó dividendos por 14.200 millones (el 85%). Esta información fue recopilada en la fundamentación que acompañó al proyecto de Ley 26741/12, que, una vez aprobada, permitió la recuperación del control estatal de Y.P.F. (Giuliani, 2014). En 1998 la actividad comenzó a experimentar una tendencia negativa, que se mantuvo a pesar de los intentos posteriores por estimular la oferta, ante el mayor requerimiento de energía que motivó la reactivación económica del país tras la devaluación del 2002. El agotamiento de los yacimientos tradicionales y la significativa dependencia de la matriz energética argentina respecto del petróleo y el gas, cercana al 90%, agudizaron la necesidad de recurrir a la importación de hidrocarburos, comprometiendo severamente las cuentas externas (Riavitz, Zambon, & Giuliani, 2015, pág. 125). Las expectativas se centraron entonces en el petróleo y el gas no convencionales, especialmente en aquellos contenidos en el interior de la formación geológica Vaca Muerta, localizada en la Cuenca Neuquina.

La expresión “no convencional” corresponde a una clasificación de hidrocarburos que agrupa a aquellas acumulaciones presentes en el subsuelo, tanto de petróleo como de gas natural, cuya extracción no puede realizarse con técnicas habituales, sino que requiere procedimientos más complejos y por lo tanto más costosos, entre los que sobresale la fractura hidráulica o *fracking*.ⁱⁱⁱ

El conocimiento acerca de la existencia de este tipo de recursos no es nuevo; YPF ya había perforado Vaca Muerta y Los Molles en las décadas de 1960-1970, en oportunidad de los descubrimientos de los yacimientos de Puesto Hernández y Loma La Lata, aunque entonces no existía tecnología ni precios que hicieran viable su extracción. Recién en 2005 comenzó la explotación del *shale* en Estados Unidos, con la entrada en producción comercial del primer yacimiento no convencional en Texas. (Di Sbroiavacca, 2015, pág. 145).

En abril de 2011, la Agencia de Información Energética de Estados Unidos publicó un informe con datos sobre dotación de hidrocarburos no convencionales, en el cual se asegura que Argentina es el tercer país con recursos técnicamente recuperables de *shale gas*. La actualización dada a conocer en junio de 2013 ubica a la Argentina como el segundo país del mundo con recursos potenciales de *shale gas*, detrás de China, y cuarto país del mundo con recursos potenciales de *shale oil*, liderados por Rusia.

Frente a la dificultad de obtener el financiamiento necesario para llevar a cabo las actividades, en el año 2013 el Gobierno Nacional emitió los decretos 927 y 929, que contemplan una serie de instrumentos tendientes a atraer inversiones y a satisfacer reclamos que venían solicitando recurrentemente las operadoras del sector. Se trata de estímulos que en ese momento no estaban incluidos en la normativa vigente, para proyectos no inferiores a los 1.000 millones de dólares:

- Luego del quinto año de iniciado el proyecto, derecho a comercializar en el mercado externo el 20% del volumen extraído con una alícuota del 0% de retenciones, o de comercializarlo al mismo precio en el mercado interno si no se hubiese alcanzado el autoabastecimiento en el país.
- Libre disponibilidad del 100% de las divisas provenientes de la exportación.

Estos decretos fueron el marco en el cual se celebró el acuerdo confidencial entre YPF y la multinacional Chevron, firma fuertemente cuestionada por sus antecedentes en materia de impacto ambiental, por los que inclusive recibió una condena de la Corte Nacional de Justicia de Ecuador. En la madrugada del 29 de agosto de 2013 la Legislatura Neuquina aprobó la Ley Provincial 2867 que ratificó lo actuado por la provincia en relación con el proyecto de YPF con Chevron. Horas antes de la votación en la Legislatura, afuera del recinto la Policía reprimió a un grupo de militantes pertenecientes a movimientos sociales que cuestionaban la sesión. Los reclamos no solamente estaban referidos al posible daño ambiental del

emprendimiento sino también a su localización. El proyecto se sitúa en territorio de la comunidad mapuche Campo Maripe, que denunció en fueros judiciales el incumplimiento de los tratados internacionales, referidos a la obligatoriedad de obtener el consentimiento de los afectados antes de tomar decisiones sobre el uso del territorio.

La movilización involucró a más de 5.000 personas, con un saldo de 20 heridos de bala de goma y un docente que recibió un perdigón de plomo en la zona cercana al pulmón.

