



# Políticas de promoción y límites a la obtención de hidrocarburos de reservorios no convencionales en la Provincia del Neuquén

Promotion policies and limits to unconventional hydrocarbons exploitations in Neuquén (Patagonia, Argentina)

Diego Perez Roig\*  
Lorena Riffo\*\*

## Palabras clave:

Hidrocarburos no Convencionales

Vaca Muerta

Política petrolera

Patagonia

Movimiento anti-*fracking*

Conflictos

Socioambientales

## Resumen

Este artículo analiza las políticas de estímulo de producción de hidrocarburos *no convencionales* (HNC) implementadas por la Provincia del Neuquén en el período 2007-2015, en su condición de estrategias estatales de intervención tanto frente a las debilidades de la acumulación, como respecto a las demandas formuladas contra el *fracking*. En función de este objetivo, el trabajo se encuentra dividido en dos partes principales. La primera aborda el diseño y la implementación de aquellas políticas desde la perspectiva del cumplimiento simultáneo de funciones de acumulación y legitimación por parte del Estado. La segunda analiza el surgimiento, las dimensiones y la

\* Centro de Estudios e Investigaciones Laborales, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Centro de Estudios e Investigaciones Laborales, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas -CONICET-). Licenciado en Ciencia Política, Magíster en Investigación en Ciencias Sociales y Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Becario Postdoctoral en Temas Estratégicos del CONICET. Contacto: dperezroig@gmail.com

\*\* Licenciada en Comunicación Social (Universidad Nacional del Comahue -UNCo-) y Magíster en Ciencias Sociales y Humanidades (Universidad Nacional de Quilmes). Docente de la Licenciatura en Comunicación Social y becaria doctoral de CONICET en el Instituto Patagónico de Humanidades y Ciencias Sociales (IPEHCS-UNCo). Contacto: lorenanriffo@gmail.com.

respuesta del Estado provincial a las demandas de aquellos grupos e individuos que se manifestaron en oposición al desarrollo de los HNC. Debido a la complejidad de su objeto, el artículo triangula diferentes fuentes, métodos y técnicas de recolección y análisis de datos. Entre sus principales resultados, el trabajo muestra la aparición de un flanco de deslegitimación de la política estatal, dado por la creciente problematización social de los impactos ambientales de la industria petrolera.

### Keywords:

Unconventional Hydrocarbons

Vaca Muerta Formation

State Energy Policy

Patagonia

Anti-fracking Movement

Socio-environmental Conflicts

### Abstract

This article analyses the policies implemented by the Government of Neuquén (Patagonia, Argentina) in order to stimulate the production of “unconventional hydrocarbons” between 2007-2015, both as state intervention strategies in the face of the weaknesses of capital accumulation and the rising demands against fracking. Based on this objective, we first study those policies from the perspective of the simultaneous compliance of accumulation and legitimation functions by the State. Then, we analyse the demands raised by groups and individuals who were against the development of unconventional hydrocarbons, as well as the State’s response to them. Given the complexity of its subject, the article triangulates different sources, methods and techniques of data collection and analysis. Among its main contributions, the paper shows a delegitimization of the state policy caused by an increasing social problematization of the environmental impacts of the oil industry

---

Agradecemos a quienes evaluaron nuestro trabajo por su lectura atenta y las sugerencias realizadas. También nos encontramos en deuda con Santiago Nardin, Marcelo Loaiza y las y los integrantes del Grupo de Estudios sobre Economía y Política en la Argentina Contemporánea (Universidad Nacional de Quilmes) por los comentarios hechos a un borrador temprano de este artículo.

En la última década, la obtención de hidrocarburos de reservorios *no convencionales* (HNC) atrajo la atención de numerosos comentaristas, investigadores y *policy makers*. Entre otros debates, ha cobrado relevancia en la agenda pública el cuestionamiento acerca de las consecuencias socio-ambientales del paquete tecnológico del *fracking*.<sup>1</sup> Bajo la presión de la movilización y participación ciudadana, distintos niveles del Estado han implementado prohibiciones y moratorias a esa técnica en Europa, Norteamérica y Oceanía.

En Argentina, la extracción de HNC se convirtió en un objetivo estratégico multiescalar de la política hidrocarburífera del Estado a partir de 2012.<sup>2</sup> Tal asunción supuso una convergencia real de intereses de dos de sus niveles. El Poder Ejecutivo Nacional (PEN) debe fijar políticas destinadas a satisfacer las necesidades del país con el producto de sus yacimientos.<sup>3</sup> A este nivel, la promoción de HNC se desarrolló a la par de una intervención cada vez más activa del Estado en la reproducción de la matriz energética. Esta propensión se manifestó, especialmente, en la recuperación del control de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y el establecimiento de nuevos principios orientadores de la política hidrocarburífera mediante la Ley N° 26 741/12.<sup>4</sup> Así, se buscó responder tanto al creciente desabastecimiento interno de combustibles, como a una inminente crisis de balanza de pagos gatillada por la factura de importaciones.<sup>5</sup> El cumplimiento de los objetivos políticos y económicos emanados de aquella intervención reforzó la necesidad de lograr un desarrollo masivo de la abundante dotación nacional de recursos *no convencionales*.

A su vez, las provincias ostentan el dominio originario de los recursos.<sup>6</sup> Esta peculiaridad del régimen jurídico las torna unidades relevantes del análisis de la política estatal. En su condición de autoridades de aplicación, las provincias intervienen en el proceso de apertura de áreas a la valorización mediante el otorgamiento de permisos de exploración y la adjudicación de concesiones de explotación. Asimismo, deben

1 Para una síntesis de la evidencia empírica existente hasta el momento, consultar *Concerned Health Professionals of NY*, et al., 2019.

2 Ferrante y Giuliani, 2014; Pérez Roig, 2020, 2021; entre otros.

3 Artículo 3° de la Ley N° 17 319/67.

4 Recuperación que supuso la declaración de utilidad pública y la expropiación del 51% del patrimonio de YPF S.A., representado por igual porcentaje de las acciones Clase D pertenecientes a Repsol YPF S.A. (consultar Pérez Roig, 2020).

5 Sabbatella, 2012; Barrera y Serrani, 2018; Pérez Roig, 2021; entre otros.

6 Artículo 124° de la Constitución Nacional de 1994, leyes N° 24 145/92 y N° 26 197/06; decretos N° 1955/94 y N° 546/03.

custodiar la actividad, tanto en lo referido al cumplimiento de las inversiones pactadas y las buenas prácticas de la industria, como en relación a su desenvolvimiento libre de injerencias externas. Ello las convierte en interlocutoras inmediatas de los capitales petroleros, así como en el centro de imputación de demandas de distinta naturaleza.<sup>7</sup>

El impulso dado a los HNC a nivel nacional se entroncó especialmente con los intereses de Neuquén, provincia que concentra el mayor volumen de recursos técnicamente recuperables y donde este tipo de explotaciones ocupaba un lugar preponderante en la agenda de gobierno desde 2007. A partir de tal convergencia de propósitos, se coordinaron políticas que posibilitaron el desarrollo de un primer ciclo masivo de inversión (2014-2015) en el área Loma Campana, formada tras un acuerdo de asociación entre YPF y Chevron. Entre 2013 y 2014, este convenio fue objeto de destacables episodios de movilización y participación ciudadana articulados tras la consigna “¡No al *fracking*!”.<sup>8</sup>

Nuestra intención en este artículo es analizar las políticas de promoción de producción de HNC implementadas por la Provincia del Neuquén en el período 2007-2015, en su condición de estrategias estatales de intervención tanto frente a las debilidades de la acumulación, como respecto a las demandas formuladas contra el *fracking*. Como se retomará más abajo, la actividad del Estado es índice de un proceso social dinámico en el que se combinan factores de distinto orden estructural e histórico. Por tal razón, su análisis supone el estudio de una multiplicidad de dimensiones que la trascienden, pero en abstracción de las cuales no puede ser satisfactoriamente comprendida y explicada. Esta complejidad del objeto entraña un desafío metodológico, que hemos acometido en las dos partes que desagregan el objetivo del trabajo y que reflejan los distintos registros a los que es posible acceder en el estudio de cada dimensión.

A continuación, abordaremos la política de promoción de HNC del Estado neuquino, desde la perspectiva del cumplimiento simultáneo de funciones de acumulación y legitimación. Conceptualmente, este análisis sigue el señalamiento de Claus Offe y de James O'Connor acerca de una potencial contradicción entre ambas, capaz de dislocar el funcionamiento estatal. En primer lugar, construimos el *contexto agregado* en el que se inscribe la política provincial. A partir de fuentes secundarias, observamos la peculiar dinámica que asume el conflicto social en Neuquén y la performance de su

7 Este lugar de los estados provinciales también se ve reflejado en otros análisis sobre conflictividad socioambiental en la Argentina (ver Wagner, 2014; Schweitzer, 2020; entre otros).

8 Riffo, 2017.

economía, en tanto factores que plantean condicionamientos materiales a la lógica de intervención del Estado. En este sentido, recuperamos críticamente antecedentes de investigación y recurrimos a fuentes estadísticas oficiales de la Nación y la Provincia.<sup>9</sup> En segundo lugar, damos cuenta de las principales políticas implementadas a nivel local con el propósito de promover la extracción de HNC. Esta dimensión del estudio se apoya en el análisis cualitativo de diferentes actos oficiales (leyes, decretos, resoluciones) y documentos (planes de gobierno y de desarrollo), así como en el seguimiento de medios de comunicación nacionales y locales.

El siguiente apartado está dedicado al análisis cualitativo de las demandas y las respuestas del Estado provincial a aquellos actores que se opusieron a la promoción de HNC. El estudio se nutre de la información proporcionada por once entrevistas semiestructuradas y focalizadas realizadas con informantes clave entre junio y diciembre de 2016 en la ciudad de Neuquén.<sup>10</sup> Asumimos que las representaciones de los protagonistas son el principal registro válido y accesible para este momento del análisis. Los relatos visibilizan elementos de la experiencia que nos aproximan a la comprensión de la lógica de formulación y el contenido de las demandas. Las personas entrevistadas fueron seleccionadas en su condición de referentes de los principales espacios de oposición al *fracking*: la Asamblea Permanente del Comahue por el Agua (APCA) y la Multisectorial contra la Hidrofractura (MH). Así, buscamos priorizar las experiencias colectivas por sobre las individuales, pues en ellas se plasman discusiones y reflexiones con potencialidad de materialización en espacios reconocidos política o institucionalmente. El contenido de las entrevistas fue codificado y reorganizado de acuerdo con cuatro ejes,<sup>11</sup> que permitieron transformar la información obtenida en datos significativos. El empleo de archivos periodísticos de medios nacionales y provinciales con fines documentales, nos ha permitido completar y complejizar el análisis precedente. Del mismo modo, la observación participante en las acciones políticas del movimiento anti-*fracking* convocadas públicamente en Neuquén Capital, en los territorios comunitarios *mapuce* o en los yacimientos, aportó a profundizar y

---

9 Nos apoyamos en datos suministrados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos, Secretaría de Energía de la Nación y la Dirección Provincial de Estadística y Censos de Neuquén. Para evitar repeticiones que entorpezcan la lectura, en el texto sólo referenciamos aquellos datos provenientes de otras fuentes.

10 Las referencias a cada entrevistado/a son expuestas con iniciales que no corresponden a su nombre real, con el objetivo de preservar el anonimato del/la informante.

11 Interpretación del contexto histórico; vínculo con y demandas al Estado en sus diferentes niveles; vínculo con y demandas a las empresas u otros intereses económicos; sustento y perspectiva política de las demandas.

contextualizar el estudio de las otras fuentes de información recopiladas. Para esta tarea, priorizamos las acciones que se difundían por múltiples vías de comunicación (diarios regionales, redes sociales de las organizaciones, noticieros televisivos locales, audiciones radiales, etc.) y a las que convocaban actores diversos. Finalmente, las conclusiones sintetizan los resultados de ambos apartados y plantean nuevas hipótesis de investigación a abordar en futuros trabajos.