Una vez aprobado el convenio de asociación, se pusieron en marcha las tratativas para reformar la legislación que rige en el sector, a partir de negociaciones entre los directivos de YPF y funcionarios nacionales, por un lado, y representantes de los gobiernos de las provincias “petroleras”, por el otro (Giuliani, Fernández, Hollmann, & Ricotta, 2016, pág. 11). En octubre de 2014 fue sancionada la Ley 27.007, que reformula la Ley 19.067, vigente desde 1967 y considerada la “Ley Madre” de la actividad. La nueva legislación incorpora los incentivos de los Decretos 927 y 929, e inclusive los amplía a proyectos que superen los 250 millones de dólares

Con el argumento de considerar el horizonte del negocio del *shale*, se extendieron los plazos de las concesiones, por lo que una operadora que presente un proyecto para incursionar en la extracción no convencional podrá ser titular de un área en principio durante 70 años: 25 años más 10 de prórroga de la concesión actual, con los 35 de la concesión no convencional. Más aún, si aprueba las verificaciones, la nueva legislación habilita el otorgamiento de prórrogas por tiempo indefinido. Por otra parte, se elimina el límite al número de concesiones que puede tener una compañía, que en la actualidad es 5, aunque en realidad se está eliminando una condición que en la práctica no se respeta.

En cuanto a la captación de renta por parte de las provincias, la nueva ley no progresa en relación con la situación previa: las regalías se mantienen en la alícuota del 12%, con la posibilidad de aumentar un 3% en la primera prórroga, hasta un tope del 18% para las siguientes extensiones. Inclusive, contempla la posibilidad de reducir en un 25% el monto que deban ingresar en concepto de regalías, dentro de los 3 primeros años de la entrada en vigencia de la nueva legislación. La reducción puede llegar al 50% en el caso de proyectos de recuperación terciaria, petróleos ultra pesados y off shore.

Otro beneficio que quedó establecido legalmente es que las provincias y los municipios se comprometen a no introducir nuevos tributos ni aumentar los existentes.

Los deprimidos valores que el mercado internacional del petróleo registra desde finales del año 2014 desaceleró el ritmo en Vaca Muerta, a pesar de la vigencia de un precio interno, denominado “barril criollo”, que intenta separar la actividad doméstica de las variaciones externas. De todas maneras, las tratativas entre los distintos participantes se mantuvieron, a la espera de una recuperación de las condiciones. Por un lado, se definió fomentar la extracción de gas no convencional con programas destinados a sostener el precio en boca de pozo a través de subsidios, con fuertes impactos en las tarifas que pagan los usuarios. Por el otro, en enero de 2017, a partir de un acuerdo entre el Poder Ejecutivo, el Gobierno de la Provincia del Neuquén, dirigentes sindicales y empresarios, se incorporó una adenda al convenio colectivo de trabajo de los trabajadores petroleros, con el argumento de aportar competitividad a la explotación no convencional y de esta manera reactivar las inversiones. Entre las modificaciones más relevantes, se incluye como modalidad general los contratos a término, se redimensionan las plantillas de personal, se cambian los esquemas de trabajo, se amplían las condiciones de operación nocturna y con viento, entre otras. Una de las correcciones más sensibles es la eliminación de las denominadas “horas taxi”, que refiere al pago como tiempo trabajado al lapso en los que los trabajadores se trasladan a los pozos. A la vez, se acordó la eximición del 10% del salario bruto del impuesto a las Ganancias y un ordenamiento general que tiende a evitar que cada empresa imponga sus propias condiciones.

Si bien los referentes de los Sindicatos negaron una eventual flexibilización de las condiciones laborales, el pacto se percibe como un instrumento diseñado para reducir costos, ejecutado en el eslabón más delgado de la cadena.

El tramo más poderoso del negocio está integrado por componentes de gran envergadura. De acuerdo a un informe oficial emitido en 2017, el 57,6% de la superficie de la formación Vaca Muerta está controlada por tres operadoras, teniendo en cuenta la participación de cada una de ellas en las concesiones. YPF, individualmente, por intermedio de su subsidiaria Y-Sur y a través de asociaciones con otras compañías, posee un 32,61% del territorio; la empresa de origen francés Total cuenta con un 13,1%, mientras que en tercer lugar se ubica Pampa Energía, petrolera del Grupo Mindlin que, tras adquirir los activos de Petrobras, accedió a un 12,2% de la superficie de Vaca Muerta. En cuarto y quinto lugar se posicionan Pluspetrol, con un 8,22%, y Oilstone, con un 5,1%, respectivamente. El 28,8% restante se distribuye entre otras 12 compañías, tales como Exxon, Shell, Chevron, Pan American o Tecpetrol, del Grupo Techint (Subsecretaría de Energía, 2017). Precisamente, Tecpetrol anunció recientemente un millonario plan de inversiones hasta 2019 para desarrollar pozos de gas no convencional en Vaca Muerta, así como instalaciones de tratamiento y transporte del fluido.

Entre las empresas que prestan servicios a las operadoras en la zona se encuentran gigantes de la talla de Schlumberger, Halliburton o Skanska.

Consecuencias territoriales de la intensificación de las actividades extractivas

El territorio proveedor de los recursos ha sido receptor de los impactos.^{iv} Sintéticamente, resaltan los siguientes aspectos:

- Concentración de la economía en torno a las actividades extractivas: a pesar de las oscilaciones del denominado “oro negro”, la rentabilidad del negocio petrolero atrae el grueso de las inversiones, restando dinamismo al resto de los sectores productivos. Una de las características de la actividad hidrocarburífera es la baja demanda de mano de obra, por lo que en la provincia del Neuquén, es el Estado el que cubre los requerimientos laborales a través del empleo público. La participación del sector extractivo en el Producto Bruto Geográfico provincial supera el 40%, mientras que absorbe el 8% de los puestos directos. El trabajo en distintos niveles de la administración pública excede a la media nacional al rondar el 30% (Giuliani, 2016, pág. 615). La declinación de la extracción repercutió en las finanzas públicas neuquinas y convirtió al endeudamiento en una de las variables inherentes al modelo.
- Desequilibrios salariales: las remuneraciones de los petroleros son superiores al promedio que perciben otros trabajadores. Esta circunstancia distorsiona los valores del mercado inmobiliario, así como los precios de los bienes y servicios en general, profundizando situaciones de desigualdad y desequilibrios en la sociedad. De acuerdo a un estudio generado en la Universidad Nacional del Comahue, el 47% de la población neuquina es de clase baja y la brecha entre el ingreso de una familia de clase baja y el de una perteneciente a los estratos superiores es de 40 veces (Micheli, E., 2015).
- En Añelo, la localidad que se encuentra en el núcleo de la explotación no convencional, el déficit habitacional es una de las características más visibles. Esta es la causa por la que muchos de los docentes que trabajan en los establecimientos escolares locales no viven allí (se calcula que es el 90%), sino que se trasladan desde ciudades aledañas y en algunos casos deben recorrer más de 100 kilómetros para llegar a dar sus clases: viajan en colectivo, en autos particulares o frecuentemente a dedo, por la carga que representa el transporte público o el combustible en sus salarios.
- Deserción escolar: Las diferencias salariales indudablemente se relacionan con la problemática de deserción escolar. Añelo presenta altos índices en cuanto a desgranamiento educativo en nivel medio,

problemática en gran parte atribuible a las expectativas que genera en los jóvenes la posibilidad de ingresar en el mundo del petróleo. El único establecimiento secundario de la ciudad no prepara a los jóvenes para trabajar en la explotación de hidrocarburos por lo que muchos abandonan e intentan conseguir empleo en alguna de las compañías del sector. No todos consiguen ser contratados, no solamente debido a la disminución de la demanda por las oscilaciones del mercado, sino también porque las empresas suelen trasladar personal desde otras jurisdicciones o inclusive desde el exterior.

- Déficit de servicios e infraestructura urbana: el crecimiento poblacional de Añelo y de las cercanías ha colapsado las instalaciones educativas, sanitarias e inclusive la infraestructura más básica, como las redes de agua, provisión de gas y cloacas, entre otras necesidades.
- Riesgos de accidentes y vulnerabilidad laboral: como contrapartida de las mejores remuneraciones, los empleados petroleros enfrentan el desarraigo y la contingencia de accidentes, tanto en el desarrollo de las operaciones como en las saturadas rutas por las que circulan. Por otra parte, a menudo se exponen a delicadas situaciones como el consumo de drogas, alcohol en exceso o juego. Escasean las propuestas artísticas o deportivas pero abundan los casinos y, aunque estén prohibidos los *cabarets*, suelen allanarse locales nocturnos a raíz de denuncias sobre la existencia de personas sometidas a explotación sexual, entre ellas menores. Las concentraciones de hombres solos con altos ingresos constituyen un blanco atractivo para las redes de trata.
- Impacto ambiental: en torno a la fractura hidráulica, o *fracking*, existen múltiples interrogantes, que en determinados países han llevado a prohibirlo. Se trata de una técnica mixta: en primer lugar, se perfora en vertical y después en horizontal; se inyecta agua con arena y una serie de aditivos químicos a gran presión. Este procedimiento fractura la roca y hace que el hidrocarburo se libere y ascienda a la superficie a través del pozo; el proceso se repite a lo largo de la veta de la roca. Las críticas apuntan principalmente al uso intensivo de grandes volúmenes de agua y al peligro de contaminación de acuíferos o napas que atraviesan los pozos o al riesgo de que se produzcan sismos. Los organismos oficiales minimizan las consecuencias de su aplicación argumentando básicamente que no se trata de una práctica nueva, sino que ya ha sido utilizada en la extracción convencional. Se trata de un tema que merece un estudio más profundo, especializado, que tienda a resguardar el territorio.
- Por otra parte, hay zonas especialmente vulnerables que no son debidamente resguardadas. Por ejemplo, dos de las concesiones de la empresa anglo – holandesa Shell, Águila Mora y Rincón de las Cenizas, se superponen con áreas protegidas y otra, denominada Sierras Blancas, se extiende sobre tierras de uso agrícola, interfiriendo con la actividad de los productores de la zona (Di Risio & Cabrera, 2014, pág. 38).