## Acumulación, legitimación y promoción estatal de HNC en Neuquén

Como toda intervención estatal, el estudio de la política hidrocarburífera permite observar al Estado en acción, es decir, “desagregado y descongelado como estructura global”.<sup>12</sup> El campo de la política estatal es dinámico e incierto, pues ella es parte de un proceso que la rebasa y se encuentra tejido en torno a una *cuestión socialmente problematizada*: necesidades o demandas de clases, fracciones de clase, grupos u organizaciones que se incorporan en la agenda de problemas vigentes y frente a las cuales debe hacerse “algo”.<sup>13</sup>

Las políticas estatales son nudos y puntos de observación particularmente relevantes de ese proceso social. Primordialmente, cuentan con el respaldo de normas de cumplimiento obligatorio garantizadas por una última *ratio* de violencia legítima, lo cual les otorga mayor repercusión y hace que, a su alrededor, se articule buena parte de las interacciones entre los diferentes actores. Ahora bien, esas intervenciones del Estado nunca son unívocas o permanentes, sino que se caracterizan por involucrar un conjunto de acciones y omisiones, muchas veces inconsistentes o conflictivas entre sí, de las que participan diversas secciones, niveles y aparatos.<sup>14</sup> En realidad, la contingencia del proceso político expresa tanto la condensación y el basculamiento de relaciones de fuerza entre clases y fracciones de clase en su seno,<sup>15</sup> como la reproducción de intereses específicamente burocráticos y el desarrollo de proyectos hegemónicos y de Estado en pugna.<sup>16</sup>

En Argentina, la política hidrocarburífera del Estado se encuentra desdoblada en lo que, desde el punto de vista del análisis, pueden considerarse dos unidades distintas. A escala nacional, la intervención estatal en el sector persigue como propósito supe-

12 Oszlak y O'Donnell, 1995.

13 Ídem.

14 Ídem; Hirsch, 2017; entre otros.

15 Poulantzas, 1979.

16 Jessop, 2016.



rior el aseguramiento de una adecuada oferta energética, en tanto condición general para la acumulación que no puede ser creada o mantenida por la mera acción de los capitales individuales en competencia.<sup>17</sup> En este sentido, la política hidrocarburífera se encuentra abierta a múltiples formas que, desde el punto de vista específicamente económico, se entrelazan con un determinado modo de acumulación. Es decir, con un *modelo de desarrollo* económico específico, resultante de múltiples interacciones contradictorias y estructuralmente determinadas de clases y grupos sociales, que es capaz de unificar a escala nacional los diferentes momentos en el circuito del capital bajo la hegemonía de una de sus fracciones.<sup>18</sup> De las características históricas que asuma tal modelo, pueden deducirse tanto las necesidades de apropiación de los hidrocarburos en su condición de objetos de uso o recursos estratégicos, como sus potencialidades de producción en tanto valores o *commodities*, y de esa manera comprender los límites planteados a la intervención del Estado.

A escala subnacional, por su parte, la política hidrocarburífera se entrelaza con lógicas internas de desenvolvimiento de lo económico y lo político, así como con formas de vinculación con el Estado federal, en virtud de las cuales los recursos son predominantemente concebidos en su condición social de valores; es decir, en tanto mercancías cuya producción dinamiza la acumulación a escala local y que, por esa vía, proporcionan materialidad a la autonomía estatal en el arbitraje del conflicto. El límite de tal apariencia objetiva es la crisis fiscal.<sup>19</sup> En sus distintos niveles, el Estado debe crear o mantener las condiciones que posibilitan la acumulación. Pero tal *compromiso funcional* no puede ser sostenido abierta o permanentemente por la coerción, sino que debe procesarse a través de los mecanismos pluralistas y democráticos del poder político y aparecer –tanto en la forma como en el contenido de las políticas– como encarnación de una “voluntad general” que legitime el orden social.<sup>20</sup>

La crisis fiscal expresa la contradicción entre ambas funciones. Por un lado, las erogaciones gubernamentales no siguen unívocamente las leyes del mercado, sino que son objeto de conflicto entre clases y grupos.<sup>21</sup> Ello incluye, además de distintos mecanis-

---

17 Hirsch, 2017.

18 Hirsch, 1994.

19 O'Connor, 1974.

20 Offe, 1984.

21 Presentamos la idea del gasto fiscal como determinado por la protesta a modo de presupuesto que permite construir un marco de sentido para el fenómeno trabajado en este artículo. No nos proponemos *demostrarla aquí*, dado que ello sólo podría hacerse a partir de un conjunto de estudios de otra índole. Sin embargo, entendemos que los antecedentes de investigación, así como

mos de *asistencia social*, la demanda de trabajo en la producción de bienes y servicios organizada por el Estado, destinada a compensar las oscilaciones de los demás sectores económicos, o bien, a suprimir aquella *sobrepoblación relativa* que la rama más dinámica es incapaz de emplear. Por el otro, el relanzamiento de la acumulación en el sector que tracciona al conjunto de la economía puede implicar la agudización o producción de nuevas desigualdades frente a las cuales emerjan demandas que pongan en cuestión la legitimidad de la dominación política.

### Condicionamientos materiales a la lógica de intervención estatal

El Estado mantiene una relación objetiva con el proceso de acumulación, pero ella sólo puede materializarse políticamente en un locus determinado por la constelación de fuerzas entre clases y grupos sociales. Petruccelli caracteriza a la peculiar dinámica que adopta el conflicto social en Neuquén como determinada por una “contracultura de la protesta”,<sup>22</sup> es decir, por la existencia de un universo ampliamente compartido de valores y prácticas:

“[...] cierto anhelo de igualdad, un genérico “anti-imperialismo”, la protesta y el reclamo vistos como un valor positivo, una mirada crítica sobre el mundo y la sociedad en que viven, la organización y la movilización populares convertidas casi en una forma de vida, la importancia concedida a los derechos humanos, la oposición al MPN, cierta conciencia de clase.”<sup>23</sup>

Su núcleo se expresa en la existencia de sindicatos estatales fuertes, legitimados socialmente y con importante capacidad de movilización, pero también permea las cosmovisiones y formas de acción de otros grupos: cuentapropistas, estudiantes, capas pauperizadas de la clase obrera, minorías sociales. De modo general, la caracterización refiere al considerable poder reivindicativo que clases y grupos subalternos oponen al dominio del Movimiento Popular Neuquino (MPN) en la escena política provincial.

---

la covariación de los datos secundarios que se muestra en el próximo apartado, indican que la hipótesis es operativa en este caso.

22 Petruccelli, 2005, 2017.

23 Petruccelli, 2005, p. 22.



Distintos indicadores y fuentes secundarias posibilitan un acercamiento a esta lógica del conflicto durante la posconvertibilidad. De acuerdo a los datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS) sistematizados en el cuadro 1, Neuquén se ubica en tercer lugar a nivel nacional si consideramos el promedio anual de conflictos con paro en el ámbito estatal entre 2006-2015. Asimismo, ocupa el quinto lugar si analizamos el porcentaje anual promedio de huelguistas sobre la planta ocupada, y el sexto si observamos el promedio anual de jornadas de paro sobre la cantidad de conflictos con paro.

**Cuadro 1.** Promedio anual de conflictos con paro, huelguistas y jornadas de paro en el ámbito estatal, primeras diez provincias (2006-2015)

Promedio anual de conflictos con paro		Porcentaje anual promedio de huelguistas sobre planta ocupada		Promedio anual de jornadas de paro sobre conflictos con paro	
Buenos Aires	90	Santa Fe	53,2	Buenos Aires	23.101
Córdoba	61	Jujuy	45,4	Jujuy	13.869
Neuquén	46	Córdoba	45,3	Chaco	9.845
Santa Fe	42	Buenos Aires	41,3	Entre Ríos	7.915
Chaco	37	Neuquén	36,9	La Pampa	7.705
Catamarca	34	Entre Ríos	36,6	Neuquén	7.612
Santa Cruz	33	Santa Cruz	33,6	Santa Fe	7.129
CABA	32	Mendoza	32,1	Corrientes	6.960
Entre Ríos	28	Catamarca	29,3	Mendoza	6.298
Jujuy	27	Río Negro	27,5	Tucumán	5.998

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del MTEySS.

En estos relevamientos, Neuquén se encuentra por encima de las restantes provincias patagónicas, similares en cuanto a su composición o población, así como en su dinámica de conflictividad laboral, relativamente superior a la media nacional. Lo propio ocurre, con mayor nivel de agregación, de acuerdo al registro de “hechos de rebelión”<sup>24</sup> elaborado por el Programa de Investigación sobre el Movimiento de la So-

<sup>24</sup> PIMSA define a esta unidad de registro como “todo hecho colectivo llevado a cabo por personificaciones de categorías económicas, sociales o políticas, dirigido contra alguna expresión

ciudad Argentina (PIMSA). La cuantificación absoluta entre 2002 y 2009 posiciona a Neuquén en primer lugar entre las provincias patagónicas y en séptimo puesto a nivel nacional.<sup>25</sup>

El marco también ha sido propicio para el desarrollo y la incidencia de organizaciones anticapitalistas. El cuadro 2 muestra que en las elecciones presidenciales el porcentaje de votos obtenidos por los partidos de izquierda en la provincia siempre fue superior al alcanzado a nivel nacional. Asimismo, desde su reagrupamiento como frente en 2011, aquellos han crecido en los comicios locales, logrando escaños en la Legislatura.

**Cuadro 2.** Porcentaje de votos de la izquierda en Neuquén y total nacional, elecciones presidenciales (2003, 2007, 2011 y 2015)

2003	Neuquén	Nacional
Izquierda Unida + Partido Obrero	2,81	2,44
2007	Neuquén	Nacional
Partido Obrero + MST + Alianza Frente de Izquierda y los Trabajadores por el Socialismo	2,05	1,73
2011	Neuquén	Nacional
Frente de Izquierda	3,24	2,3
2015	Neuquén	Nacional
Frente de Izquierda	5,42	3,23

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional Electoral.

La influencia del anticapitalismo se extiende a otros ámbitos de la vida social:26 el movimiento cooperativo y de empresas recuperadas por sus trabajadores; el movimiento estudiantil; los medios de comunicación alternativos; y los movimientos feministas.

del estado de cosas existente. Los hechos son colectivos no por la cantidad de participantes sino por ser expresión de intereses colectivos, aun cuando sean protagonizados por una sola persona” (PIMSA, 2007, p. 229).

25 PIMSA, 2007, 2009. Petruccelli (2017, pp. 20-21) proporciona datos más específicos sobre los conflictos protagonizados por la Asociación de Trabajadores de la Educación de Neuquén (ATEN).

26 Petruccelli, 2005, 2017; Aiziczon, 2009; Burton, 2020; entre otros.

Finalmente, debe mencionarse que, de acuerdo a distintos relevamientos,<sup>27</sup> Neuquén ha sido epicentro de la conflictividad indígena en Argentina. Este hecho se explica por la consolidación de un prolongado proceso de reafirmación étnica, cultural y política del pueblo *mapuce*, que mejoró su capacidad de defensa del territorio y el patrimonio cultural comunitario.<sup>28</sup> La mayor parte de los conflictos se desarrolla en oposición a la industria petrolera, dados el volumen de recursos de la provincia, la tendencia expansiva de la frontera productiva y sus severos impactos socio-ambientales.<sup>29</sup>

La dificultad para alcanzar marcos de unidad política que desafíen el dominio electoral del MPN no obtura, sin embargo, el arribo a compromisos que sostienen un elevado piso de reivindicaciones y demandas. Con frecuencia, ello se traduce en distintos tipos de acciones directas: huelgas; manifestaciones; concentraciones; cortes de rutas y calles; bloqueo a instalaciones petroleras; realización de asambleas populares en espacios públicos; tomas de tierras y establecimientos productivos.<sup>30</sup>

Esta capacidad de activación incrementa el *costo fiscal* de la construcción de consenso y provoca la aparición de déficits en fases de desaceleración y caída del sector extractivo. Durante los noventa, la transformación neoliberal del complejo hidrocarbúfero operó una primarización del desarrollo de la acumulación a nivel provincial. Las inversiones se destinaron predominantemente a la extracción, en el marco de una estrategia que priorizó la monetización inmediata de las reservas comprobadas. Hacia 1999, Minería e hidrocarburos alcanzó una participación máxima sobre el producto bruto geográfico del 69,4%. Esta drástica expansión de la producción no generó eslabonamientos tecnológicos asociados a nivel local, sino un retroceso de los desarrollos de ingeniería, metalmecánica y petroquímica.<sup>31</sup>

El cuadro 3 muestra que, durante la postconvertibilidad, la débil integración del complejo consolidó el perfil *extractivista* legado por los noventa.