Transformaciones en el rol del Estado: del Estado de Bienestar a la Governance

En el área energética de Argentina, al igual que en el resto de los rubros económicos en general, las operadoras actúan de acuerdo a la lógica de maximizar la rentabilidad del capital, sin que las consecuencias ocasionadas en el territorio proveedor de los recursos constituyan un obstáculo en su desenvolvimiento.

El interrogante que surge es con relación al desempeño del Estado, que en este caso abarca a gestiones de diversas fuerzas políticas, tanto a nivel nacional como provincial.

Laval & Dardot (2013, pág. 286) aportan elementos para reflexionar sobre este tema. Señalan que en la sociedad neoliberal, el Estado desarrolla un rol de proveedor de infraestructura y apoyo logístico a los oligopolios y asume la responsabilidad “en lo que se refiere a atraer la implementación de dichos grandes oligopolios en el territorio nacional por él administrado.” El neoliberalismo no promueve el retroceso del Estado, sino que busca la transformación de la acción pública en un ámbito regido por las reglas de la

competencia y sometido a exigencias de eficacia propias de las empresas privadas. Se trata de un proceso desencadenado como efecto de la globalización, de la lógica de la competencia mundial. ¿Cómo se llegó hasta aquí?

Recordemos que uno de los principales rasgos de la expansión capitalista posterior a la Segunda Guerra Mundial fue la implementación de un esquema basado en la interacción del Estado, los sindicatos y el sector privado, en la búsqueda conjunta del crecimiento económico. El significativo incremento de la producción que se registró en este período derivó de la convergencia de variables tales como el aprovechamiento de las economías de escala, la difusión de nuevas tecnologías y la organización del trabajo de tipo “fordista”, pero además, a partir del acuerdo (tácito o explícito) entre las asociaciones sindicales y patronales para mantener los salarios de los trabajadores en niveles satisfactorios, aunque con la precaución de no mermar los beneficios empresariales. De esta manera, el consumo y las nuevas inversiones componían la demanda necesaria para absorber la creciente producción, confirmando la combinación de crecimiento económico y consumo masivo de una población aceptablemente remunerada y protegida por un Estado benefactor. La teoría keynesiana proporcionó el anclaje teórico de esta dinámica, hasta que hacia finales de la década de 1960, el desgaste de los factores que motorizaban este círculo y la consecuente caída de la tasa de ganancia provocaron un nuevo período de crisis y potenciaron los cuestionamientos de los sectores conservadores a la vigencia del Estado de Bienestar.

Durante los denominados “años dorados” (1950-1970) se acentuó la tendencia hacia la transnacionalización y se estructuró un sistema de actividades en el que los límites geográficos se fueron diluyendo. Sobre este punto Hobsbawm (1998) destaca la configuración de una nueva división internacional del trabajo, configurada a partir del comercio de bienes industriales entre los países centrales, el surgimiento de las actividades extraterritoriales (*off shore*) en los llamados paraísos fiscales y la multiplicación de las filiales de las compañías multinacionales, en particular de las norteamericanas (p.280). Con la crisis, y en especial ante el encarecimiento del precio del petróleo luego de 1973, este proceso se profundizó y la industria procuró mantener los márgenes de utilidad trasladándose desde lugares de mano de obra cara a otros caracterizados por salarios más bajos. De esta manera, mientras que la deslocalización industrial desaceleraba el crecimiento en los países centrales y se iban acumulando fondos que no encontraban rentabilidad en el ámbito productivo, los “petrodólares” iban engrosando la masa líquida disponible. El capital financiero, con la intermediación de bancos y organismos multilaterales, buscaron oportunidades de inversión especulativa en los países de la periferia, los que ingresaron en un peligroso circuito de endeudamiento.

La caída del muro de Berlín en 1989 expresó el fin de la experiencia soviética y proyectó la idea de que sólo la economía de mercado era viable para la organización de la sociedad. El enfoque neoliberal, que reconoce a Friedrich von Hayek como su principal referente del Siglo XX, se consolidó como el “pensamiento único” y operó como fundamento para las políticas que generalizadamente se pusieron en práctica a partir de entonces: tanto para aquellas de restricción monetaria instrumentadas por los gobiernos de las principales potencias occidentales, como las de flexibilización y apertura en las naciones periféricas, a fin de dotar de máxima liquidez al espacio financiero internacional. Estos componentes confluyen en el análisis de Mabel Thwaites Rey (Thwaites Rey, 2010, pág. 23), cuando señala que el auge de las ideas neoliberales en América Latina a partir de la década de 1970 se sostuvo sobre dos premisas básicas: a) la crítica a la dimensión que el gasto público había adquirido durante la etapa benefactora y b) la pérdida de entidad que el proceso de globalización provocó en los Estados nacionales. También cuando puntualiza que el principal propósito de la hegemonía neoliberal “fue servir

como ariete ideológico para asegurar la pasiva subordinación de la periferia capitalista a la acumulación del centro” (pág. 20).