27 CELS, et al., 2011; Salgado et al., 2013; entre otros.

28 Agosto, 2008; García Gualda, 2017; entre otros.

29 di Risio, Gavaldà, Pérez Roig y Scandizo, 2012; Álvaro y Riffo, 2019; entre otros.

30 Petruccelli, 2005, 2017; Bonifacio, 2012; Álvarez Mullaly, 2015; Alfieri, 2017; Riffo y Rocha Varsanyi, 2017; entre otros.

31 Laría y Landriscini, 1999; Kozulj y Lugones, 2007; entre otros.

**Cuadro 3.** Estimación de la integración vertical del complejo hidrocarburífero

Valor agregado según sector en valores corrientes (en miles de pesos y porcentajes)					
Sector		1993	2001	2008	2015
Primario	Extracción de petróleo y gas				36.850.588
		93,4%	91,5%	91,9%	89,5%
Secundario	Fabricación de productos de la refinación de petróleo				1.849.255
		2%	2,1%	2,9%	4,4%
	Generación de energía térmica				1.393.118
		2,8%	3%	3,4%	3,3%
Fabricación y distribución de gas	9.837		53.197	259.617	
	0,6%	0,8%	0,4%	0,6%	
Terciario	Comercio minorista de combustibles y lubricantes + transporte por oleoductos y gasoductos				801.124
		0,9%	2,3%	1,2%	1,9%
<b>Total</b>					<b>41.153.703</b>

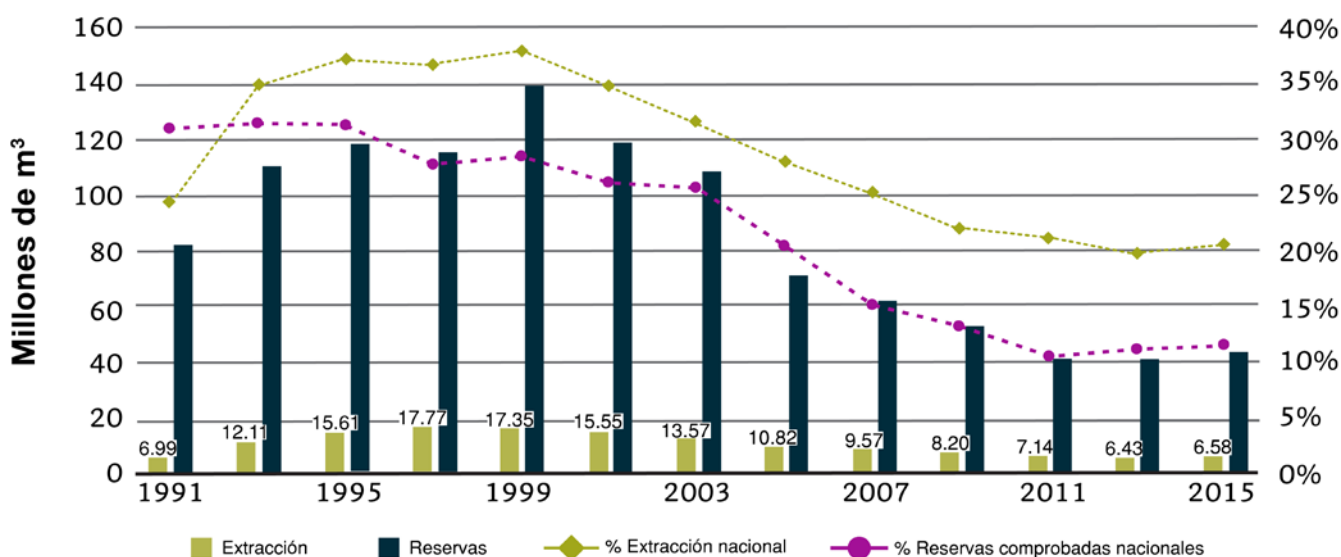
**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de la Dirección Provincial de Estadística y Censos.

La mera extracción de petróleo y gas tiene un pobre efecto sobre el conjunto de la economía en términos de puestos de trabajo directos e ingresos.<sup>32</sup> Por un lado, convierte a la percepción de regalías en la principal fuente genuina de ingresos corrientes del Estado. Ella no sólo es fundamento material de la autonomía estatal para el arbitraje del conflicto a nivel interno, sino también de la capacidad de negociación de la Provincia ante el Gobierno federal. Por el otro, la baja absorción de fuerza de trabajo en la rama productora de mayores excedentes se traduce en la existencia de una sobrepoblación relativa distribuida entre el comercio y los servicios, o dependiente del empleo en el sector público e ingresos no salariales de distinto tipo.

<sup>32</sup> Kozulj y Lugones, 2007.

El agotamiento del sector extractivo gatilla rápidamente una contradicción cuya expresión más visible es la tendencia a la crisis fiscal. Entre 2002 y 2015, el PBG real de la provincia creció a una tasa anual de apenas el 0,8%. Los gráficos 1 y 2 muestran que este estancamiento estuvo determinado por la declinante performance del sector hidrocarburífero durante la posconvertibilidad.<sup>33</sup>

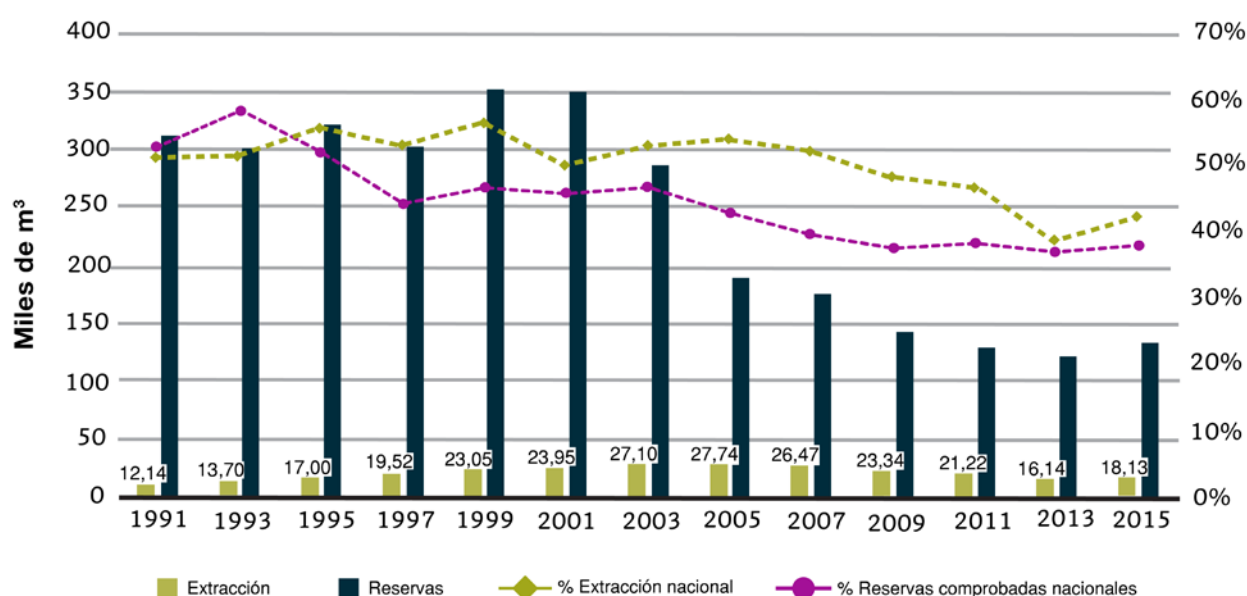
**Gráfico 1.** Producción y reservas comprobadas de petróleo en Neuquén, en MM m<sup>3</sup> (1991-2015)



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de Secretaría de Energía de la Nación y la Dirección Provicinial de Estadísticas y Censos.

33 En el mismo período, la participación del sector Minería e hidrocarburos en el PBG cayó del 65,1% al 33,1%.

**Gráfico 2.** Producción y reservas comprobadas de gas en Neuquén, en MM m<sup>3</sup> (1991-2015)



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de Secretaría de Energía de la Nación y la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos.

La caída de la producción de petróleo y gas tuvo un importante efecto sobre la situación económica y fiscal de la Provincia. Al encontrarse dolarizados, los ingresos en pesos por regalías hidrocarburíferas se duplicaron con la devaluación de 2002 y pasaron a representar el 58,2% del total de los recursos corrientes. Desde entonces, pese al alza de los precios en el mercado interno y las sucesivas modificaciones del tipo de cambio, tendieron a caer en términos relativos. En 2015, sumaron \$ 5263 millones y su gravitación se redujo al 20,3%, siendo desplazados por otros tributos provinciales y nacionales.

Por su parte, el crecimiento del empleo privado tuvo efectos acotados en dos sentidos. En primer término, aunque redujo la cantidad de beneficiarios de subsidios y planes,<sup>34</sup> no modificó las características del mercado de trabajo, signado por la relativamente baja incidencia del sector Minería y petróleo.

<sup>34</sup> Entre 2002 y 2007, período de mayor recuperación del empleo (ver cuadro 4), la cantidad de beneficiarios del Fondo Complementario de Asistencia Ocupacional (Ley provincial N° 2128/95) cayó de 8559 (enero de 2002) a 4072. En el caso del Programa de Empleo Jefes de Hogar, la reducción fue de 21 147 (diciembre de 2002) a 6840 (diciembre de 2007).

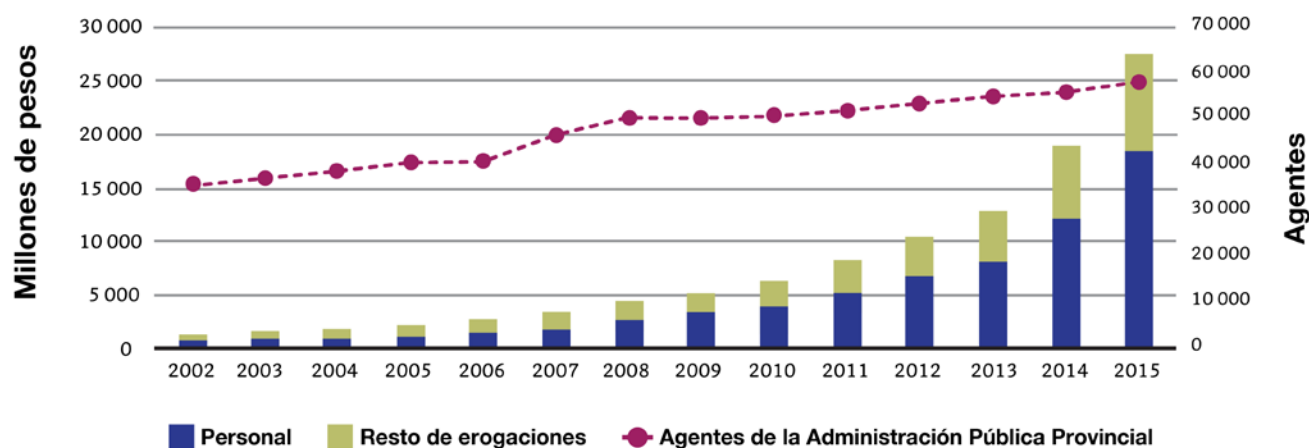


**Cuadro 4.** Empleo asalariado registrado del sector privado en Neuquén, crecimiento en miles y participación sobre el total (2002-2015)

	2002-2007	2008-2012	2013-2015	Participación 2002	Participación 2015
Agricultura, ganadería y pesca	1,2	0,5	-0,1	7,3%	4,4%
Minería y petróleo	5,9	0,4	5,6	14,0%	17,8%
Industria	3,7	-0,2	0,6	8,1%	7,2%
Comercio	6,8	1,4	3	18,5%	18,8%
Servicios	16,8	0,6	4,1	40,9%	38,6%
Electricidad, gas y agua	0,1	0,1	0,1	3,2%	1,7%
Construcción	7,8	-2	3,6	8,1%	11,4%
Total	42,6	1	17,1	100%	

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del MTEySS.