Es en este marco, hacia la década de 1980, cuando puede situarse el surgimiento de un Estado de tipo empresario o “gerencial” (Laval & Dardot, 2013, pág. 275). Su propósito no solamente tiende a reducir los costos de la administración pública o a mejorar su efectividad, dos de los principales cuestionamientos al Estado de Bienestar, sino que implica un cambio de perspectiva que alcanza a los propios fundamentos modernos de la democracia, centrados en el reconocimiento de derechos sociales inherentes a la condición de ciudadano.

En la lógica de transmitir a la acción del Estado los valores, prácticas y el propio funcionamiento de las empresas privadas, el concepto de *governance* es clave, en tanto permite reunir tres dimensiones del poder cada vez más entrelazadas: la conducción de las empresas, la de los Estados e inclusive, la del mundo. Como se puede observar en el ejemplo referido a la política energética argentina, los imperativos, las urgencias y aún las lógicas de las empresas privadas son las que definen “la agenda del Estado”. Es importante reconocer que la categoría “Estado” no es homogénea, dado que involucra no solamente a la jurisdicción nacional sino también a las provinciales y municipales, con responsabilidades específicas y articulaciones. De todas maneras, en el caso planteado se evidencia convergencia en las acciones estatales a todo nivel.

La idea de *governance* nos lleva a deducir que las firmas multinacionales no pretenden el deterioro del Estado ni que el Estado es su instrumento, sino que las políticas son producto de decisiones compartidas entre actores públicos y privados, mientras que el Estado conserva cierta autonomía en otros dominios, autonomía sujeta sin embargo a “la existencia de poderes supranacionales”. Por esta razón, desde el punto de vista teórico, la categoría de *governance* es pertinente para pensar y analizar las prácticas del Estado en el período actual, sustituyendo otras categorías, en primer lugar, la de “soberanía”, en tanto la legitimidad del Estado no descansa ya en la soberanía popular, sino en su efectividad (pág. 280).

El concepto de *governance* es central y constituye la característica distintiva del neoliberalismo: induce a alejarse de la concepción generalizada de presentar al neoliberalismo como un retorno al liberalismo clásico, aquel que se consolida en el Siglo XVIII. No solamente porque la paulatina y constante concentración de las economías industrializadas dificulta sostener los principios fundacionales de libre competencia, de atomización de agentes individuales guiados por la mano invisible del mercado, sino también -y especialmente- porque el neoliberalismo introduce una distancia e inclusive una ruptura epistemológica con la versión del liberalismo original, al emprender una revisión profunda de la doctrina del *laissez faire* y con ella, la de la propia acción estatal (pág. 24). En los postulados del neoliberalismo, ya no se trata de impugnar la intervención del Estado, sino de sustituir la dicotomía intervención / no intervención por el planteo acerca de la naturaleza de la intervención. El propio von Hayek, en su texto pionero de 1944, *Camino de servidumbre*, afirma que cuestionar si el Estado debe o no actuar es desplazar el eje sustancial. Para el ideólogo del neoliberalismo el principio del *laissez faire* es demasiado ambiguo y lo que importa es el carácter de la actividad del gobierno, no su volumen (pág. 158).

El neoliberalismo más que una ideología o una política económica es una “racionalidad” que tiende a configurar no solamente la acción de los gobernantes sino también la conducta de los sujetos. Y un rasgo central de la racionalidad neoliberal es la generalización de la competencia como norma de conducta y de la empresa como modelo de subjetivación.

Governance y Gubernamentalidad

Es ineludible remitir a Foucault para rastrear el origen del concepto de “racionalidad política”, concebido por el filósofo francés para designar aquellos procedimientos que permiten influir sobre la conducta de las personas mediante la administración del Estado.

Foucault, en *Seguridad, Territorio y Población* (2009), aborda la relación entre Estado y población a partir de la noción de “gubernamentalidad”, con la cual, en su visión, desde el Siglo XVIII se conjugan las categorías de gobierno, población y economía política, conformando “una serie sólida” (pág. 135).

Con la palabra “gubernamentalidad”, Foucault pretende aludir a tres cosas (pág. 136):

- El conjunto de instituciones, procedimientos y tácticas que permiten ejercer una forma específica y compleja de poder.
- La tendencia que en Occidente indujo hacia la preeminencia del tipo de poder al que se le llama “gobierno”.
- El resultado del proceso a partir del cual el Estado moderno adoptó la forma que hoy conocemos, al ir instaurando nuevos mecanismos de poder. Aun aceptando el riesgo de simplificar en exceso, visualiza cómo el Estado de justicia medieval, basado en leyes consuetudinarias o expresas, derivó durante los Siglos XV y XVI en el Estado administrativo, correspondiente a una sociedad de reglamentaciones disciplinarias y luego en el Estado de gobierno, que recae esencialmente sobre una población, a la que controla mediante los dispositivos de seguridad.