En segundo término, la mejora disminuyó el peso del empleo público legado por la crisis, pero la carga continuó siendo elevada en términos relativos. El gráfico 3 muestra que entre 2002 y 2015 la cantidad de agentes de la administración pública provincial creció de 35 210 a 57 173. En el mismo período, su gravitación en el conjunto de los asalariados formales cayó del 42,6% al 32,7%. Sin embargo, en 2015 seguía por encima del porcentaje de empleo público provincial sobre la cantidad total de asalariados registrados a nivel nacional (26,7%) y duplicaba el promedio nacional de empleados provinciales cada mil habitantes.

**Gráfico 3.** Erogaciones corrientes y Agentes de la Administración Pública Provincial

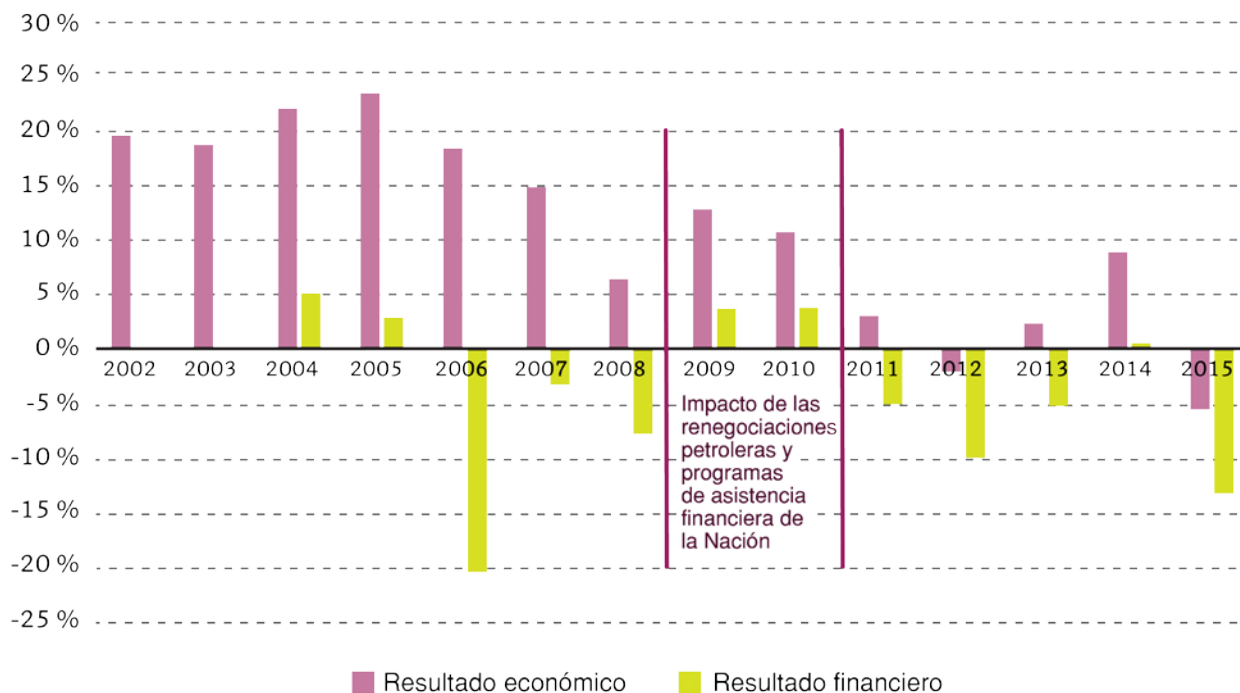
**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de la Dirección Provincial de Estadística y Censos de Neuquén.

A partir de 2006, los gastos por crecimiento de la planta de agentes y recomposiciones salariales impactaron de lleno sobre las finanzas de la provincia.<sup>35</sup> Entre 2002 y 2005, las partidas destinadas a *personal* se mantuvieron estables en torno al 48% del total de los desembolsos corrientes. Desde entonces, comenzaron a crecer por encima del conjunto hasta implicar, en 2015, un 66,5% del total. La presión de tal incremento operó sobre una estructura presupuestaria caracterizada por la inflexibilidad a la baja del gasto social. De punta a punta, las partidas destinadas a *Salud, Educación y cultura, Ciencia y técnica y Bienestar social* pasaron del 51% al 54% del total de las erogaciones agrupadas por finalidad.

En términos agregados, de 2006 en adelante los gastos corrientes crecieron más rápidamente que los ingresos –a tasas anuales del 29,4% y 25,3%, respectivamente. Si la dinámica de los primeros revela el progresivo *costo* de las funciones de legitimación del Estado, la desaceleración de los segundos da cuenta del agotamiento del modelo extractivo en su modalidad convencional. Como muestra el gráfico 4, ambas tendencias se tradujeron en un persistente deterioro de los resultados económicos (relación ahorro-desahorro corriente) y financieros (relación entre el total de recursos y el total de erogaciones) de la provincia.

<sup>35</sup> Giuliani, 2008; 2013.

**Gráfico 4.** Resultado económico y financiero, como % de los recursos corrientes (2002-2015)



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Obras Públicas de la Provincia de Neuquén

O'Connor plantea que la crisis fiscal puede dar lugar a distintas formas de intervención. La primera de ellas consiste en la expansión del endeudamiento. En nuestro caso, los desequilibrios económicos fueron diferidos por la adhesión a programas de asistencia financiera implementados por la nación, así como por la emisión de deuda. A partir de 2011, las sucesivas colocaciones incrementaron el peso de ese *stock*, luego de un período inicial de relativo desendeudamiento.<sup>36</sup> Según se desprende del análisis de las Cuentas Generales de Inversión, sólo se trató de un mecanismo de desplazamiento de la crisis, pues los ingresos obtenidos fueron destinados al incremento de los gastos corrientes y no a inversiones que permitieran aumentar la capacidad de amortización de deuda.<sup>37</sup>

36 Según datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, entre 2002 y 2011 la relación stock de deuda/PBG había descendido del 15,7% al 7,9%; en 2013 ya había trepado al 12,7% del PBG y, superado el efecto de la devaluación de 2014, en 2015 volvió a crecer en términos absolutos y relativos.

37 Asimismo, ver Giuliani 2008; 2013.

La segunda forma de intervención busca relanzar la acumulación en el sector que tracciona al conjunto de la economía. A menudo, tal impulso supone la creación de empresas estatales que potencien la inversión y asuman riesgos que los capitales privados no están en condiciones o dispuestos a afrontar. En Neuquén, la prolongada declinación de la producción de petróleo y gas era expresión de un proceso más general de maduración y agotamiento de las cuencas productivas del país.<sup>38</sup> Por ello, aquel relanzamiento sólo podía lograrse mediante la promoción de explotaciones *no convencionales*.

### *El impulso provincial a los HNC*

Neuquén fue pionera en la asunción de los HNC como objetivos estratégicos. En 2007, la Plataforma de Gobierno de la administración de Jorge Sapag declaró la necesidad de propiciar “el incremento de las reservas con mayores inversiones en la exploración de horizontes geológicos más profundos y más complejos”.<sup>39</sup> Poco tiempo después, entre los Lineamientos para el Plan Director del Desarrollo Neuquino (COPADE, 2008), se planteó la necesidad de “fomentar la producción de gas explorando áreas de arenas compactas y campos de baja porosidad”. Por último, el “Plan Quinquenal 2012-2016 Neuquén Más Energía” asumió como meta “replicar, adaptando y acortando los plazos, la experiencia exitosa de Canadá y Estados Unidos para desarrollar los yacimientos no convencionales”.

A partir de 2007, se implementaron políticas destinadas a mejorar y ampliar las posibilidades de acumulación de los capitales petroleros. Mediante el Decreto N° 822/08 y la Ley N° 2615/08 se renegociaron concesiones de explotación previamente otorgadas por el Estado nacional. Con YPF a la cabeza, se celebraron más de treinta prórrogas anticipadas por diez años de concesiones que vencían en 2017. Los capitales petroleros demandaban esta extensión de los contratos, en vistas del horizonte de previsibilidad necesario para afrontar mayores desembolsos en tecnología. A cambio, además de las nuevas obligaciones de inversión, la Provincia obtuvo el pago de un canon extraordinario y el compromiso de priorizar la contratación de proveedores de servicios radicados localmente. Los ingresos obtenidos –alrededor de US\$ 400 millones– debían utilizarse para la realización de obras de infraestructura que favorecieran *el desarrollo autosustentable y la diversificación productiva*. Sin embargo, la frágil situación económica obligó a emplearlos, en 2009 y 2010 (ver gráfico 4), para el pago de deudas con proveedores, vencimientos de bonos en dólares y aguinaldos de la planta de empleados públicos.

<sup>38</sup> Cruz, 2005.

<sup>39</sup> Legislatura del Neuquén. Diario de Sesiones, 10 de diciembre de 2007, p. 3261

Paralelamente, se profundizó el proceso de “expansión de la frontera hidrocarburífera” iniciado en 2000.<sup>40</sup> Mediante los decretos N° 770/08 y N° 2054/08 se creó Gas y Petróleo del Neuquén S.A. (GyP), compañía conducida por el Estado provincial que fue facultada para intervenir en los diferentes segmentos de la actividad. A partir del Decreto N° 436/09, GyP fue *capitalizada* mediante sucesivas reservas y transferencias de áreas hidrocarburíferas que la convirtieron en titular de una superficie únicamente comparable a la adjudicada a YPF. Mediante este control territorial, la compañía concretó asociaciones con inversores locales e internacionales bajo el esquema *carry*.<sup>41</sup>

Sin embargo, estos esfuerzos colisionaron reiteradamente con la política entonces llevada adelante por el PEN, consistente en la separación del espacio nacional respecto de la ascendente dinámica de las cotizaciones en el mercado mundial.<sup>42</sup> Esta descoordinación de objetivos, que se expresó como conflicto de prerrogativas e intereses entre la nación y la provincia, encontró una vía de solución a partir de la recuperación del control estatal de YPF y la necesidad de generar condiciones marco que posibilitaran la atracción de inversores internacionales para la extracción masiva de HNC.<sup>43</sup> En este sentido, *la convergencia de objetivos y políticas resulta de una yuxtaposición de crisis*: la fiscal que afecta a la provincia y la del sector externo motivada por el creciente déficit de la balanza comercial energética.<sup>44</sup>

En las nuevas condiciones generadas a nivel nacional a partir de 2013, los accionistas de GyP aprobaron sucesivos aumentos del capital social y solicitaron el ingreso de la compañía al régimen de oferta pública. En 2015, GyP concretó acuerdos para iniciar proyectos piloto de considerable relevancia en el desarrollo de la formación Vaca Muerta. La inversión consolidada de estos pilotos ronda los US\$ 2000 millones en cinco años y un total proyectado de US\$ 26 600 millones al finalizar el plazo de 35 años de vigencia de las concesiones de explotación. En todos los casos, la estatal neuquina participa con un 10% en las Unidades Transitorias conformadas, concretando sus inversiones en dos de ellas mediante el sistema *carry*. Gracias

40 Pérez Roig, 2014.

41 El sistema implica que, durante la etapa piloto, la inversión corra por cuenta del socio privado. Una vez comprobada la viabilidad comercial del yacimiento, G&P reintegra su porcentaje de participación –que oscila entre un 10% y un 15%– con la propia producción del proyecto.