La idea de la gubernamentalidad emerge de un análisis más profundo que Foucault desarrolla sobre el ejercicio del poder e introduce la noción de “biopoder”. Considera que complementariamente a los “dispositivos disciplinarios” que se utilizan como técnicas correctivas, se han ido delineando “dispositivos de seguridad” que incorporan rasgos biológicos de la especie humana, tendientes a ejercer y a asegurar el poder.

El término “dispositivo” ocupa un rol central en este marco y podría representar a todo aquello que pueda ser utilizado para captar, orientar, modelar la conducta, las opiniones, de las personas: relaciones, instituciones, redes, prácticas, discursos. Y a su vez los dispositivos de seguridad están basados en los procesos biológicos de la población: sanitarismo, alimentación, entre otros. Para Foucault, éstos se encuentran implícitos cada vez más significativamente en medidas legislativas, decretos y reglamentación en general (pág. 22).

Cuando analiza el ámbito en el cual se ejercen los dispositivos, vincula los conceptos de soberanía, disciplina y seguridad, ya que el espacio es común a las tres. Es simple de ver en el caso de la soberanía, que se ejerce en el interior de un territorio, pero, aunque más difusamente, la disciplina y la seguridad también implican distribución espacial (pág. 28). Aquí enlaza el tema del gobierno y advierte la existencia de un triángulo compuesto por soberanía, disciplina y gestión gubernamental, cuyo blanco principal es la población, su forma mayor de saber es la economía política y sus mecanismos esenciales, los dispositivos de seguridad. De esta manera compone el concepto de “gubernamentalidad”, en el que se apoya para describir el funcionamiento político y, en general, la racionalidad de la sociedad actual (pág. 135).

Por su parte Kjaer (2010) desarrolla elementos tendientes a construir una teoría de *governance*, ya que entiende que a pesar de constituir un concepto cuyo surgimiento puede rastrearse desde inicios del Siglo XX para designar la forma en que los órdenes jerárquicos aseguran su instalación a escala mundial, su estado teórico aún no puede asimilarse a la categoría de paradigma, desde el punto de vista epistemológico propuesto por Thomas Kuhn (1962).^v Kjaer interpreta que el motivo central por el cual no se ha estructurado una teoría específica es la carencia de fundamentos sociológicos que permitan

establecer conexiones entre las múltiples formas de conflicto social que se identifican en la sociedad mundial contemporánea y la *governance*.

El concepto de “diferenciación funcional” ha resultado apropiado para analizar los vínculos que se establecen entre las distintas esferas de la sociedad en el espacio de los Estados nacionales. Estas esferas, compuestas por la economía, el derecho, la ciencia, la política, los medios de comunicación o la religión, actúan de manera “más o menos autónoma”, además de territorial y hasta culturalmente delimitadas. (pág. 157). En contraste, el espacio transnacional se caracteriza crecientemente por “formas de flotación libre”, al ser los lazos entre las distintas esferas mucho más complejos, se desdibujan las delimitaciones territoriales en tanto prevalecen las estructuras funcionalmente diferenciadas (pág. 168). Y dado que la esfera económica ha ido expandiendo su alcance, su racionalidad penetra en casi todos los ámbitos de la sociedad (pág. 158).

La sociedad actual se define por la multicontextualidad, por una multiplicidad de órdenes normativos descoordinados, a veces superpuestos y rivalizantes -se incluyen firmas multinacionales, organizaciones internacionales y hasta ONGs-, que reproducen formas propias de normatividad. Los Estados nacionales se encuentran entre estos órdenes, pero no en forma exclusiva, por lo que la modalidad en la que los procesos políticos se desenvuelven en las estructuras de *governance* no puede ser analizada a partir de un concepto estatizante de lo político, sino que es preciso contar con un concepto específico.

En este marco, así como “nación”, “esfera pública”, “representatividad” y “delegación” conforman la estructura constitutiva de lo político en el ámbito nacional, en el espacio transnacional correspondería referirse a “grupos de interés”, “transparencia”, “auto-representatividad” y “*accountability*”. En particular, la idea de nación es utilizada para delimitar el lugar del mundo en el que un determinado subsistema político sitúa su toma de decisiones, mientras que la ausencia de circunscripción territorial de la organización transnacional hace que en la *governance* sean los grupos de interés hacia quienes se orienten tales decisiones (pág. 191). Y así como “esfera pública”, “representatividad” y “delegación” representan componentes de la formación de la voluntad general y de la estructura democrática en el Estado Nación, las estrategias de transparencia, de autorepresentatividad y *accountability* se articulan para configurar “ademocráticamente” el espacio transnacional (pág. 194). Otra característica distintiva es que las instituciones internacionales, tanto públicas como privadas, no han tenido un proyecto político explícito como punto de partida, sino que su interés está orientado a explotar demandas de mercado o problemas sociales concretos (en el caso de algunas ONGs).

Las estructuras de *governance* se organizan en forma de redes destinadas a erosionar los límites entre lo público y lo privado, en función de canalizar objetivos privados a través de políticas públicas concretas. Generan una trama de acoplamientos que trasciende las vías de conflictos horizontales y verticales de la sociedad mundial contemporánea y “se enfocan en la adaptabilidad de las organizaciones que ellas vinculan” (pág. 179).

El análisis del concepto de *governance* brinda valiosas herramientas para reflexionar sobre la configuración del sector hidrocarburífero en Argentina, como así también para establecer nexos con la emergencia y consolidación de los movimientos sociales, en un contexto caracterizado por la pérdida de representatividad de partidos políticos y asociaciones gremiales. Las emblemáticas “puebladas” de la década de 1990 en las localidades de Cutral Có y Plaza Huinul, dieron origen a los denominados “piqueteros” cuyo surgimiento fue un desenlace directo de la privatización de YPF. El Plan de Transformación Global, instrumentado en 1991 y convalidado por la dirigencia sindical, involucró la venta de activos y la desvinculación de más de 30.000 trabajadores, 4000 de los cuales pertenecían al ámbito de la comarca petrolera de la provincia del Neuquén, a través de distintas modalidades, tales como retiros voluntarios, jubilaciones anticipadas o despidos propiamente dichos. Con el dinero

obtenido, algunos ex empleados crearon emprendimientos de servicios petroleros que se sustentaron en contratos de uno o dos años que la “empresa madre” por ley debía asegurar. Sin embargo, al vencimiento de los contratos iniciales muchas de estas PyMES no pudieron continuar, al ser desplazadas por competidores que las aventajaron en los procesos licitatorios. Por otro lado, al estar compuestas principalmente por ex operarios sin experiencia en gestión, las nuevas firmas pronto manifestaron dificultades en relación a la organización y a la administración: excesivo personal, inexperiencia en el trabajo asociado y en el gerenciamiento, limitaciones para el acceso al crédito necesario para reponer capital físico, entre otras. Algunos de los nuevos emprendedores comenzaron sus actividades con equipamiento y maquinarias que la propia empresa les ofreció como pago por su desafectación y en parte se encontraba desgastado o inclusive obsoleto (Giuliani, 2013, pág. 94). En otros casos, los fondos recibidos se destinaron a la instalación de pequeñas fábricas, kioscos y comercios de variados rubros, que en su mayoría no prosperaron por los mencionados problemas de funcionamiento, agravados por la retracción de la actividad económica y la consecuente caída en la demanda que la misma privatización generó en las localidades más comprometidas.

Consideraciones Finales

El ejemplo referido a la explotación de hidrocarburos en Argentina expresa con nitidez cómo en la sociedad neoliberal las redes de *governance* interactúan con los Estados -en todos sus niveles jurisdiccionales-, conformando el nuevo modo de poder mundial. Y permite además reconocer el destacado papel de los movimientos sociales en este contexto, teniendo en cuenta que constituyen la contracara del mismo proceso. La profunda reestructuración del sector energético del país en la década de 1990 acondicionó el escenario en el cual se hicieron visibles los denominados “piqueteros” luego de la privatización de YPF, mientras que los grupos ambientalistas reclaman por los impactos territoriales del *fracking* en la explotación no convencional en Vaca Muerta.

La Ley 26.741 del año 2012, que expropió a Repsol el 51% de las acciones de YPF, otorgó al Estado la facultad de orientar la política energética hacia la soberanía hidrocarburífera. El contrato con Chevron celebrado al año siguiente, la reforma de la Ley Nacional de Hidrocarburos y las acciones del nuevo gobierno se apartan de la dirección enunciada, en tanto garantizan ventajas tendientes a la maximización de beneficios de los operadores del mercado, sin contemplar resguardo territorial alguno. Del recorrido teórico se desprende que el neoliberalismo constituye la racionalidad dominante del capitalismo contemporáneo, su gubernamentalidad, en términos de Foucault. Como subrayan Laval & Dardot a lo largo de su obra, la racionalidad neoliberal deja subsistir de la democracia liberal sólo su envoltorio y se materializa en una suma de dispositivos, tanto discursivos como institucionales, jurídicos o económicos, enmarcados a su vez en un dispositivo global “estratégico”, inscripto en la lógica de la competencia generalizada.