42 Fundamentalmente a través de la aplicación de derechos de exportación y la búsqueda de acuerdos de precios con los productores (Pérez Roig, 2021).

43 Pérez Roig, 2020.

44 Barrera y Serrani, 2018; Pérez Roig, 2021.

a su crecimiento, GyP se convirtió en un medio adicional de financiamiento del Estado provincial.<sup>45</sup>

A su vez, el Gobierno neuquino avanzó rápidamente en la adecuación de otros aspectos rectores de la actividad. El Decreto N° 1483/12 estableció un conjunto de normas y procedimientos con el propósito de compatibilizar la incorporación de nuevas tecnologías con los fundamentos de la ley de Medio Ambiente de la Provincia. La norma fijó la obligatoriedad de que los proyectos no convencionales contaran con una Licencia Ambiental expedida por la Autoridad de Aplicación.<sup>46</sup> La preocupación central del decreto era la regulación del uso y tratamiento del agua utilizada para las maniobras de fractura hidráulica masiva.

Finalmente, Neuquén debía ejercer funciones de contraparte en el caso del contrato firmado en 2013 por Chevron e YPF para el desarrollo masivo de HNC en el área Loma Campana. El 24 de julio, se arribó a un Acta Acuerdo entre la provincia y la petrolera nacional, *ad referendum* de su aprobación por parte del Poder Ejecutivo Provincial y de la Legislatura, que debía ratificarlo en última instancia. El aval del ejecutivo –Decreto N° 1208– fue publicado en el Boletín Oficial dos días después. Pese a la falta de precisiones acerca de la arquitectura legal y económica de la asociación entre ambas empresas, el Gobernador urgió a los legisladores a aprobar el acuerdo.<sup>47</sup>

Al ingresar al cuerpo, los oficialismos de la nación y la provincia impidieron que el proyecto fuera girado a la Comisión de Medio Ambiente, limitando su tratamiento a las de Hidrocarburos, Asuntos Constitucionales y Hacienda. Tanto la discusión en las comisiones como la sesión ordinaria del 28 de agosto transcurrieron en el marco de un importante proceso de movilización de la ciudadanía y un virtual *blindaje* del recinto.<sup>48</sup> La oposición fundamentó su rechazo al acuerdo en el desconocimiento del contenido del contrato firmado entre Chevron e YPF, los riesgos y el déficit de capacidades institucionales para llevar adelante la fiscalización ambiental del proyecto, así como en el plazo de prórroga concedido al área Loma Campana.

45 Los Decretos N° 899/14 y N° 1808/15 dispusieron la emisión de Letras del Tesoro que fueron suscriptas por la compañía.

46 Al año siguiente, el Decreto N° 422/13 excluyó a la perforación de pozos exploratorios y de desarrollo no convencional del requisito de presentación de un Estudio de Impacto Ambiental, incorporándolos al listado de actividades para las que sólo sería necesaria la elaboración de un Informe Ambiental.

47 Necesitamos que se apruebe rápidamente (31 de julio de 2013) *Río Negro*.

48 El acuerdo YPF-Chevron pasó el primer filtro en la Legislatura de Neuquén (15 de agosto de 2013) *Clarín*; La policía neuquina cercó la Legislatura (27 de agosto de 2013) (8300).



La noche previa al último debate, la MH organizó un acampe y un concurrido festival en repudio del acuerdo frente al edificio de la Legislatura. Al día siguiente, la policía provincial reprimió brutalmente una masiva movilización convocada por la MH, la Central de Trabajadores de Argentina (CTA), el Sindicato Ceramista y la Federación Universitaria del Comahue.<sup>49</sup> La jornada culminó con dos detenidos y veinte heridos, entre los que se contaban militantes sindicales, periodistas y estudiantes impactados por balas de goma, así como un docente que recibió un disparo de bala de plomo en el abdomen.<sup>50</sup> En el recinto, la discusión se extendió por seis horas. El MPN y el Frente para la Victoria se opusieron al pedido de los demás bloques de suspender la sesión y lograron la aprobación en general del acuerdo con 25 votos afirmativos y dos negativos.

### *Articulación de demandas y oposición al fracking*

Tanto la masividad de la movilización, como la crudeza de la represión estatal, pusieron de manifiesto la existencia de un contexto político y sociocultural distinto al que durante décadas había enmarcado la intervención estatal en el sector hidrocarburífero. La posibilidad de un acuerdo entre YPF y un *capital extranjero* para el desarrollo de HNC potenció la atención pública recibida por un conjunto de problematizaciones que se encontraban latentes en la agenda de debate y que habían comenzado a ser visibilizadas con mayor fuerza en los últimos dos años. Tras la consigna “¡No al fracking!” convergió un amplio abanico de demandas que suponen distintas percepciones y definiciones semánticas de un problema en realidad grávido de múltiples problemas, que se traducen en grados variables de impugnación a la política del Estado.

### *Problemas y temporalidades de la agenda pública*

La construcción de una agenda alternativa había sido resultado de un progresivo proceso de conjunción y sedimentación de experiencias colectivas subalternas que se desarrollaron en distintos tiempos históricos. En primer lugar, la traumática desestructuración de relaciones económicas, sociales y culturales provocada por la privatización de YPF<sup>51</sup> era un recuerdo del pasado reciente que proporcionaba herramientas para el cuestionamiento de las formas que asume la actividad. En los testimonios, la alusión a la fragmentación de la empresa se conecta con los estallidos populares de

49 Reprimen con gases y balas de goma la marcha en contra del acuerdo YPF-Neuquén (28 de agosto de 2013) (8300).

50 El docente de la UNCo herido con una bala de plomo se encuentra fuera de peligro; La CTA para y se moviliza mañana para repudiar la represión (28 de agosto de 2013) (8300).

51 Ver Klachko, 2002; Bonifacio, 2011; Palermo, 2012; entre otros.

la segunda mitad de la década del noventa. Aquí se gesta el problema del control y la apropiación de los recursos, así como del rol que YPF debe cumplir en las comarcas petroleras. Distintos entrevistados explican a partir de esta definición el surgimiento de espacios organizativos que se integrarían a las articulaciones anti-*fracking*: “[c]uando fue todo el periodo de la privatización, nosotros armamos el Movimiento en Defensa de YPF, que participaron algunos *ypefianos*, sectores políticos y demás, hace como veintipico de años y ahora hicimos el Movimiento por la Recuperación del Petróleo”.<sup>52</sup>

En segundo lugar, las condiciones de existencia del pueblo *mapuce* habían cobrado una amplia visibilidad. Como señalábamos, en los noventa se produjo un proceso de reorganización de los pueblos originarios, en virtud del cual cobró fuerza el cuestionamiento a la histórica desposesión de tierras en la Patagonia. Esas reivindicaciones fueron receptadas en distintos tratados internacionales y reconocidas constitucionalmente en la reforma de 1994. En este marco, se publicaron dos estudios científicos solicitados por los *Lof* (comunidades) Paynemil y Kaxipayiñ y la Confederación Mapuche de Neuquén (CMN), luego de denuncias acerca de los impactos sufridos en sus territorios a raíz de la explotación del yacimiento Loma La Lata.<sup>53</sup> Por primera vez, fueron cuantificados los daños ambientales producidos por la actividad hidrocarbúfera en diferentes espacios naturales, así como sobre la salud de los *Lof*, y el caso cobró importante trascendencia pública tras la elevación de una demanda ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

En tercer lugar, en el marco de la lucha contra la megaminería, se habían gestado diversos espacios políticos que objetaban la relación establecida con la naturaleza a través de distintas actividades económicas. En Neuquén, este problema emergió con fuerza a mediados de 2008, cuando cobró conocimiento la presencia de una empresa minera en territorio de la comunidad Mellao Morales. El proyecto motivó la organización de dos asambleas locales y la conformación del Foro Permanente por el Medio Ambiente (FOPERMA) en la ciudad de Neuquén. En junio de 2012, se realizó el primer referéndum de cumplimiento obligatorio en la localidad de Loncopué. Con una elevada participación, el 82% se manifestó a favor de una ordenanza que prohíbe la minería a cielo abierto en el ejido municipal.<sup>54</sup>

Más recientemente, las entrevistas permiten identificar tres hechos que nutrieron la conformación de aquella agenda. En primera instancia, la circulación de informa-

52 RM, comunicación personal, 14 de julio de 2016.

53 di Risio, Gavaldà, Pérez Roig y Scandizzo, 2012; Pérez Roig, 2018.

54 Loncopué hizo historia con un referéndum que rechazó la megaminería (4 de junio de 2012) *La Vaca*.

ción proveniente de Estados Unidos acerca de las consecuencias socio-ambientales registradas por la implementación del *fracking*. En los inicios, un canal importante fueron los propios trabajadores neuquinos enviados a capacitarse allí por sus empresas. Este conocimiento se compartía en ámbitos domésticos y familiares, o bien, en encuentros públicos: “[e]n esa primera actividad del centro (...) cayó [Luis] Durán<sup>55</sup> a brindar su información, de que él había trabajado en Estados Unidos con el tema y que la situación era grave”.<sup>56</sup>

En segunda instancia, la celebración del *Wiñoy Xipantv* en 2011 en Neuquén capital, ceremonia que culmina con un espacio político de articulación abierto a militantes el día 24 de junio. Ese año surgió la primera evidencia del pozo piloto que Apache estaba realizando en el área Anticlinal Campamento, en el territorio del *Lof mapuce Gelay Ko*<sup>57</sup>: “[c]reo que explotó todo eso con la apertura del primer pozo en Gelay Ko, de la pileta gigante (...) A partir de ese hecho, nuestra organización se tomó varios meses para determinar qué era y qué posición íbamos a tomar. (...) Y nos fijamos el *Wiñoy Xipantv* del año 2011 como el momento para expedirnos al respecto”.<sup>58</sup>

Por último, la aparición de “Zonas de Sacrificio. Impactos de la industria hidrocarbúfera en Salta y Norpatagonia”,<sup>59</sup> libro que recopila y sintetiza críticamente la experiencia de distintos actores ligados a la industria. Según los testimonios, la presentación de este trabajo en varias ciudades de Neuquén fue ámbito de encuentro y reflexión colectiva para trabajadores, comunidades de pueblos originarios y activistas del movimiento ecologista. Los debates suscitados en el marco de la ceremonia del *Wiñoy Xipantv* y de la presentación del libro han sido considerados por distintos entrevistados como el puntapié inicial para la conformación de la APCA y la MH.

En suma, la consolidación de los HNC como objetivos estratégicos multiescalares de la política estatal galvanizó percepciones de larga data asociadas al *nacionalismo petrolero*. Asimismo, su irrupción en la agenda de gobierno se produjo en un marco signado por un quiebre histórico en la consideración pública acerca de las consecuencias socio-ambientales de la industria petrolera.

55 Ingeniero y concejal de Neuquén capital en el periodo 2015-2019.

56 FW, comunicación personal, 26 de diciembre de 2016.

57 Neuquén, punta en Latinoamérica en el desarrollo del “shale gas” (30 de junio de 2010) *La Mañana Neuquén*.

58 FW, comunicación personal, 26 de diciembre de 2016.

59 di Risio, Gavaldà, Pérez Roig y Scandizzo, 2012.

## Las demandas tras el “¡No al fracking!”

La definición de un problema socialmente relevante capaz de ingresar en la agenda estatal y reclamar algún tipo de *solución* es siempre un artificio de la lucha política. Ello coloca en juego, con distinto grado de incidencia, relaciones sociales de fuerza, trayectorias colectivas e individuales y formas de percibir el mundo. En su carácter de construcción intersubjetiva, *el problema* puesto de relieve puede comprender múltiples planos, es decir, puede englobar un cúmulo de problemas y de definiciones semánticas.

En la oposición al *fracking* hallamos una convergencia de este tipo, sustentada, en lo inmediato, por aquellos trozos históricos de trayectorias y experiencias.

“La Multisectorial [contra la Hidrofractura] somos un montón de espacios que nos juntamos con una problemática en común, pero a medida que fuimos caminando fuimos viendo que teníamos acuerdos en algunas cosas y en otras no. Entonces llegamos a un consenso mínimo en su inicio que era estar en contra del fracking.”<sup>60</sup>

Una percepción del problema se relaciona con la gestión económica y da sustento a la demanda de la estatización de los recursos: “[l]a actividad está en manos de grupos monopólicos que se mueven a nivel internacional y que miran con rentabilidad. Todo lo que queda después de la perforación [el flowback], se tira en unos reservorios que no sabemos dónde están”.<sup>61</sup> La presencia de empresas extranjeras se asocia con intereses ajenos al país y a su territorio; por el contrario, se entiende que la estatización de la industria facilitaría su control económico, así como una apropiación social más equitativa. Con posterioridad a este consenso, los enfoques pueden diferir entre quienes defienden posiciones *estatistas* o *nacionalistas* y aquellos que abogan por la gestión directa en manos de los trabajadores y la comunidad. En ambos casos, no obstante, existen serios cuestionamientos a los límites de la Ley de “Soberanía Hidrocarbúfera”, a raíz del carácter parcial de la estatización de YPF y el sostenimiento de la figura de sociedad anónima.

60 RB, comunicación personal, 4 de junio de 2016.

61 RM, comunicación personal, 14 de julio de 2016.

Para varios entrevistados, la subordinación de la actividad a un control político democrático –o bien, su sustracción de las compulsiones del mercado– permitiría prescindir de los HNC, para continuar desarrollando formas convencionales de extracción. Ello no sólo reduciría los impactos ambientales, sino que además evitaría la dependencia del paquete tecnológico del *fracking* y abonaría al fortalecimiento de empresas y capacidades locales. Otros, en cambio, cuestionan la propia sostenibilidad de la industria petrolera como fundamento de la economía provincial y demandan una mayor diversificación productiva. La estatización es pensada, en este caso, como puntapié inicial de un proceso de transición. “[s]i es ‘extractivismo’, es ‘extractivismo’ y es igual de dañino si lo llevan los trabajadores, el Estado o las empresas”.<sup>62</sup>

Como se observa, esta última postura otorga mayor jerarquía a la cuestión ambiental en su elaboración del problema. Aquí, cobran centralidad dos aspectos relacionados con el uso del agua en las maniobras de fractura: “el de contaminación y el de disminución de caudales por sobreuso en el marco del cambio climático”.<sup>63</sup> Por un lado, el *fracking* supone un alto riesgo de contaminación de la cuenca hídrica, que podría implicar la degradación de todo el ecosistema por la forma en que ella conecta diferentes entornos naturales. Por el otro, la cuestión del cambio climático es una preocupación latente en la que se expresa el carácter intergeneracional de esta demanda: “[h]ay que terminar con las cosas fósiles. Claro, vos encendés el gas y supongo que nuestros hijos, nietos, van a extrañar el gas, porque el gas es una cosa interesante para dar calor, pero hay que acostumbrarse a la electricidad que venga de cosas naturales y que se pueda renovar”.<sup>64</sup> El derecho de las nuevas generaciones a gozar de un ambiente sano y habitable despierta distintos tipos de propuestas, que oscilan entre la prohibición inmediata del *fracking* y la elaboración de normativas que permitan un mayor control estatal de las explotaciones.

La problematización ambiental también emerge de la cosmovisión indígena. En la cultura ancestral de los pueblos originarios no existe la escisión entre sociedad y naturaleza. De aquí han tomado forma argumentos filosóficos y epistemológicos convergentes con otros de vertiente ecologista, que permiten una reflexión más profunda acerca de la instrumentalización de la cual es objeto la naturaleza al encontrarse sometida a la lógica de la rentabilidad económica.<sup>65</sup> Asimismo, el relato de lo que su-

62 RB, comunicación personal, 4 de junio de 2016.

63 LA, comunicación personal, 16 de julio de 2016.

64 SN, comunicación personal, 29 de julio de 2016.

65 La productividad de este diálogo en las luchas socioambientales latinoamericanas ha sido



cede en las comunidades ha sido otra forma de acercamiento a la problemática: “[t]omamos mucho contacto con la Confederación Mapuche y con varios de los pueblos originarios, que se acercaron solidariamente. Compartíamos espacios sociales y a partir de eso, fuimos intercambiando y ellos también nos fueron contando la situación que atravesaban”.<sup>66</sup>

Por último, durante el desarrollo de la oposición al *fracking*, cobró cada vez más relevancia el problema de la apropiación de los recursos en tanto objetos de uso. Parte del argumento que legitima la extracción de HNC es su aprovechamiento como fuentes energéticas que garanticen el abastecimiento y el bienestar doméstico. Pero, ¿quiénes son los principales consumidores? Esta inquietud puso en evidencia la desigualdad de acceso existente. La pregunta ¿energía para quién? posibilitó la apertura de un debate más amplio acerca de la propia matriz de producción y consumo: “[n]o nos podemos oponer a que haya una ley que impulse y fomente el desarrollo de energía renovable, pero lo que denunciamos son los límites que tiene y que no sea una cosa para hacer negocio, nuevamente, para algunos empresarios”.<sup>67</sup> La desfosilización y la búsqueda de alternativas energéticas, ¿son la solución a este problema? ¿Es posible sostener el nivel de consumo actual con energías renovables? “[e]l tema de la energía, de la hidrofractura, no es solamente la contaminación, el empleo, la tierra que tiran, la plata que se llevan, sino cómo llega o no a la vida cotidiana de la gente. Esto es socio-ambiental”.<sup>68</sup> El cuestionamiento acerca del destino de la energía producida a partir de la apropiación de HNC es, para nosotros, el resultado más articulado, integral y radical de este proceso de articulación de demandas, pues otorga potencialidad a una crítica que coloque en el centro la propia naturaleza de las relaciones sociales.<sup>69</sup>

### *Cénit del conflicto y respuesta estatal*

La acción más emblemática de la oposición al *fracking* fue la movilización contra el acuerdo YPF-Chevron: “[h]abía convocada una movilización, un paro provincial de la

---

trabajada por Svampa (2019) desde la noción de “giro ecoterritorial”.

66 UD, comunicación personal, 13 de julio de 2016.

67

68 LA, comunicación personal, 16 de julio de 2016.

69 Sobre el vínculo entre relaciones sociales capitalistas y consumo de energía, ver Pérez Roig, 2016.



CTA (...) Concentramos en el playón de la Universidad Nacional del Comahue. Se hizo una cabecera de la marcha, en la que había dirigentes sindicales, dirigentes sociales, de organismos de derechos humanos, incluso llegaron las Madres de Plaza de Mayo”.<sup>70</sup> La multiplicidad de sectores que encabezaron la marcha expresa el cúmulo de problematizaciones que alentó la convocatoria:

“(...) los que se oponen al *fracking* porque lo miran como un problema ambiental, los que se oponen por un problema de dependencia y de que no se puede sostener una actividad en manos de esos grupos monopólicos, sobre todo extranjeros, y, a su vez, el acuerdo secreto con Chevron tuvo un impulso muy fuerte y un rechazo muy grande entre los trabajadores.”<sup>71</sup>

Puede decirse que tres peculiaridades del acuerdo conectaron con las problematizaciones y demandas previamente analizadas. En primer término, se rechazaba la presencia de *capitales extranjeros*. Paradójicamente, contribuía a esta desaprobación que la política fuera presentada por los oficialismos de la nación y la provincia como *soberrana y estratégica*, así como que se desarrollara bajo el manto de la estatización parcial de YPF. Hemos señalado que esta posición *antiimperialista* tiene fuerte arraigo social, como producto de los impactos de las reformas neoliberales.

En segundo término, la impugnación ambiental e intercultural a la utilización de la hidrofractura se vio potenciada cuando cobró conocimiento el resultado de las actividades de Chevron-Texaco en la Amazonia ecuatoriana. En 2001, Chevron se fusionó con Texaco, empresa que operó en el país andino entre 1964 y 1990, en asociación con la estatal Petroecuador. En 2011, la corporación había sido condenada al pago de US\$ 9.500 millones en concepto de indemnización por un irreparable daño ambiental y humano ocasionado en una región de alrededor de 2 millones de hectáreas. Según las denuncias de la Asamblea de Afectados por Texaco, la contaminación se habría cobrado cientos de vidas humanas, incluyendo la extinción de dos pueblos indígenas y el éxodo obligado de otros cuatro, al tiempo que habría generado cuantiosos perjuicios económicos a comunidades campesinas.<sup>72</sup>

70 UD, comunicación personal, 13 de julio de 2016.

71 RM, comunicación personal, 14 de julio de 2016.

72 Fuente: Unión de Afectados y Afectadas por las Operaciones Petroleras de Texaco.

En tercer término, también se repudiaba que el acuerdo tuviera cláusulas secretas, desconocidas incluso por los legisladores provinciales. La confidencialidad del contrato entre privados aparecía, en la representación de los manifestantes, como un hecho lesivo de los mecanismos democráticos. Esta percepción fue reforzada, luego, por el operativo montado por la policía provincial y los grupos especiales de las fuerzas de seguridad. La Legislatura estuvo vallada desde la madrugada del lunes 26 de agosto; el miércoles 28 tuvo lugar la represión previamente reseñada: “[c]reo que lo primero que era hostil y violento era que te pongan una valla y que a la gente le cierres el paso (...) Las sesiones son públicas en la Legislatura”.<sup>73</sup> Adicionalmente, varios bloques que se oponían tanto a la aprobación del acuerdo, como a sesionar en el marco de la represión policial decidieron abandonar el recinto: “[o]cho diputados y diputadas de distintos sectores nos retiramos e hicimos una conferencia de prensa, denunciando que no podíamos seguir sesionando”.<sup>74</sup>

Como sintetiza el cuadro cinco, las características del acuerdo con Chevron ocupan un lugar relevante en la explicación de la confluencia de demandas y su articulación tras la consigna “¡No al *fracking!*”

---

73 UD, comunicación personal, 13 de julio de 2016.

74 Ídem.

**Cuadro 5.** Demandas articuladas tras la oposición al acuerdo YPF-Chevron

¡NO AL FRACKING!			
Demandas	1. Control público de los recursos	2. Respeto por la interculturalidad	3. Protección del medio ambiente
	1.a) Estatización y desarrollo de la cadena de valor		1.b) Control de los trabajadores y la comunidad
	4. Discusión del modelo productivo y de la apropiación de los hidrocarburos como objetos de uso; “¿Energía para qué y para quiénes?”		
Sustrato histórico y experiencial inmediato	Privatización de YPF e impactos económicos, sociales y culturales de las reformas neoliberales	Avasallamiento de derechos comunitarios ancestrales y consecuencias socio-ambientales de la industria petrolera	Movimiento ciudadano de rechazo a actividades extractivas y/o contaminantes
Interpelación producida por el acuerdo YPF-Chevron	Repudio a la presencia de “capitales extranjeros”; cláusulas secretas del acuerdo	Condena a Chevron-Texaco en Ecuador	Oposición al desarrollo masivo de HNC

**Fuente:** *Elaboración propia en base a entrevistas y registro documental*

Pese a la aprobación de la ley, el debate público abierto contra el *fracking* puso en cuestión una actividad económica que, hasta ese momento, se encontraba naturalizada en la provincia como la única vía posible de bienestar y *desarrollo*. En los meses posteriores, el desafío empujó al gobierno provincial a redoblar los esfuerzos promocionales de los HNC a través de una agresiva estrategia comunicacional. Uno de sus aspectos fue la incesante campaña de estigmatización hacia lo que la vicegobernadora Ana Pechen y otros integrantes del oficialismo denominaron “terrorismo ambiental”.<sup>75</sup>

<sup>75</sup> Pechen pidió educar contra el “terrorismo ambiental” (14 de diciembre de 2013) *Río Negro*.

También se desplegaron distintos tipos de herramientas de relegitimación de la industria hidrocarburífera. Algunas de ellas estuvieron dirigidas a la niñez y la juventud. Por ejemplo, la distribución en escuelas de educación primaria y media de materiales cuyo objetivo consiste en explicar la extracción de HNC con un discurso asociado a lo técnico y opuesto al de los movimientos socioambientales. El de mayor relevancia en este sentido fue el material elaborado por el Instituto Argentino del Petróleo y del Gas, titulado *El abecé de los Hidrocarburos en Reservorios No Convencionales*. También deben mencionarse dispositivos de contenido recreativo, como el show teatral infantil de Los Cazorros “La Aventura del Petróleo”, auspiciado por la Fundación YPF en colaboración con el Ministerio de Gobierno, Educación y Justicia de la Provincia.

A su vez, se incrementó la propaganda institucional en espacios no tradicionales como fiestas populares y se promocionó o facilitó la creación de bienes culturales vinculados a la temática. Dos ejemplos de esto lo constituyen el capítulo de “Vecinos en guerra” filmado en Añelo a fines de 2013 –telenovela producida por *Underground* y emitida por el canal Telefé– y la instalación del Museo de la Energía en el Parque Central de la ciudad de Neuquén, que cuenta con un simulador de hidrofractura. En esta misma línea, se organizaron visitas de medios de comunicación a los yacimientos y distintos *pozos modelo* para promocionar la riqueza de la formación Vaca Muerta e intentar desmentir las denuncias formuladas contra las técnicas utilizadas.<sup>76</sup>

Asimismo, se intensificó la intervención concreta en las comunidades más próximas a las explotaciones. A la par de inversiones en infraestructura y servicios a cargo del Estado, las compañías ampliaron sus programas de Responsabilidad Social Empresaria para cubrir necesidades de atención primaria de la población y brindar cursos de capacitación en oficios. Como fruto de estas articulaciones, se destacan los planes “Más cerca, más municipio, más patria” y “Añelo Sostenible”,<sup>77</sup> que cuentan con participación del municipio, la provincia, la nación, YPF y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En Añelo, precisamente, la creación de puestos de trabajo por la expansión de la explotación petrolera, las inversiones en infraestructura y la constante difamación de las demandas *mapuce*, quebraron la relación entre los pobladores y el *Lof* Campo Maripe, acusado de sostener su reclamo en Loma Campana sólo por una motivación económica.<sup>78</sup>

76 Cumplió un rol destacado en este sentido el suplemento de energía del diario *Río Negro*, cuyo editor acabó siendo contratado por YPF en 2014.

77 Gobierno de la Provincia del Neuquén, 6 de junio de 2014, “Anuncian inversiones por 372 millones de pesos en Añelo”; Fundación YPF, 2015; COPADE, 12 de julio de 2017, “Continúa el proceso de planificación y desarrollo en Añelo”.

78 Gutiérrez y Millaman, 2016.

La convergencia de demandas subyacente al “¡No al *fracking!*” y la oposición al acuerdo YPF-Chevron colocó en agenda el carácter pluridimensional del problema y planteó la posibilidad de un límite político a la promoción estatal de HNC. Las estrategias de relegitimación desplegadas por el Estado provincial buscaron fragmentar esa unidad. Por un lado, el fuerte énfasis en lo cultural y comunicacional persiguió el propósito de aislar a aquellas problematizaciones centradas en el discurso ambiental e intercultural. Por el otro, la intervención en las comunidades directamente afectadas por la explotación de HNC buscó potenciar los beneficios inmediatos del *boom* de la actividad, tras el inicio de la explotación en Loma Campana. Es interesante notar que, aunque articulada por la Provincia, esta relegitimación supone el concurso y el entrelazamiento de estrategias de múltiples actores: diferentes niveles y condensaciones institucionales del Estado (municipal, provincial, nacional y organismos supranacionales), capitales petroleros y medios de comunicación.

## Reflexiones finales

En el presente artículo analizamos las políticas de promoción de HNC diseñadas e implementadas por la provincia del Neuquén, en el período 2007-2015. Partimos de comprender a la intervención estatal como índice de un proceso social dinámico del que participan distintos actores y en el que se combinan múltiples condicionamientos de orden estructural e histórico. En este sentido, adoptamos la perspectiva del ejercicio simultáneo y una potencial contradicción entre las funciones de acumulación y legitimación del Estado. La complejidad del objeto, derivada de tal enfoque, nos llevó a dividir el análisis en dos partes metodológicamente diferenciadas.

En primer lugar, empleamos diversas fuentes secundarias con el propósito de reconstruir el contexto agregado en el que la política estatal se inscribe. Observamos una persistente tendencia a la crisis fiscal, que puede ser atribuida a dos fenómenos. Uno de ellos es la avanzada maduración y crisis del enclave petrolero durante la posconvertibilidad, principal rama productora de excedentes y de ingresos corrientes del Estado neuquino. El otro fenómeno consiste en un importante crecimiento de las erogaciones destinadas al crecimiento de la planta de personal y la recomposición salarial del sector público, así como a la inflexibilidad a la baja de un conjunto de partidas de *gasto social*. Este *alto costo* fiscal de la producción de consenso puede entenderse como determinado por la peculiar dinámica del conflicto social que gobierna la provincia.

El bloqueo al ajuste que se derivaba de ello, dio lugar a dos tipos de políticas. En primer término, se produjo un acelerado proceso de endeudamiento, cuya finalidad no fue más que aplazar el desenlace de la crisis. En segundo término, se buscó un relanza-

miento de la acumulación en el sector primario extractivo, mediante la implementación de incentivos a la obtención de HNC.

Las primeras políticas de apertura a la inversión colisionaron con los objetivos perseguidos por la nación, conforme a las necesidades y límites de la postconvertibilidad. A partir de 2012, cuando una yuxtaposición de crisis convirtió a los HNC en un objetivo multiescalar de la política hidrocarburífera del Estado, la provincia concretó acuerdos relevantes con capitales internacionales para la realización de proyectos piloto en la formación Vaca Muerta y avanzó en la adecuación del marco normativo a fin de compatibilizar el empleo de las nuevas tecnologías con la ley de medio ambiente local. Asimismo, al igual que la autoridad de aplicación, dio conformidad al contrato celebrado entre YPF y Chevron para el desarrollo de HNC en Loma Campana. Entre 2014 y 2015, tuvo lugar un primer ciclo masivo de inversión, que detuvo y revirtió la declinación de la producción (ver gráficos 1 y 2), incrementó el empleo privado registrado en el sector petrolero en términos absolutos y relativos (ver cuadro 4), y produjo una recuperación del PBG, que creció un 10,3% entre 2013 y 2015, regresando al nivel de 1997.

La contracara de este impulso a la acumulación fue la apertura de un flanco de deslegitimación de la política estatal, puesto en evidencia por el fuerte rechazo de la ciudadanía al acuerdo YPF-Chevron y el operativo represivo desplegado para su aprobación en la Legislatura. En la segunda parte del trabajo, pues, estudiamos las demandas de los colectivos que se opusieron al *fracking* y la respuesta del Estado provincial, en base a un análisis cualitativo de fuentes primarias.

El primer resultado de ese estudio consiste en el descubrimiento de un contexto político y sociocultural que habilitaba, como no había ocurrido antes, distintas formas de problematización de la actividad. La posibilidad de avanzar en el desarrollo masivo de HNC visibilizó una agenda alternativa y un nuevo arco de demandas, que pueden agruparse en torno a cuatro problemas: el control de los recursos y la distribución de los beneficios económicos obtenidos por su explotación; la gestión de los impactos socio-ambientales del paquete tecnológico de la fractura hidráulica masiva y la perforación direccional; el respeto por la interculturalidad y los derechos ancestrales del pueblo mapuce; la forma de apropiación social de los hidrocarburos en tanto objetos de uso.

Las peculiaridades del acuerdo YPF-Chevron fortalecieron la cohesión de este conjunto de problemas, pero tal articulación no supuso la síntesis de una oposición homogénea. Entre los distintos problemas, así como entre las definiciones semánticas que se operan al interior de cada uno de ellos, median demandas que suponen grados variables de rechazo a la forma asumida por el estímulo estatal de HNC.



Paradójicamente, si la dinámica de la conflictividad empujó al Estado provincial a potenciar la acumulación mediante la promoción de HNC, ese mismo potenciamiento hizo reemerger el conflicto sobre un nuevo fundamento. En este punto, el caso presenta peculiaridades que deberían complejizar el marco teórico de próximos análisis. Como muestra la respuesta estatal a ese límite político, la sutura de la contradicción acumulación/legitimación no depende únicamente del éxito de la política fiscal expansiva, sino que también supone formas coactivas de desmovilización y el despliegue de dispositivos y políticas de producción de consenso con la concurrencia de otros actores. Estas intervenciones buscan volver a fragmentar la unidad construida tras el “¡No al *fracking!*”. En ese sentido, apelan tanto al aislamiento de aquellas problematizaciones de índole ambiental e intercultural que resultaban inasimilables, como al apuntalamiento y la propaganda de los impactos económicos inmediatos de la promoción de HNC –especialmente, en comunidades directamente afectadas como Añelo.

De estos resultados pueden derivarse dos conjeturas, a ser contrastadas en futuros trabajos. En primer lugar, que otros cambios en la forma de promoción y desarrollo de HNC a partir de 2015 podrían desgajar demandas articuladas en el período previo. Por ejemplo, la asunción de un rol preponderante por parte de YPF, o la participación de capitales no considerados *extranjeros*, podrían restar intensidad a aquellas demandas de orientación *nacionalista* o *antiimperialista*, dentro de los colectivos que se oponen al *fracking*. A su vez, el potenciamiento de la inversión y la producción hidrocarburiífera, podría ensanchar las capacidades de intervención del Estado y dar lugar a una situación de *bienestar* económico que favorezca la marginalización de las demandas que ponen en el centro de la agenda a la problemática socio-ambiental.

En segundo lugar, estas posibilidades también pueden expresar los alcances y límites de la *contracultura de la protesta*, en tanto fundamento de la gestación y trayectoria del movimiento anti-*fracking*. Los registros empleados en este trabajo para el análisis de las demandas muestran una continuidad de prácticas políticas: la confluencia y articulación de agrupamientos de distinta naturaleza y guiados por objetivos estratégicos divergentes; el sostenimiento de formas assemblearias de organización y funcionamiento; la tendencia a la apelación de la acción directa. El estudio de un objeto de estas características supone la incorporación de otras herramientas teóricas, nuevos instrumentos de recolección y análisis de datos, así como la adición de referentes empíricos y una extensión del recorte temporal. La movilización contra el *fracking* alcanzó su cénit entre fines de 2014 e inicios de 2015, para luego iniciar un reflujo coincidente con el *impasse* del desarrollo masivo de los HNC motivado por factores internos y externos.<sup>79</sup> Sin embargo, varios de los núcleos organizativos de este pro-

79 Los desafíos que el modo de acumulación postconvertibilidad plantea a la política hidrocarburiífera del Estado, así como la volatilidad de los precios internacionales que se observa desde mediados de 2014.

ceso han sobrevivido y se han reconfigurado en distintas formas de resistencia. En 2016, nacieron asambleas en Centenario y Vista Alegre, que se integraron a los espacios de articulación existentes. En enero de 2017, tras un largo proceso de organización y movilización, el Concejo Deliberante de Vista Alegre declaró al municipio libre de *fracking*. Se sumó, en ese momento, a los municipios de Zapala, Aluminé y Junín de los Andes, así como a distintas ciudades de la vecina Río Negro que habían seguido el mismo camino durante el año previo. Por otro lado, la Asamblea Fuera Basureros ha protagonizado varios conflictos con el Gobierno provincial y las empresas que se ocupan del tratamiento de los residuos generados por la extracción no convencional. Como resultado, ha obtenido el reconocimiento del carácter contaminante de la actividad y la relocalización de los establecimientos fuera de las zonas urbanas.

En suma, el próximo problema a considerar es si las características que asume la conflictividad social en Neuquén –la *contracultura de la protesta*– tienden a favorecer la consolidación de un movimiento social que plantee un indisoluble límite político al *fracking*.

*Fecha de recepción:* 28 de septiembre de 2020

*Fecha de aprobación:* 9 de agosto de 2021

## Fuentes

CELS; ODHPI; SERPAJ; y CEPPAS (2011). *Informe sobre la situación de los pueblos indígenas en argentina: la agenda pendiente. Para el relator de pueblos indígenas James Anaya*. Buenos Aires. Recuperado de <https://www.cels.org.ar/common/documentos/InformeAnaya.pdf>

COPADE (2008). Lineamientos del Plan Director del Desarrollo Neuquino (en línea). Recuperado de <http://www.copade.gob.ar/contenido.aspx?Id=LINEAMIENTOS>

Dirección Nacional Electoral (2017). *Resultados y estadísticas*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/interior/dine/resultadosyestadisticas>

Dirección Provincial de Estadística y Censos de Neuquén (2017). Recuperado de <http://www.estadisticaneuquen.gob.ar>

Fundación YPF (2015). *Añelo sostenible. Innovación para la planificación de la ciudad* Recuperado de [https://fundacionypf.org/Documents/Publicaciones/Plan\\_de\\_accion\\_Anelo.pdf](https://fundacionypf.org/Documents/Publicaciones/Plan_de_accion_Anelo.pdf)

Instituto Nacional de Estadística y Censos (2015). Recuperado de <https://www.indec.gob.ar/>

Legislatura del Neuquén (2017). *Versión taquigráfica y Diario de sesiones*. Recuperado de <https://www.legislaturaneuquen.gob.ar/periodosLegislativos.aspx>

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (2017). *Boletín de estadísticas laborales*. Recuperado de <http://www.trabajo.gob.ar/estadisticas/Bel/conflictoslaborales.asp>

PIMSA (2007). Los hechos de rebelión en Argentina 2002-2007. *PIMSA, Documentos y Comunicaciones 2007*, (11), 228-237.

PIMSA (2009). Los hechos de rebelión en Argentina 2008-2009. *PIMSA, Documentos y Comunicaciones 2008-2009*, 235-239.

Salgado, J. M., Gomiz, M<sup>a</sup> M. y Huilipan, V. (2013). *Informe de situación de los derechos humanos de los Pueblos Indígenas en la Patagonia*. Río Negro: ODHPI.

Secretaría de Energía de la Nación. Producción de petróleo y gas. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/economia/energia/hidrocarburos/produccion-de-petroleo-y-gas>

Unión de Afectados y Afectadas por las Operaciones Petroleras de Texaco (UDAPT) (2018). Recuperado de <http://texacotoxico.net>

## Bibliografía

Agosto, P. (comp.) (2008). *Patagonia: Resistencias populares a la recolonización del continente*. Rosario: América Libre.

Aiziczon, F. (2009). *Zanón: Una experiencia de lucha obrera*. Buenos Aires: Herramienta.

Alfieri, M. E. (2017). Las organizaciones de víctimas y el campo de protesta neuquino. En O. Favaro y F. Lizárraga (comps.), *Viejas tramas y nuevos sujetos. Instantáneas de la Patagonia Norte* (pp. 197-217). Río Negro: Publifadecs.

Álvarez Mullaly, M. (2015). *Alto Valle Perforado: El petróleo y sus conflictos en las ciudades de la Patagonia Norte*. Buenos Aires: Ediciones del Jinete Insomne.

Álvaro, B. y Riffo, L. (2019). Abordajes socio-territoriales de la extracción de hidrocarburos no convencionales en Vaca Muerta. *(En)clave Comahue. Revista Patagónica de Estudios sociales*, 26(25), 105-132.

Barrera, M. y Serrani, E. (2018). Energía y restricción externa en la Argentina reciente. *Realidad Económica*, 47(315), 9-45.

Bonifacio, J. L. (2011). *Protesta y organización. Los trabajadores desocupados en la provincia de Neuquén*. Buenos Aires: El Colectivo.

Bonifacio, J. L. (ed.) (2012). *Luchas sociales en Neuquén a inicios del siglo XXI*. Buenos Aires: El Colectivo.

Burton, J. (2020). *Desbordar el silencio, tejer complicidades. Acciones y voces del feminismo neuquino por el derecho al aborto*. Buenos Aires: Tren en Movimiento.

Concerned Health Professionals of NY; Physicians for Social Responsibility; Heinrich Böll Stiftung (2019). *Compendio de hallazgos científicos, médicos y de medios de comunicación que demuestran los riesgos y daños del fracking*. Recuperado de [https://mx.boell.org/sites/default/files/2019-11/Fracking\\_libro\\_2019.pdf](https://mx.boell.org/sites/default/files/2019-11/Fracking_libro_2019.pdf)

Cruz, C. E. (2005). El gran desafío de ampliar las fronteras de la exploración. *Petrotecnia*, XLVI(6), 8-26.

Di Risio, D., Gavaldà, M., Pérez Roig, D. y Scandizzo, H. (2012). *Zonas de sacrificio. Impactos de la industria hidrocarburífera en Salta y Norpatagonia*. Buenos Aires: OP-Sur-América Libre.

Ferrante, S. y Giuliani, A. (2014). Hidrocarburos no convencionales en Vaca Muerta (Neuquén): ¿Recursos estratégicos para el autoabastecimiento energético en la Argentina del siglo XXI? *Revista Estado y Políticas Públicas*, (3), 33-61.

García Gualda, S. (2017). Más allá de la “ciudad roja”: la contra-cultura de la protesta en territorio Mapuce. En L. Duimich, S. García Gualda y J. Sartino (eds.), *Neuquén, 60-20-10. Un libro de teoría política* (pp. 15-38). General Roca: Publifadecs.

Giuliani, A. (2008). La economía petrolera y su configuración en Neuquén. En N. Díaz y A. Giuliani, *Petróleo y economía neuquina* (pp. 15-118). Neuquén: Universidad Nacional del Comahue.

Giuliani, A. (2013). *Gas y petróleo en la economía de Neuquén*. Neuquén: EDUCO.

Gutiérrez, F. y Millaman, S. (2016). Campo Maripe, el resurgir mapuche en medio del avance petrolero. En *Resistencias mapuche al extractivismo* (pp. 71-80). Santiago de Chile: Colectivo Editorial Mapuexpress-Fundación Rosa Luxemburgo.

Hirsch, J. (1994). Fordismo y posfordismo. La crisis social actual y sus consecuencias. En W. Bonefeld y J. Holloway (comps.), *¿Un nuevo Estado? Debate sobre la reestructuración del Estado y capital* (pp. 17-39). Coyoacán: Editorial Cambio XXI.

Hirsch, J. (2017). El aparato de Estado y la reproducción social: elementos de una teoría del Estado burgués. En A. Bonnet y A. Piva (comps.), *Estado y capital. El debate alemán sobre la derivación del Estado* (pp. 509-588). Buenos Aires: Herramienta.

Jessop, B. (2016). *The State. Past, Present, Future*. Cambridge: Polity Press.

Klachko, P. (2002). La conflictividad social en la Argentina de los '90: el caso de las localidades petroleras de Cutral Có y Plaza Huincul (1996-1997). En B. Levy (ed.), *Crisis y conflicto en el capitalismo latinoamericano: Lecturas políticas* (pp. 169-221). Buenos Aires: CLACSO.

Kozulj, R. y Lugones, M. (2007). Estudio de la trama de la industria de los hidrocarburos en la Provincia de Neuquén. En M. Delfini, D. Dubbini, M. Lugones e I. Rivero (comps.), *Innovación y empleo en tramas productivas de Argentina* (pp. 145-186). Buenos Aires: Prometeo.

Larías, P. y Landriscini, G. (1999). *Estructura industrial y ventajas competitivas. Provincia de Neuquén y sur de Chile*. Informe final Proyecto de Investigación E/021. Facultad de Economía y Administración. Sistema de Investigación de la Universidad Nacional del Comahue, Neuquén.

Offe, C. (1984). *Contradictions of the Welfare State*. Londres: Hutchinson.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una agenda de investigación. *Redes*, 2(4), 99-128.



O'Connor, J. (1973). *The Fiscal Crisis of the State*. Nueva York: St. Martin's Press.

Palermo, H. (2012). *Cadenas de oro negro en el esplendor y ocaso de YPF*. Buenos Aires: Antropofagia.

Pérez Roig, D. (2014, octubre). *La expansión de la frontera hidrocarburífera en Neuquén durante los 2000. Un análisis de sus causas y consecuencias*. Ponencia presentada en la Jornada de Becarios y Tesistas 2014 del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina.

Pérez Roig, D. (2016, noviembre). *Reflexiones acerca de la recuperación del control estatal de YPF a partir de algunos elementos del "debate alemán sobre la derivación del Estado"*. Ponencia presentada en la VI Jornadas de becarios y tesistas del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina.

Pérez Roig, D. (2018). Explotación de hidrocarburos y acumulación por medios extraeconómicos en la Patagonia argentina. El caso de las comunidades mapuche Kaxipayiñ y Paynemil. *Revista de Estudios Marítimos y Sociales*, (13). Recuperado de <https://estudiosmaritimossociales.org/archivo/rem-s-13/dossier-perez-roig/>

Pérez Roig, D. (2020). La recuperación del control de YPF: lógica política y constricciones económicas de la intervención estatal en la postconvertibilidad. *Trabajo y Sociedad*, XXI(35), 517-543.

Pérez Roig, D. (2021). Política hidrocarburífera del Estado y modo de acumulación de capital durante la Argentina postconvertibilidad (2002-2011). *Economía e Sociedad*, 30(2), 519-550.

Petrucelli, A. (2005). *Docentes y piqueteros. De la huelga de ATEN a la pueblada de Cutral Có*. Buenos Aires: El Cielo por Asalto / El Fracaso.

Petrucelli, A. (2017). Contra-cultura de la protesta: más allá de un concepto. En L. Duimich, S. García Gualda, J. Sartino (eds.), *Neuquén, 60-20-10. Un libro de teoría política* (pp. 15-38). General Roca: Publifadecs.

Poulantzas, N. (1979). *Estado, poder y socialismo*. Madrid: Siglo XXI Editores.

Riffo, L. (2017). Hidrocarburos no convencionales y conflictos socioambientales. Análisis crítico de la escena enunciativa en el diario Río Negro sobre el Acuerdo Chevron-YPF S. A. *(En)clave Comahue. Revista Patagónica de Estudios sociales*, 24(23), 61-84.

Riffo, L. y Rocha Varsanyi, A. (2017, agosto). *Estado, conflictos sociales e intercultu-*



*alidad: El caso neuquino sobre la extracción de hidrocarburos no convencionales.* Ponencia presentada en las XVI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Mar del Plata, Argentina.

Sabbatella, I. (2012). La política petrolera de la posconvertibilidad: de la herencia neoliberal a la expropiación de YPF. *Argumentos*, (14), 149-180.

Schweitzer, A. (2020). Reescalamiento del capital, conflictos ecológico-distributivos y resistencias en el sur de la provincia de Santa Cruz. En G. Merlinsky (comp.), *Cartografías del Conflicto Ambiental en Argentina III* (pp. 333-362). Buenos Aires: CIC-CUS-CLACSO.

Svampa, M. (2019). *Las fronteras de neoextractivismo en América Latina*. Bielefeld: CALAS-Bielefeld University Press.

Wagner, L. (2014). *Conflictos socioambientales. La megaminería en Mendoza, 1884-2011*. Bernal: Editorial Universidad Nacional de Quilmes.