De esta manera, elementos constitutivos del orden político superior en los Estados Nacionales se han convertido en meros dispositivos de la *governance*. En el caso planteado, son las leyes, decretos o modificaciones a la normativa, sancionados en nombre del autoabastecimiento y de la soberanía energética, los que ratifican y habilitan los objetivos de las corporaciones multinacionales. También, la flexibilización de las condiciones laborales de los trabajadores del área, bajo el argumento de aumentar los niveles de competitividad.

La transformación del Estado en un Estado empresarial, guiado por los criterios de la *governance* neoliberal, impregna a la sociedad de sus mismos códigos y premisas. Un diagnóstico de esta naturaleza, involucra el desafío de participar de la construcción de una nueva racionalidad, “la nueva razón del mundo”, como proponen Laval & Dardot. Se trata de rescatar y fortalecer “la razón del común” o una

racionalidad sustentada en vínculos asociativos, búsqueda de consenso, solidaridad y cooperación; valores que surjan de las relaciones sociales y se proyecten a la comunidad.

Bibliografía

DI RISIO, D., & CABRERA, F. (mayo de 2014). *Fracturando Límites*. Obtenido de Observatorio Petrolero Sur: <http://www.opsur.org.ar/blog/wp-content/uploads/2014/11/23-foee-shale-gas-argentina-spanish-lr.pdf>

DI SBROIIVACCA, N. (2015). Shale Oil y Shale Gas en Argentina. Estado de situación y prospectiva. *Cuadernos de Investigación. Serie Economía*, 142-168.

FOUCAULT, M. (2009). *Seguridad, Territorio, Población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

GIULIANI, A. (2013). *Gas y Petróleo en la Economía de Neuquén*. Neuquén: Educo.

Giuliani, A. (1 de marzo de 2014). La historia del desembarco español. *Suplemento Energía, Diario Río Negro*, pág. 5.

GIULIANI, A. (2016). La Planificación como herramienta orientadora del desarrollo. El caso de la Provincia de Neuquén y la explotación de Vaca Muerta. En C. La Serna, *Estado, Política Pública y Acción Colectiva* (págs. 611-622). Córdoba: Libros del IIFAP. Universidad Nacional de Córdoba.

GIULIANI, A., FERNÁNDEZ, N., HOLLMANN, M., & RICOTTA, N. (2016). "La Explotación de Vaca Muerta y el impacto Socio-Económico en la Provincia del Neuquén. El Caso de Añelo." *Revista Ciencias Administrativas Año 4 - N° 7*, 3-19.

HOBBSAWM E. (1998) *Historia del Siglo XX*. Buenos Aires: Crítica.

KJAER, P. (2010). "La metamorfosis de la síntesis funcional. Una perspectiva europeo-continental sobre governance, derecho y lo político en el espacio transnacional". *Wisconsin Law Review*, 153-204.

LAVAL, C., & DARDOT, P. (2013). *La Nueva Razón del Mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Barcelona: Gedisa.

MICHELI, E. (2015). *Los estratos sociales en Neuquén según los niveles de ingreso de las familias*. Neuquén: UNCo.

RIAVITZ, L., ZAMBON, H., & GIULIANI, A. (2015). La matriz energética argentina y la restricción externa. *Cuadernos de Investigación, disponible en <http://revele.uncoma.edu.ar/htdoc/revele/index.php/cuadernos>*, 110-141.

Subsecretaría de Energía, M. e. (2017). *Superficie por operador en áreas concesionadas en la Provincia del Neuquén*. Neuquén: inédito.

THWAITES REY, M. (2010). "Después de la globalización neoliberal, ¿Qué Estado en América Latina?". *OSAL (CLACSO: Buenos Aires) Año XI, N° 27, abril.*, 20-43.

ⁱ Las principales provincias proveedoras de energía son las patagónicas, entre las que se destacan Neuquén y Chubut.

ⁱⁱ Se trata del conjunto de recomendaciones de neto corte neoliberal que los organismos financieros internacionales delinearon para los países endeudados. Incluye privatizaciones y ajuste de los gastos del Estado, desregulación de los mercados, apertura comercial y financiera, entre otras medidas.

ⁱⁱⁱ Los hidrocarburos no convencionales más comunes son el *shale oil* y el *shale gas*, aunque la tipología incluye también a los denominados *tight gas*, *tight oil* o *coaldbed metano* (gas de lecho de carbón).

^{iv} En trabajos previos se ha tratado el tema en el marco de un análisis crítico de la tesis de "la maldición de los recursos naturales". Según esta perspectiva, una "maldición" afecta a los territorios ricos en recursos naturales dificultando su desarrollo. Una visión alternativa consiste en sostener que con políticas públicas apropiadas se puede anticipar y evitar la supuesta "maldición" (Giuliani, 2013, pág. 152). El marco teórico de la ecología política también ofrece posibilidades para profundizar este aspecto de la investigación.

^v Kuhn define a los paradigmas como realizaciones científicas universalmente reconocidas que, durante cierto tiempo, proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica.