

Vaca Muerta y las elusivas promesas de desarrollo en Argentina*

Francisco J. Cantamutto**

Universidad Nacional del Sur-CONICET, Argentina

<https://doi.org/10.15446/ede.v30n56.82342>

Resumen

Este artículo analiza el rol del sector energético en el modo de desarrollo en la Argentina reciente, mediante un enfoque de economía política. La energía, centrada en la explotación de hidrocarburos, ha oscilado entre ser considerada un bien estratégico y una mercancía básica intercambiable en el mercado mundial. Para estudiar estos cambios, se hace énfasis en la explotación del yacimiento no convencional de Vaca Muerta. Se pudo ver cómo el recurso natural pasó de ser un insumo estratégico para la industrialización a una fuente más de divisas. También se encontraron algunas continuidades entre las que se destacan: el rol activo del Estado, la promoción a través de un marco jurídico *ad hoc*, el sesgo extractivista de la explotación y el discurso oficial sobre esta oportunidad de inversión que lo propone como un motor del desarrollo –tal como fuera la fértil tierra pampeana a finales del siglo XIX–.

Palabras clave: modo de desarrollo; energía; Vaca Muerta; extractivismo; Argentina; hidrocarburos.

JEL: O1; O5; Q4; L5.

Vaca Muerta and the Elusive Promises of Development in Argentina


Abstract

This article analyzes the role of the energy sector in the development pattern in modern Argentina, through a political economy approach. Focused on the exploitation of hydrocarbons, energy has been considered both as a strategic asset and an interchangeable basic commodity in the world market. To study these changes, we focus on the exploitation of the unconventional site of Vaca Muerta. At this site we can observe how the natural resource went from a strategic asset in promoting industrialization to just being another source of foreign currency. Some continuities were found, among which, several stand out, such as the active role of the State, promotion through an *ad hoc* legal framework, the extractive bias of the operation and the official discourse on this investment opportunity as an engine for development –just as was the case for the pampa's fertile land in the late XIX century.

Keywords: development pattern; energy; Vaca Muerta; extractivism; Argentina; hydrocarbons.

JEL: O1; O5; Q4; L5.

* **Artículo recibido:** 19 de septiembre de 2019/ **Aceptado:** 01 de noviembre de 2019/ **Modificado:** 04 de noviembre de 2019. El artículo es resultado de una línea de investigación vinculada al modo de desarrollo en Argentina. Sin financiación.

** Doctor en Investigación en Ciencias Sociales, mención en Sociología por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) (Ciudad de México, México). Investigador Asistente de CONICET, con sede de trabajo en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (IIESS), Universidad Nacional del Sur-CONICET (Bahía Blanca, Argentina). Correo electrónico: fcantamutto@iieess-conicet.gob.ar  <https://orcid.org/0000-0002-6996-1534>

Cómo citar/ How to cite this item:

Cantamutto, F. J. (2020). Vaca muerta y las elusivas promesas de desarrollo en Argentina. *Ensayos de Economía*, 30(56), 185-209. <https://doi.org/10.15446/ede.v30n56.82342>

Introducción

La distinción de las formas que toma el desarrollo en la historia resulta de la mayor relevancia. Para el caso argentino, el contrapunto se ha magnificado desde la asunción de la alianza Cambiemos en diciembre de 2015, al volverse necesario un balance de continuidades y diferencias con el período inmediato previo, relativo al kirchnerismo (Basualdo, 2017; Bona, 2019; Susani, 2019).

El enfoque propuesto reúne aportes de la sociología económica y la economía política latinoamericana, identificando las disputas sociales en torno al desarrollo según se presentan históricamente (Félix & López, 2012; Schorr, 2018). Contrario a la mirada hegemónica que supone que el desarrollo es un efecto derivado de consensos plasmados en modelos prefigurados, aquí se defiende una visión conflictiva de la constitución social. Para ello, se utiliza el concepto de *modo de desarrollo* según ha sido discutido en detalle en Cantamutto & Costantino (2016; 2019). Esto implica mostrar la vinculación histórica de la forma de la acumulación con las políticas públicas, el discurso oficial del gobierno y las disputas sociales¹.

En este marco, el interés es analizar en particular el rol cumplido por el sector energético. Más en específico, se hace un enfoque en la explotación del yacimiento no convencional de hidrocarburos conocido como Vaca Muerta², por la factibilidad de identificar una condensación de los cambios y continuidades del modo de desarrollo. En la corta década desde que el yacimiento se volvió económicamente viable —merced del desarrollo de la técnica de ruptura hidráulica, la coyuntura de precios internacionales y la adecuación normativa local—, él mismo cobró rápida importancia. Se trata de realizar una economía política del modo de desarrollo en la Argentina reciente, ubicando Vaca Muerta en ese contexto.

El argumento es doble. Por un lado, en torno a este yacimiento se pueden notar continuidades estructurales ligadas al peso de la producción primaria, que incluyen la baja generación de valor, el carácter extractivista, y la subordinación a la valorización de capitales externos. Por otro lado, se pueden distinguir dos abordajes políticos, pues el kirchnerismo lo entendió como un bien estratégico, mientras que con el gobierno de Cambiemos se lo usufructúa como un *commodity*. Estos rasgos responden a las posibilidades —y límites— del carácter dependiente de Argentina, pudiendo dar cuenta de sus variaciones como respuestas a las presiones organizadas del Bloque en el Poder —BEP— y sus estrategias políticas, traducidas en políticas públicas.

En lo que sigue se presentan los principales rasgos del modo de desarrollo en tiempos recientes, distinguiendo entre el neodesarrollismo —sección 1— y el gobierno de Cambiemos —sección 2—. La sección 3 analiza el rol del mercado energético, enfatizando sobre el yacimiento de Vaca Muerta. La última sección analiza algunas continuidades y rupturas durante todo este período.

1 No se profundiza en el debate sobre recursos naturales y desarrollo, para lo cual se puede consultar la bibliografía referida, en especial Gudynas & Acosta (2011) y Puyana (2017).

2 La formación geológica de Vaca Muerta está situada en la cuenca que abarcan las provincias de Neuquén, Río Negro, La Pampa y Mendoza en Argentina.

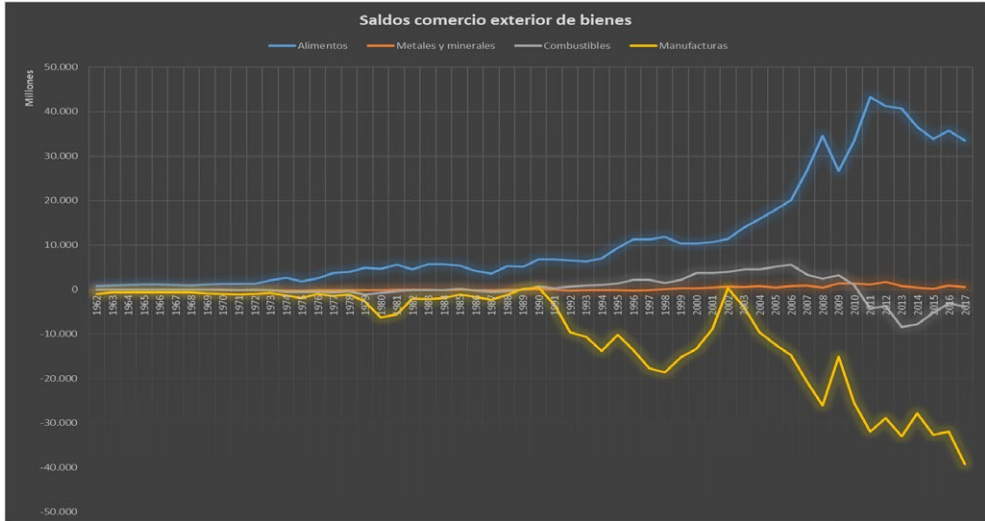
Neodesarrollismo y kirchnerismo

Pese a que los gobiernos del kirchnerismo abarcan desde mayo de 2003 a diciembre de 2015, la etapa del modo de desarrollo se abre con las disputas socio-políticas y cambios en las políticas públicas que acontecieron en diciembre de 2001. Al período que inicia en diciembre de 2001 y llega hasta diciembre de 2015 se le denomina *neodesarrollismo*. Se entiende que el kirchnerismo fue el proceso político de construcción de hegemonía por parte de la fracción industrial del BEP (Cantamutto, 2017; Costantino & Cantamutto, 2017).

En primer lugar, esto define una fractura interna entre las clases dominantes. Los capitales ligados a los servicios públicos y a las finanzas sufrieron un desplazamiento relativo, aunque estos últimos recuperarían su gravitación desde 2010. Las fracciones del agronegocio, si bien se ubicaron como claras ganadoras de la etapa, no ocuparon un lugar dirigente junto a la industria, por lo que se presentan como *desgarradas*. Estas fracciones entraron en conflicto con el gobierno en 2008, constituyéndose en el polo antagónico de oposición política. En segundo lugar, por el carácter hegemónico del proceso, las clases populares obtuvieron conquistas, mientras estas no entraron en conflicto con los objetivos centrales del programa industrial.

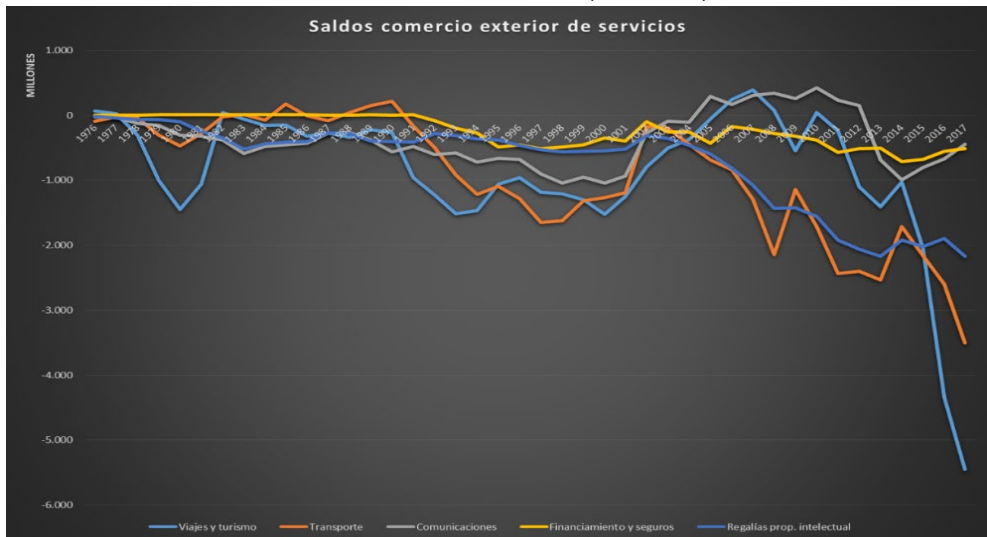
El neodesarrollismo eludió un tratamiento de las contradicciones de este proyecto con las tendencias del mercado mundial y la inserción de Argentina en ese marco. Tratándose de un país dependiente, su economía carece de autarquía en múltiples niveles, ocupando un lugar subordinado en el ordenamiento de la producción global (Cantamutto, 2016; Félix & López, 2012; Schorr, 2018; Treacy, 2016). Mientras que la Argentina ocupa el rol central de abastecedor de materias primas, insumos intermedios y algunos bienes salario —alimentos—, debe remitir crecientes flujos de valor hacia las economías centrales bajo la forma de pago por servicios controlados por estas —logística, comunicación, diseño, marketing—, por financiamiento y por remisión de ganancias.

Figura 1. Saldo comercio exterior de bienes, por grandes agregados, en millones de dólares de 2004 (1962-2017)

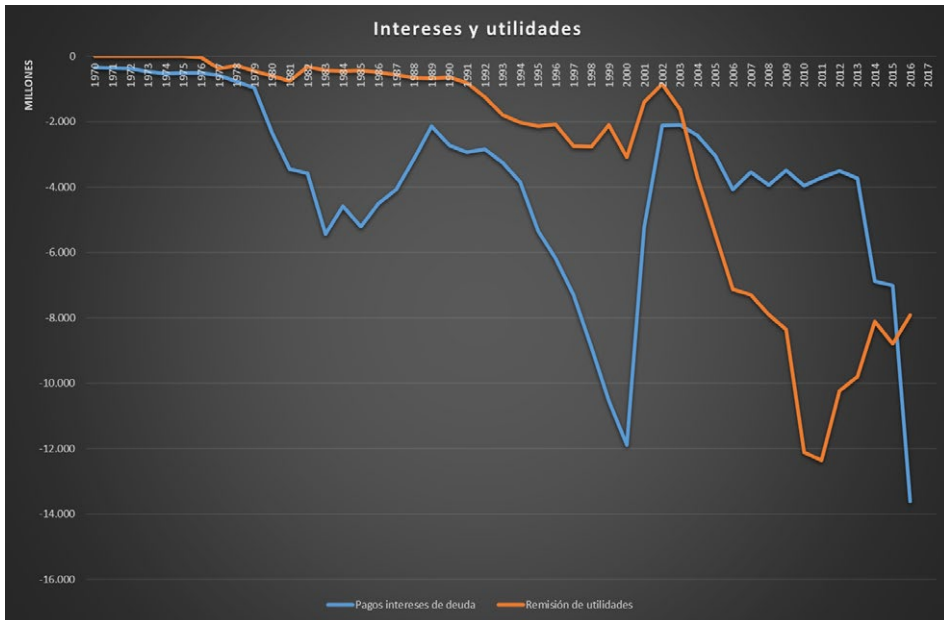


Fuente: elaboración propia con datos de Banco Mundial.

Figura 2. Saldo comercio exterior de servicios, por grandes agregados, en millones de dólares de 2004 (1976-2017)



Fuente: elaboración propia con datos de Banco Mundial.

Figura 3. Saldos pagos de intereses y utilidades, en millones de dólares de 2004 (1970-2017)

Fuente: elaboración propia con datos de Banco Mundial.

Las figuras anteriores ilustran estas afirmaciones. En la figura se observa que el saldo de alimentos solventa el conjunto del balance comercial, que es deficitario en bienes industriales. Se trata de la inserción internacional histórica del país. La figura 2 muestra cómo los nuevos rasgos del comercio internacional han incorporado mayores exacciones: la Argentina es deficitaria en todos los rubros de servicios ligados a las nuevas cadenas de valor. La figura 3 presenta las constantes salidas por pagos al capital transnacional en concepto de intereses y remisión de utilidades. De conjunto, y faltando consignar aquí la formación de activos externos –fuga–, queda claro que el rol subordinado de la economía argentina obliga a remitir al exterior constantes recursos (Belloni & Wainer, 2014).

Para compensar la persistente fuga de valor, el capital que opera localmente recurre a la superexplotación de la fuerza de trabajo y al extractivismo sobre los recursos naturales. Aunque las condiciones de vida de la población mejoraron durante el neodesarrollismo, lo hicieron con muy bajos niveles iniciales, en respuesta a una impugnación política de las clases populares, y a través de la captación de renta de actividades extractivistas (Pérez & Barrera, 2017). Justamente, esta última tendencia se intensificó en este período, haciendo los reclamos socioambientales imposibles de resolver (Costantino & Gamallo, 2015). Durante esa etapa, se consolidó el sesgo primario-exportador de la economía argentina (Belloni & Wainer, 2014), lo que incluye las transformaciones básicas de insumos primarios, tanto del agro como de la minería (Schorr, 2018).

Esta configuración es la que dio forma a la acumulación durante el período 2002-2015, por la cual el Estado instruyó una serie de transferencias que subsidiaron la ganancia del sector industrial. Entre ellas se destacan, tanto el subsidio a la energía como las transferencias directas e indirectas a las clases populares. El costo creciente de estas intervenciones, junto a su pérdida de eficacia, favoreció un desplazamiento de la fracción industrial hacia la crítica organizada a partir del polo emergente del “conflicto con el campo”. El desgaste político y la falta de un horizonte superador de estas contradicciones impedía resolver las tensiones que se visibilizaron en los déficit fiscal y externo. En ambos el sector energético cobraba particular relevancia.

El pasaje al neoliberalismo tardío

Desde 2011, se pasó de superávits a déficits “gemelos” (Schorr, 2018). Por un lado, el Estado requería crecientes recursos fiscales para sostener las intervenciones que orientaban la acumulación: los gastos en legitimación social, las transferencias que subsidiaban a la industria, el costo de los servicios y la energía, y los pagos al capital financiero —el “desendeudamiento”—. Sin avanzar en una tributación diferente, el costo creciente de estas intervenciones favorecía una mayor presión política sobre los recursos. Por otro lado, el superávit comercial se hacía cada vez más exiguo para sostener las salidas de pagos de principal e intereses de deuda, la remisión al exterior de utilidades, y la creciente fuga de capitales (Cantamutto, Schorr & Wainer, 2016). La política del gobierno en este respecto fue contradictoria (Schorr, 2018), incorporando una agenda de regreso a los mercados de crédito al tiempo que se aplicaban controles sobre diversos renglones de la balanza de pagos.

Por esos años, el BEP mostró acercamientos por encima de sus diferencias sectoriales, convergiendo en torno a una serie de demandas. Esto le permitió construir una articulación política más allá de sus demandas corporativas, que desde 2008, y en especial después de 2011, se consolidó como alternativa política al kirchnerismo. El Coloquio de IDEA, la Asociación de Empresas Argentinas —AEA— y el Foro de Convergencia Económica fueron los dispositivos donde se definieron los puntos en común. Las demandas centrales se pueden ordenar en tres ejes (Cantamutto & López, 2019):

- “Volver al mundo”, que se desdoblaba en rehabilitar el crédito externo y facilitar el comercio exterior
- Reducir los costos que quitaban competitividad internacional, entre los que destacan los logísticos, salariales e impositivos
- Resolver la “cuestión energética” —el foco de interés del artículo—.

Estos ejes se estructuraban en un discurso que llamaba a la “normalidad” —previsibilidad— en el clima de negocios. Estos ejes se inscribían en un discurso más complejo, que combinaba

las tradiciones políticas republicana y liberal (Adamovsky, 2016). El empresariado se veía a sí mismo como responsable de la situación, por no tener un rol más protagónico, que infundiera su visión del mundo a toda la sociedad.

La alianza Cambiemos expresó este programa. Sus políticas definieron un corte vertical que dejó como perdedores tanto las clases populares como los estratos menos concentrados del empresariado (Bona, 2019). Esa convergencia diluye la posibilidad de una estrategia política hegemónica, debiendo reposar el programa sobre formas de dominación más explícitas (Piva, 2017). El fuerte componente empresarial del gabinete nacional constituía una señal básica del rumbo escogido (Canelo & Castellani, 2016). Centrándose en los ejes comentados, la tarea de Cambiemos fue el ajuste social y las reformas estructurales (Cantamutto, Costantino & Schorr, 2019). Estas últimas se encaminaron a través de resoluciones ministeriales y decretos, y también de leyes aprobadas en el Congreso, donde el oficialismo no tenía mayoría propia. Resaltan la ley N° 27.249 de pago a los fondos buitres, la N° 27.260 de blanqueo de capitales —que incluyó modificaciones tributarias y previsionales—, la N° 27.328 de Participación Público-Privada, la N° 27.426 de reforma previsional y la N° 27.430 de reforma tributaria.

El gobierno se proponía recobrar la “confianza” mediante relaciones “menos politizadas”, que atraerían una “lluvia de inversiones” (Cantamutto & López, 2019). Detrás de estos nodos discursivos está la idea de que el lugar de Argentina en el mundo surge de forma inmediata de su dotación de recursos, respecto de la cual cualquier intromisión solo distorsiona y empeora la situación. La unificación del mercado cambiario y la reducción de los derechos de exportación fueron los pasos iniciales en este sentido (Basualdo, 2017).

Dentro del gobierno, algunos sectores abogaban por un ajuste por la vía del *shock*; mientras que otros entendían que se debía utilizar un camino más lento que garantizara la gobernabilidad. El gobierno tomó este último camino, de ajuste gradual, por condicionamientos políticos y sociales, que obligaron a negociar sus embates. El sector más duro entendía que esto era demasiado lento para garantizar rentabilidades que promovieran una recuperación de la actividad. Contemplar contenciones sociales hacía menos claro el rumbo, lo cual generaba incertidumbre.

En este contexto, la economía sufrió un severo deterioro desde 2015, solo interrumpido por una paulatina recuperación en 2017, vinculado al año electoral. En este marco hay ciertas preeminencias sectoriales, donde las finanzas se alzan como grandes ganadoras, detrás de las cuales el sector energético se ubica como uno de los ejes estratégicos. Vale señalar que las finanzas ya tenían un lugar preeminente desde el neodesarrollismo, sumándose como novedad con Cambiemos los sectores primario-exportadores —minería, agricultura y ganadería— y los ámbitos privilegiados de acumulación, como los servicios públicos —electricidad, gas y agua— y el sector de telecomunicaciones. La industria, la construcción y el comercio forman parte de los sectores que han resultado perjudicados, siendo además los principales creadores de fuentes de empleo (Cantamutto, Costantino & Schorr, 2019).

La energía en el modo de desarrollo

En esta sección se muestran los rasgos centrales del sector energético en el modo de desarrollo (Cantamutto, 2016). En la Argentina, la energía proviene centralmente de fuentes no renovables –hidrocarburos–: mientras que en el mundo el gas representa el 24% de la matriz energética, en Argentina alcanza el 52% (Bravo, 2015). Esta matriz se desarrolló de la mano de políticas estratégicas del Estado (Barrera, 2012). La petrolera estatal YPF vendía el gas a precio subsidiado a Gas del Estado, promoviendo la cobertura de este servicio (Pistonesi, 2001). La política de uso era de tipo conservacionista, orientada a abastecer las necesidades internas y centrada en el desarrollo territorial (Palermo, 2012).

Esto cambió durante la Convertibilidad, pues el recurso pasó a ser considerado un *commodity*; a saber, es una mercancía estandarizada negociable en el mercado mundial (Barrera, 2012; Riffo & Torres, 2014; Sabbatella, 2013; Sayal, 2015). Como tal, se procedió a su valorización en el mercado, lo que produjo un agotamiento veloz de las reservas. La concepción de los recursos como bienes de fácil intercambio en el mercado mundial, con alto nivel de estandarización, suponía que los hidrocarburos dejaban de tener relevancia vinculada al proyecto de industrialización sustitutiva, al abastecimiento ligado a las necesidades de los hogares o a motivos de seguridad nacional y geopolítica. Suponer los *commodities* los hace comparables a cualquier otro bien, que se puede obtener en el mercado mundial, tratándolo como una mercancía más. Asimismo, si en un momento del tiempo no existen desfases entre producción y consumo, pues la frontera de lo nacional carece de relevancia, y tanto la demanda que atiende como el origen de la oferta se vuelven triviales.

Aprovechar la existencia de recursos disponibles se volvía perentorio, como modo de impulsar la inversión y la expansión de la actividad, sin considerar sus efectos sociales o políticos en otros órdenes. Por supuesto, este énfasis en el aprovechamiento de los recursos naturales, considerados “a disposición”, intensificó su explotación, otorgándole un carácter de tipo extractivista, esto es de utilización acelerada, a gran escala, orientado al mercado externo (Gudynas & Acosta, 2011). Esta lógica, de vieja raigambre en América Latina, se vincula con un viejo debate sobre los efectos en el desarrollo de la abundancia relativa de recursos naturales, entre cuyos efectos se enfatiza en la tendencia a desindustrializarse, la pérdida de capacidad de generar empleo y la profundización de la inserción comercial externa basada en bienes de escaso valor agregado (Puyana, 2017; Puyana & Costantino, 2013). Rodríguez-Peña (2013) añade que la creciente reprimarización se conjuga con una fuerte financierización, que intensifica la vulnerabilidad de las economías latinoamericanas a shocks externos.

De hecho, las privatizaciones buscaron *crear*, en menos de tres años, un mercado para la actividad gasífera (Forcinito & Nahón, 2005). El mercado quedó dividido en producción, transporte –dos empresas– y distribución –ocho empresas–. La ley de regulación del sector –N° 24.076– aportó poco en materia de control. Respecto de las revisiones de las tarifas, definió tres tipos de ajustes: 1) el automático por el aumento del precio en boca de pozo –punto de ingreso al

sistema de transporte, o PIST—; 2) por revisión integral cada 5 años; y 3) extraordinario, mediante audiencia pública. El precio PIST estaba supuestamente liberado al mercado, se abonaba a los productores y conforma la parte más importante del precio final del gas, al que se suman los costos de transporte y distribución.

Las condiciones oligopólicas del mercado se consolidaron, interactuando hacia arriba con un grupo restringido de empresas productoras —fuertemente vinculadas al negocio petrolero— y con marcada integración a lo largo de la cadena de valor (Kozulj, 2002). Hacia abajo, la cadena del gas está fuertemente integrada a la eléctrica: un tercio del gas se utiliza para producir casi dos tercios de la energía eléctrica (Bravo, 2015). Los otros dos principales consumos de gas se reparten entre la industria y los hogares. La libre disponibilidad del gas durante los noventa impulsó también la exportación.

La veloz venta del stock redujo las reservas comprobadas de hidrocarburos (Sabbatella, 2013). Desde las privatizaciones se constata un fuerte descenso de las actividades de prospección y exploración, que son los tramos costosos y que exigen tiempo (Instituto Argentino de Energía, 2011). Un estudio de la Secretaría de Energía publicado en 1999 ya advertía de la necesidad de un esfuerzo de exploración, pues al ritmo de producción de entonces se comprometía el 100% de las reservas comprobadas hasta 2010. Llamativamente, fue en 2011 que la Argentina pasó a tener déficit comercial energético.

Las empresas realizaron pocas inversiones esos años, la mayoría destinadas a volcar la producción al mercado externo. En efecto, las exportaciones de hidrocarburos crecieron de manera significativa (Forcinito & Nahón, 2005). Las inversiones vinculadas al mercado interno fueron financiadas por los propios usuarios. Todo esto ocurrió en un marco de previsibilidad, con precios ajustados por mercado: el precio del PIST aumentó de 1990 a 1997 entre 25% y 37% en dólares. O sea que, la baja inversión ocurrió con precios “libres” y crecientes: los mejores precios solo garantizaron mayores ganancias. Las inversiones realmente existentes no se destinaron a garantizar el abastecimiento ni la sustentabilidad del sector, sino a valorizar las reservas existentes, generando así para las empresas ganancias especulativas y cuasi-rentas ligadas a las laxas condiciones de concesión y venta (Azpiazu, Forcinito, y Schorr, 2001).

Con la crisis de este esquema de políticas en 2001, la revisión de la estrategia energética quedó desplazada por su nuevo rol como sostén de la valorización industrial. De este modo, no hubo una nueva política energética, lo cual se visualizó en el déficit sectorial externo y el peso de las transferencias al sector en la explicación del gasto público. Pero sí se concibió a la energía, basada en hidrocarburos, como un insumo estratégico para sostener la estrategia de industrialización propuesta como objetivo (Bilmes, 2018; Costantino & Cantamutto, 2017).

Las tarifas de los servicios se congelaron y pesificaron a través de la ley de Emergencia Económica —N° 25.561—. La pesificación incluyó al PIST, que teóricamente se negociaba en el mercado desregulado; es decir, no era parte del servicio de transporte y distribución sino un insumo —el

más relevante—. En lugar de realizar una revisión integral del marco regulatorio, el gobierno de Duhalde acordó con las empresas prestatarias —bajo exigencia del FMI—, omitiendo cualquier tipo de auditoría, y otorgó un aumento del 10% de las tarifas sumado a una compensación económica por el retraso de sus precios (Azpiazu & Schorr, 2003). Si bien parte del problema de subir las tarifas era el malestar social propio de la crisis, el fin último del congelamiento de tarifas era subsidiar las ganancias de la industria, por doble vía: de modo directo al abaratar el insumo, e indirectamente al abaratar los salarios.

Los gobiernos del kirchnerismo dieron continuidad a este esquema macroeconómico, que ordenaba el lugar del sector energético, sin una política específica para el mismo hasta 2012 (Cantamutto, 2016; Sayal, 2015). Los principales cambios regulatorios del sector fueron los decretos N° 180 y 181 de 2004, que crearon el Mercado Electrónico de Gas, que permitió segmentar las tarifas para diversos usuarios, y el uso de fideicomisos para financiar nuevas obras (Serrani, 2019). Aunque este cambio permitió una mayor injerencia del gobierno en el mercado, no hubo una reforma de las leyes de fondo. La creación de la empresa estatal ENARSA —Ley N° 25.943— en 2004 fue relevante; no obstante, su accionar estuvo limitado a compensar las fallas de la gestión privada: pagando las importaciones y buscando iniciar nuevas exploraciones.

El Instituto Argentino del Petróleo y del Gas (IAPG, 2012) calculó las transferencias directas a la industria en US\$ 25 700 millones para el período 2005-2011, absorbidas en su mayoría por las ramas de Alimentos y Bebidas, Metales Comunes, Minerales no Metálicos y Química. El efecto de estas transferencias es equivalente a una devaluación, que le otorgó a la industria mayor competitividad externa. Las compensaciones del gobierno al sector energético fueron creciendo desde menos de US\$ 200 millones en 2003 a poco más de US\$ 15 000 millones en 2015. Se trata de una enorme transferencia —la cuenta fiscal de mayor crecimiento— en favor del sector industrial. Lo anterior compuso el centro de la orientación estratégica de la energía bajo el neodesarrollismo: el intento de subsidiar la tasa de ganancia para impulsar la industrialización. El carácter estratégico de los hidrocarburos estaba centrado en el impulso a la industrial (Riffo & Torres, 2014).

La oligopolización e integración del mercado no fueron modificados, a pesar de que existieron cambios en las empresas operadoras. El caso más relevante es el de REPSOL, que luego de vender las reservas existentes, buscó desprenderse de YPF. Esta oportunidad fue aprovechada por el Grupo Petersen —de la familia Ezkenazi— para ingresar a la empresa en 2007, capitalizando por adelantado resultados futuros —sin invertir dinero propio—. Este proceso se enmarca en los intentos del neodesarrollismo por impulsar una burguesía nacional en el sector (Bilmes, 2018). El comportamiento económico de YPF no cambió con esta nueva participación accionaria. Más tarde, ingresaron como accionistas numerosos fondos de inversión, cuya participación impone límites a las políticas de la empresa por verse sometida a posibles arbitrajes en tribunales internacionales.

Las empresas tampoco cambiaron el perfil de utilización del recurso, manteniéndolo como un activo a valorizar. Las exportaciones del sector continuaron creciendo hasta 2008, lo que da cuenta de una continuidad en el negocio de años previos. En paralelo, la demanda interna de

energía crecía al ritmo de la economía, con precios de los hidrocarburos en alza. En 2008 el comercio exterior de gas pasó a ser deficitario en metros cúbicos. Este punto es relevante, porque Argentina exportó gas durante los noventa a bajos precios, y desde 2002 debió importar de manera creciente en un contexto de precios internacionales al alza. A medida que creció la demanda, la importación de Bolivia resultó insuficiente, y se incorporó desde 2008 la compra de Gas Natural Licuado –GNL–.

El deterioro del sector externo energético favoreció un cambio de políticas a partir de 2012. En 2010 se había certificado la existencia de Vaca Muerta como uno de los mayores yacimientos de hidrocarburos no convencionales del mundo –según datos oficiales, el 11% del gas y el 7% del petróleo en yacimientos no convencionales están en las cuencas argentinas–. El hito más relevante fue la compra del 51% de las acciones de YPF en mayo de 2012, aprovechando la estrategia de salida que desarrollaba la controlante española REPSOL (Bilmes, 2018). Las acciones adquiridas por el Estado –repartidas entre las provincias petroleras y el Estado nacional– fueron pagadas a REPSOL y no se cambió el status de sociedad anónima de YPF, que aún cotiza en la bolsa de valores de Nueva York –sometiéndose a esa jurisdicción–. Esto puso límites a las políticas que se pueden adoptar sin perjudicar a los accionistas privados, así como al control público de la empresa. A pesar de que YPF cambió ciertas lógicas de operación, como por ejemplo al disminuir la distribución de dividendos en favor de la inversión.

Junto a esta compra, de fuerte impacto simbólico, se aprobó una nueva legislación que declaró bienes estratégicos a los hidrocarburos, que dejaban de ser de libre disponibilidad, bajo la declaración de interés público el logro del autoabastecimiento –Ley 26.741 de Autoabastecimiento Energético y decreto N° 1.277 de Soberanía Hidrocarburífera–. A tal efecto, se conformó un Consejo Federal, que actuaría bajo un Plan Nacional de Inversiones. Se creó también el Fondo Argentino de Hidrocarburos –resolución 130/13–, con un presupuesto equivalente a US\$ 2000 millones para fomentar la inversión (Cantamutto, 2016).

Accesoriamente, se lanzaron en 2013 los planes Gas I y II y en 2015 el Programa de Estímulo a la Producción de Petróleo Crudo, que se sumaban –entre otras iniciativas– a los planes Gas Plus y Petróleo Plus de 2008. A través de los primeros, se garantizaba a las empresas que incorporaran nueva producción de gas al sistema un precio de más del doble del internacional. No es desatinado considerar este giro como una incipiente dolarización del mercado del gas durante el kirchnerismo. En 2014 se comenzó a quitar el congelamiento de las tarifas energéticas, con subas que alcanzaron el 73% para las transportadoras, además de recibir asistencia financiera estatal –Resolución SE 263/15– (Cantamutto, 2016).

Estos plexos de políticas aplicadas surtieron efectos. Las reservas comenzaron a crecer, en particular, por yacimientos no convencionales –*shale*, *tight* y cuencas *offshore*–. Según datos de la Secretaría de Energía de la Nación (2019), YPF y Pan American Energy incrementaron su producción, incorporando nuevos yacimientos –YPF sumó Rincón del Mangrullo y Cupén Mahuida, y PAE incorporó Lindero Atravesado Oriental–. Total Austral disminuyó levemente su

producción hasta 2015, si bien a inicios de 2016 puso en funcionamiento un gran yacimiento *offshore* en la cuenca austral, Vega Pléyade. La nueva regulación mostró incipientes resultados, aún insuficientes para cubrir el déficit de dos décadas de desregulación.

De conjunto, estas políticas introdujeron una mayor regulación sobre el sector energético, incluyendo la participación directa del Estado en la producción y en la exploración. Se volvía a dar un rol estratégico al sector (Acacio & Svampa, 2017; Pérez-Roig, 2012; Sabbatella, 2013), pero en un sentido diferente al de décadas previas. El Estado operaría ahora en asociación con capitales extranjeros y sus formas actuales de valorización —que incluyen operatorias *offshore*, de escaso control público y tributario—, enfocado en la explotación de recursos no convencionales (García-Zanotti, 2017). De las cuatro cuencas con este tipo de recursos en el país, YPF decidió enfocarse en el yacimiento de Vaca Muerta.

Con la llegada de Cambiemos al gobierno, el rol clave de Vaca Muerta se potenció. La declaración de la Emergencia Energética —decreto N° 134—, aun cuando estaba centrada en la energía eléctrica, reconocía problemas en el abastecimiento de gas, por lo que se instaba al Ministerio de Energía y Minería —MINEM— a estructurar un programa de acciones para resolver la situación. Este esquema se sobrepuso al pago de sobreprecios por nueva producción que había iniciado el gobierno anterior. Sin embargo, el recurso ya no estaría a disposición del desarrollo industrial, sino que el objetivo sería la exportación. Nuevamente, se procedía a la mercantilización del abastecimiento energético³.

En febrero de 2016, el gobierno incrementó las tarifas del agua, de luz y el gas, además de la suba de los precios de los combustibles. Fueron subas por encima de la ya elevada inflación general, y más aún de los salarios (Barrera, 2019). Se alegó un estado de deterioro de la provisión de los servicios, cuya resolución debía provenir de un proceso inversor de las empresas prestadoras, para lo cual era prioritario incrementar los precios en un horizonte de previsibilidad.

En relación al sector gasífero, las resoluciones MINEM N° 28 y 31 de fines de marzo de 2016 definieron nuevos precios transitorios en el PIST y del gas propano inyectado a la red. Estas subas promediaban el 200% para usuarios residenciales —con casos extremos de hasta 1200% para segmentos de alto consumo— y de casi 700% para usuarios no residenciales. Ante las múltiples críticas recibidas, la resolución MINEM N° 99 y la ENARGAS N° 3.843 pusieron tope a los aumentos en un 400% para los usuarios residenciales y un 500% para las PyMEs y los comercios.

Este tarifazo recibió un extendido rechazo social, donde resaltaron las Multisectoriales, que organizaron protestas callejeras y promovieron acciones judiciales (Cantamutto, 2016). Entre las

3 Aunque se argumentó oficialmente que el objetivo final era la reducción de las transferencias económicas a este sector para mejorar el resultado fiscal, esta lógica se enfrenta al desafío de explicar por qué otros rubros del gasto crecieron incluso por encima de este recorte —los intereses de la deuda, principalmente—. En lugar de mejorar las cuentas fiscales, parece que el asunto central era modificar quiénes se beneficiaban del gasto público.

disímiles respuestas al torrente de presentaciones ante la Justicia, destaca el fallo de la Sala II de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata anulando la suba del gas. Este fallo fue elevado a la Corte Suprema de Justicia, que determinó que debía suspenderse el aumento hasta celebrar la audiencia pública correspondiente. A raíz de este fallo, y en relación al traslado del precio en el PIST y tarifas transitorias para los segmentos de transporte y distribución, se celebró una audiencia pública N° 83 en septiembre de 2016, quedando prevista otra revisión integral ese año. La audiencia estuvo signada por la falta de información previa y las trabas a la participación —expediente ENARGAS N° 30.059—. El ministro de energía Juan José Aranguren sostuvo un nuevo esquema que promediaba aumentos de tarifas en torno al 205%.

Lo que Cambiemos promovió fue, en rigor, apuntalar a esas empresas a través de incentivos que no tienen que ver con el libre mercado. La propuesta de suba provisional del precio PIST del gas buscó establecer un sendero escalonado desde US\$ 1.29 por millón de BTU vigentes en 2016 hasta los US\$ 6.78 en 2019 —sumando así un precio dolarizado, que impulsaría la inflación con cada devaluación del peso argentino—. Ahora bien, el ministro Aranguren se negó a informar los costos de extracción y producción para definir este valor, resultando de un nivel teórico formado a partir de un promedio que incluía el precio de importación del caro GNL. Por supuesto, en un mercado internacional financierizado como el del petróleo, esto implica exponerse a mayores shocks externos (Rodríguez-Peña, 2013).

La energía basada en hidrocarburos, ahora en yacimientos no convencionales, pasó de ser un bien estratégico a un *commodity* disponible para la exportación. Como se ha señalado, este desplazamiento se asocia directamente con las variaciones recientes en el modo de desarrollo: al perder centralidad la dirección del BEP por parte de la industria, la lógica que se impuso dejó de ser subsidiar su producción, y en cambio, abastecer de divisas para solventar —junto a la toma de deuda— la lógica de la apertura externa. Por supuesto, esto opera con no pocas resistencias sociales, no solo por las luchas ante el extractivismo y por la defensa de los derechos de los pueblos originarios, sino incluso por la creciente flexibilización laboral vinculada al esquema de políticas (Acacio & Wyczykier, 2020). Pero, en palabras del conocido asesor financiero, Ricardo Arriazu, esto no debe alarmar, pues “puede haber tensiones por pasar de una economía centrada en la producción agropecuaria a una basada en la exportación de hidrocarburos” (“Ricardo Arriazu”, 2019).

Rupturas y continuidades

La energía ha oscilado en las últimas décadas entre ser considerado un bien estratégico y ser una mercancía básica intercambiable en el mercado mundial (Acacio & Svampa, 2017; Barrera, 2012; Pérez-Roig, 2012; Sabbatella, 2013). Esta es la diferencia central, pues supone distintos usos del recurso, en términos de consumo y encadenamientos productivos (Fontaine & Puyana, 2008). Mientras que, considerado como estratégico su utilización bajo el neodesarrollismo, se subsumió a las necesidades de valorización de la industria, una vez desgastada esta etapa, con el retorno del neoliberalismo con Cambiemos los hidrocarburos no convencionales pasaron a

ser no más que una fuente de divisas. No obstante, el articulado de políticas en torno a estas oscilaciones no fue siempre consistente, y de hecho, durante los años del neodesarrollismo hubo un tratamiento secundario, que recién a partir de 2012 tendría una política específica.

La tabla 1 muestra las variaciones de precios relativos. Utilizamos los precios básicos al productor, que indican el valor percibido por el productor local por la venta de su producción, excluyendo la oferta importada e incluyendo ponderadamente las exportaciones. Esto permite una aproximación a la apropiación relativa del excedente por parte de cada tipo de productor, que difiere del precio final de venta al consumo final. Sin embargo, en el caso específico del interés de la investigación, esto tiene una limitación relevante al no considerar los subsidios directos, que fue la vía privilegiada para fomentar la producción desde 2008 y en especial con la nueva política de hidrocarburos a partir de 2012.

Tabla 1. Relación entre variación de precios por sector y nivel general, en precios básicos al productor, en pesos de 1993

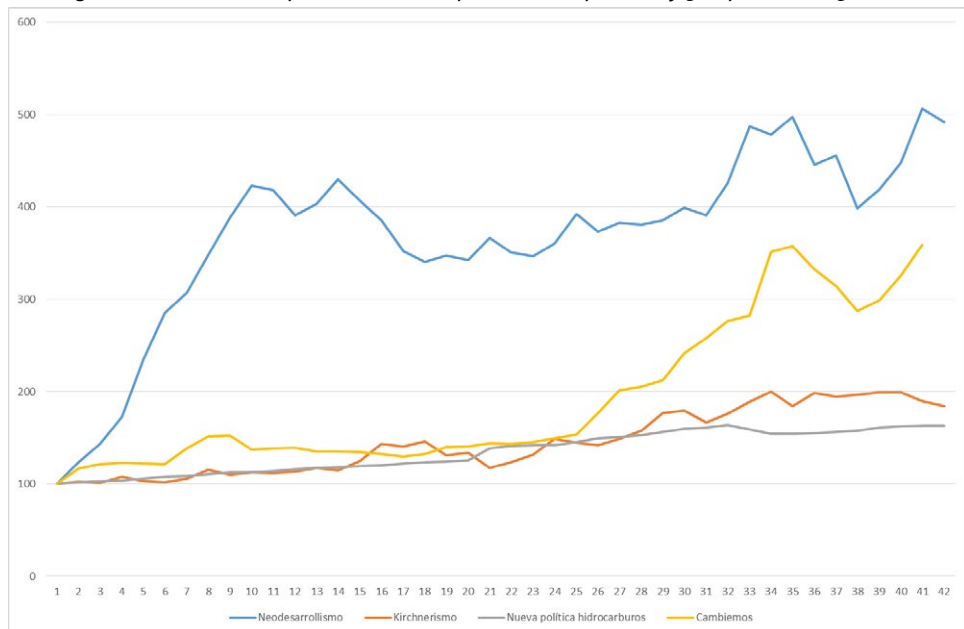
Rubro	Neodesarrollismo (dic-2001 a oct-2015)	Kirchnerismo (may-2003 a oct-2015)	Nueva política hidrocarburos (abr-2012 a oct-2015)	Cambiamos (dic-2015 a abr-2019)
Cereales y oleaginosas	1.1	1.0	0.8	1.1
Petróleo y gas	1.9	1.2	0.9	1.1
Industria manufacturera	0.9	1.0	1.0	1.0
Energía eléctrica	0.4	0.8	0.6	2.5

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos –INDEC–.

Como se ve, el sector de hidrocarburos fue beneficiado con mejores precios no solo durante el gobierno de Cambiamos, sino también durante el neodesarrollismo. Si desde 2015 se movió a la par de la producción agraria exportable, en la etapa previa logró incluso mejores resultados. Debe señalarse que ambas producciones tributaban derechos de exportación que limitan la apropiación de excedente indicado en la tabla; en el caso de hidrocarburos, del 20 al 25% hasta 2007, llegando al 45% hasta que Cambiamos las redujo, llegando a cero en 2017 –reintroducidas en 2018–. Aun así, el sector muestra una significativa apropiación del excedente en términos relativos durante todo el período, afirmación solo cuestionada en la etapa 2012-2015 en la cual los subsidios a la nueva producción fueron la clave de los ingresos sectoriales. Se resalta que durante el neodesarrollismo los precios relativos beneficiaron a este sector incluso por encima de la industria. En todo el período, la generación de energía eléctrica –que ya se vio cómo se conecta al sector de hidrocarburos– fue rezagada, situación que alteró significativamente Cambiamos.

La figura 4 complementa lo anterior, mostrando las subas de precios al sector durante diferentes períodos. Allí se nota la intensa suba durante el gobierno de Cambiemos en contraste a la gestión del kirchnerismo, que se ve empuñecida evaluada con los primeros años del neodesarrollismo. Es decir, aunque se distinguen mecanismos y etapas, el sector de hidrocarburos fue un beneficiario sistemático en la distribución del excedente, lo cual supone una continuidad relevante.

Figura 4. Variaciones de precios básicos al productor de petróleo y gas, por mes de gobierno



Fuente: elaboración propia con datos del INDEC.

La figura 5 muestra el efecto en el valor agregado, donde se ve el deterioro del valor de la producción desde 2006, revertido en el último año de la serie. Su participación mejora en términos relativos por verse menos afectado por la recesión agregada, lo que habla de cierto privilegio sectorial. En rigor, como muestran Kofman & López-Crespo (2018), esta figura esconde un marcado giro de las inversiones y la producción hacia los recursos no convencionales, con eje en Vaca Muerta. El volumen de producción de gas revirtió la tendencia decreciente ya en 2015, incluso en 2013 si se contempla solo el segmento no convencional. De conjunto, el sector produjo menos a pesar de ser beneficiario de mejores precios, situación que se comienza a revertir a partir de la nueva política de 2012, que tiene continuidad con Cambiemos, modificando la distribución de costos de la política, que recae ahora en mayor medida sobre los usuarios a través de la cadena de valor.

Figura 5. Valor Agregado Bruto a precios básicos. En millones de pesos de 2004 y como proporción del VAB a precios corrientes



Fuente: elaboración propia con datos del INDEC.

En esta continuidad, el actor central de la recuperación, siendo el principal inversor en exploración y explotación, es YPF S.A. Este actor privado con participación estatal fue la llave para abrir el negocio a nuevas inversiones (Bilmes, 2018), utilizando una arquitectura legal y financiera al “estado del arte”: como mostró el acuerdo con Chevron (García-Zanotti, 2017), se protegieron a los accionistas de los efectos sociales y ambientales de su accionar, a través del emplazamiento en guaridas fiscales y la prórroga de jurisdicción extranjera para resolver diferendos, garantizando rentabilidades, y la posibilidad de exportar y remitir utilidades al exterior. Este entramado fue generado durante el kirchnerismo y preservado por Cambiemos⁴. Vale indicar que vincularse de este modo con una de las gigantes del mercado petrolero mundial no favorece una posición de mayor seguridad energética ni una mejora geoestratégica para el país (Fontaine & Pyuana, 2008).

4 La adecuación referida operó a través del decreto 1.208/13 y en la ley 2.687 de la provincia de Neuquén; complementados en el decreto 929/2013 y la ley 27.007 de hidrocarburos, aprobada el 30 de octubre de 2014.

Cambiamos, con una profusión de subsidios y mejor horizonte de precios, logró incluir otros actores privados, entre los que se destaca el grupo Techint. La cuantía de los subsidios en juego era central para garantizar la rentabilidad de la inversión; esto se hizo evidente cuando el acuerdo firmado con el Fondo Monetario Internacional en 208 obligó a suspenderlos, y esto suscitó enfrentamientos con el BEP —en particular, con Techint—. Por consiguiente, se amplió el negocio a actores privados, haciendo perder el protagonismo de YPF. El gerente designado por el kirchnerismo en esa empresa, Miguel Galuccio, fundó otra compañía —Vista— al salir de esa gestión, asociándose a Gastón Remy —ex CEO de Dow—. Creada prácticamente sin capital, la empresa logró muy buenos resultados en la recolección de fondos, básicamente al garantizar el acceso privilegiado a los resortes del Estado. Es decir, algunos actores cambiaron de pertenencia institucional con la nueva etapa del modo de desarrollo, solo para continuar con el mismo negocio, donde el vínculo con el Estado siguió siendo clave.

Esta continuidad se puede leer en las demandas del empresariado en torno al eje de la cuestión energética. En septiembre de 2013, el entonces presidente de AEA, Jaime Campos, aludía a Vaca Muerta como el único proyecto concreto con oportunidades de expansión (“Jaime Campos”, 2013). En diciembre de 2014 Ernesto López Anadón, presidente del Instituto Argentino de Petróleo y Gas —IAPG— indicaba que se necesitaba infraestructura de logística, horizonte de planificación, y mejorar la eficiencia a través de la flexibilidad (López-Anadón, 2014). Estos ejes serán reiterados en noviembre de 2016, cuando AEA organizó un encuentro llamado “La Energía como Motor para el Crecimiento”, donde participaron los ministros Aranguren y Francisco Cabrera, y el jefe de Gabinete Marcos Peña. Allí insistieron con sostener el horizonte de precios, discutiendo además el costo de los trabajadores petroleros. Este reclamo sería oído en enero del año siguiente, cuando se firmó un nuevo convenio colectivo de trabajo para petroleros ocupados en yacimientos no convencionales, cuyas condiciones de trabajo fueron flexibilizadas (“Cuáles son puntos clave”, 2017). Guillermo Pereyra, secretario general del sindicato, fue de hecho la estrella del Coloquio de IDEA en 2017 (Comoli, 2017).

Tras la firma del nuevo convenio, y pautados millonarios subsidios, TECPETROL —del grupo Techint— inició con decisión su proceso inversor. Aunque con este nuevo acuerdo el empleo total en el sector cayó, las demandas por flexibilización se actualizaron. En el encuentro “Vaca Muerta: una nueva oportunidad”, organizado por el multimedios La Nación en marzo de 2019, se señalaron como principales trabas a la inversión las dudas sobre la estabilidad jurídica —horizonte de negocios—, la falta de recursos humanos especializados y de infraestructura. En el encuentro “Vaca Muerta: una oportunidad para las Pymes bonaerenses”, realizado en Bahía Blanca el mes anterior, el IAPG (2019) añadía mayor flexibilidad en los convenios laborales, menores impuestos y también “inyección sin limitaciones” de agua y arena durante fractura.

El IAPG reflejó muy adecuadamente la visión del empresariado en torno al yacimiento. Se trata de un organismo de lobby petrolero presentado como “técnico”, que reúne a todo el empresariado petrolero con intereses en el país. “Este proyecto es el único, en el medio plazo, capaz de generar un desarrollo económico de magnitud en todo el país, que equipare e incluso supere

al de la agroindustria” (IAPG, 2019). Remy, en calidad de vicepresidente de IDEA, completaba el argumento: “Vaca Muerta se veía como un atajo, pero los que tuvimos la oportunidad de ver más de cerca el desarrollo nos dábamos cuenta de que se trataba del motor para un desarrollo más importante de la Argentina” (Lopardo, 2019). Dicho de otra manera, para el BEP no se trataría solo de una fuente de divisas o un negocio espurio, sino de un eje estructurante del modo de desarrollo. Por tal motivo, exigía el esfuerzo de readecuar el conjunto de la normativa y políticas económicas que le dieran solvencia, en un sentido semejante al que protagonizara el campo pampeano durante la etapa agroexportadora –1880-1930–.

Aun cuando esto pueda resultar excesivo, se debe contemplar el conjunto de leyes, decretos y convenios efectivamente modificados de 2012 a la fecha. Además, debe visualizarse a la luz del consenso general entre los principales partidos políticos. En la apertura de obras en Neuquén y Mendoza, la entonces presidenta Cristina Fernández de Kirchner graficaba este paralelo con una metáfora explícita: “No le digo más Vaca Muerta, le digo Vaca Viva. (...) Ahora le sacamos leche, le sacamos petróleo a la vaca viva” (“Cristina inauguró obras”, 2013). En el tercer encuentro del ciclo “Democracia y desarrollo” organizado por el Grupo Clarín, los ejes del debate –según la crónica del propio medio– eran el arreglo con los fondos buitres y las expectativas sobre Vaca Muerta (“Vaca Muerta”, 2014). Allí estaban presentes el entonces gobernador de Neuquén Jorge Sapag, los opositores Sergio Massa –Frente Renovador–, Hermes Binner –Partido Socialista– y Julio Cobos –UCR–, dirigentes del GEN y Libres del Sur, y funcionarios de segunda y tercera línea del futuro candidato oficial a la presidencia, Daniel Scioli. Como se ve, el empresariado concentrado organizó los ejes del debate, y un amplio arco de dirigentes políticos replicó sus interpretaciones y propuestas.

El documento “Argentina 2030” de la Presidencia de la Nación (2016), que delineaba la idea de desarrollo del gobierno de Cambiemos, se preguntaba capcioso ante “un fuerte aumento en la demanda de alimentos y energía ¿qué sectores se perfilan con mayor potencial de desarrollo?” (p. 1). Ante ello, definía como primer grupo “actual y deseable” –sic– de actividades a aquellas “basadas en el aprovechamiento de recursos naturales renovables y no renovables, generadores de riqueza y divisas: actividad agropecuaria y de agroindustria (...); el procesamiento de recursos biológicos (...), y la explotación de recursos no renovables como petróleo, gas y minería” (p. 13). Es decir, se ponía en primer lugar y a un mismo nivel a la agroindustria y la extracción de hidrocarburos, explicitando los no convencionales. Esta sintonía discursiva se ilustra, por último, con las palabras del presidente Mauricio Macri, que en agosto de 2018 mostraba en la apertura del encuentro de AEA que el país ingresaría “en el club del millón de barriles, con exportaciones por más de US\$ 30 000 millones (...). Si eso no es futuro, ¿de qué estamos hablando?” (“No voy a hipotecar”, 2018). Futuro, en esta visión empresarial, es exportar bienes primarios de bajo procesamiento, de cuya mano se podría construir un auténtico modo de desarrollo. Así lo ilustró el ex secretario de Hidrocarburos del ex ministro de energía Aranguren, José Luis Sureda (2018):

“En la Argentina disponemos de mucho más gas natural que el que podemos consumir a lo largo de la transición hacia las energías renovables, por más larga que esta sea. Los recursos gasíferos no convencionales, que solo en nombre de la brevedad sintetizaremos en Vaca Muerta, permiten afirmar que se trata de un recurso infinito. Sin dudas, el gas natural debe ser nuestro carrier. Y también podemos contribuir al proceso de transición global, exportando carrier. El desarrollo económico de esta enorme dotación del recurso gas puede constituirse en una verdadera palanca de transformación económica y social para nuestro país”.

Incluso más, esta interpretación se puede encontrar entre las propuestas del presidente electo en octubre de 2019, Alberto Fernández, del Frente de Todos. Según el economista asesor Guillermo Nielsen, el primer punto del programa del incipiente gobierno de Fernández sería impulsar las inversiones en Vaca Muerta. La idea sería “un nuevo marco regulatorio” en línea con la normativa de Estados Unidos, que suponen “un impuesto más bajo y una amortización acelerada”. “Estamos pronosticando que la revolución del petróleo y el gas no convencional, que en los Estados Unidos tardó 15 años en ocurrir, en la Argentina podría darse en la mitad del tiempo” (“El plan económico”, 2019). La adecuación normativa y el impulso activo del Estado persisten como centro, en un esquema que sostiene el lugar central del abastecimiento de divisas como objetivo de la política energética.

Acacio & Wyczykier (2020) documentan en detalle cómo esta continuidad ha ocultado los conflictos por tierras, ambientales y laborales. Pues solo por esta vía es que se puede profundizar la explotación del recurso, sin dejar impactos positivos para quienes habitan el territorio concreto en que la producción tiene lugar.

Conclusiones

En este trabajo se ha mostrado cómo el modo de desarrollo de la Argentina atravesó diversas fases en las últimas décadas. En particular, se señala cómo con el colapso de la Convertibilidad se estructuró un conjunto de políticas neodesarrollistas, que expresaban la dirección de la fracción industrial del BEP. Este patrón de reproducción económica mostró crecientes tensiones desde 2008, alimentando una convergencia por arriba del BEP. El programa estructurado en tal confluencia fue representado por el gobierno de Cambiemos. Los sujetos sociales que dirigen en cada caso suponen diferentes rasgos en la acumulación y la legitimación política, que no deben ocultar la existencia de ciertas continuidades estructurales. Esto se puede referir en particular respecto del sector energético.

La energía, centrada en la explotación de hidrocarburos, ha oscilado entre ser considerada un bien estratégico y una mercancía básica intercambiable en el mercado mundial. Si bien durante la etapa neodesarrollista fue considerada como estratégica, lo era de manera subordinada a las necesidades de valorización de la industria. El carácter estratégico era, justamente, favorecer la acumulación en la industria, que era el sector dirigente del proceso político. Y fue solo a partir de 2012 que se estructuró un plexo de políticas consistentes, con la compra de acciones en YPF

por parte del Estado, orientada a la explotación de los yacimientos no convencionales, especialmente, Vaca Muerta. A pesar de que esta estrategia comenzó a mostrar resultados desde 2013, la llegada del gobierno de Cambiemos modificó el planteo, al conceptualizar la energía como una mercancía estandarizada. De modo que, su exportación se volvió prioritaria para obtener divisas, desestimando las necesidades nacionales de consumo –incluyendo el consumo intermedio de la producción industrial–.

Las subas de precios que operaron en ambas etapas son expresivas de dicho cambio: si hasta 2015 se vieron contenidas por retenciones y apuntaladas a través de subsidios, desde ese año no se tuvo reparos en afectar de modo directo las condiciones materiales de otros sectores sociales. Esta última suba no solo mejoró la rentabilidad sectorial, sino que garantizó un horizonte temporal para la misma, que era una de las demandas específicas del empresariado. Por lo que, Cambiemos también logró implementar en el sector la flexibilización laboral que no pudo aprobar como normativa general. El pago a los fondos buitres en 2016 facilitó el acceso a crédito, que, junto a la desregulación comercial, fomentaron el desarrollo del negocio a escala internacional, según otras de las demandas del BEP.

Además de estos cambios, se encontraron algunas continuidades en la explotación de Vaca Muerta. Primero, el lugar protagónico de YPF, en el que confluyen las estrategias y recursos estatales con una estructura jurídica y financiera apropiada para los capitales transnacionales. En línea con la intención expresada por el kirchnerismo en el acuerdo con Chevron, Cambiemos logró abrir el negocio a más capitales, sosteniendo el andamiaje de fomento estatal. En este sentido, aunque YPF perdió centralidad, no lo hizo el impulso activo del Estado para que el negocio sea atractivo. Segundo, justamente, no solo se prorrogaron algunos planes de impulso a la actividad, sino que se aprovecharon las normativas aprobadas por el gobierno previo, profundizando los aspectos remanentes. Todo esto en virtud de las necesidades expresadas por los capitales transnacionales interesados en el negocio.

En tercer lugar, se encontró una significativa continuidad entre los discursos oficiales de ambos períodos sobre la oportunidad que significaría Vaca Muerta. No solo se trataría de una fuente de divisas y energía, sino el vehículo para apalancar toda una estructura normativa y de políticas para el desarrollo. La analogía privilegiada fue la de la etapa agroexportadora, donde el yacimiento neuquino vendría a ser la pampa húmeda del siglo XXI. Estas referencias son llamativamente concomitantes con las interpretaciones del empresariado más concentrado. Por lo mismo, en cuarto lugar, aparece un sesgo común en torno al tipo de inserción externa de la Argentina, que privilegia la producción de bienes primarios y su procesamiento de bajo valor agregado para el comercio internacional, asociándose a capitales transnacionales –vía crédito e inversión– que completan los mecanismos de subordinación del país. El carácter extractivista de este sesgo se traduce en un quinto rasgo común que es la significativa conflictividad ambiental y territorial, ligada a la vida de las poblaciones locales afectadas, consideradas sacrificables en aras de un proceso de desarrollo nacional.

Referencias

- [1] Acacio, J. A. & Svampa, F. (2017). Hidrocarburos no convencionales y fracking: Estado, empresas y tensiones territoriales en la Patagonia argentina. *Cuestiones de Sociología*, 17, 1-20. Recuperado de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/66629>
- [2] Acacio, J. & Wyczykier, G. (2020). Expectativas públicas y conflictos sociales en torno a los hidrocarburos no convencionales en Argentina: algunos apuntes sobre Vaca Muerta. *Izquierdas*, 49, 457-477. Recuperado de http://www.izquierdas.cl/images/pdf/2020/n49/art26_457_477.pdf
- [3] Adamovsky, E. (2016). *El cambio y la impostura. La derrota del kirchnerismo, Macri y la ilusión PRO*. Buenos Aires: Planeta.
- [4] Azpiazu, D., Forcinito, K. & Schorr, M. (2001). *Privatizaciones en la Argentina: renegociación permanente, consolidación de privilegios, ganancias extraordinarias y captura institucional*. Buenos Aires: FLACSO.
- [5] Azpiazu, D. & Schorr, M. (2003). La renegociación de los contratos entre la Administración Duhalde y las prestatarias de servicios públicos. ¿Replanteo integral de la relación Estado-empresas privatizadas o nuevo sometimiento a los intereses de estas últimas? *Realidad Económica*, 193, 8-39.
- [6] Barrera, M. A. (2012). Y.P.F.: Estudio de las causas del quebranto y privatización. *Ensayos de Economía*, 22(40), 13-37. Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ede/article/view/30897>
- [7] Barrera, M. (2019). *El incremento en las tarifas de servicios públicos y su peso sobre los salarios* (CIFRA No.1065). Recuperado de CIFRA CTA sitio web. <http://www.centrocifra.org.ar/docs/Salarios%20y%20tarifas.pdf>
- [8] Basualdo, E. (Ed.). (2017). *Endeudar y fugar. Un análisis de la historia económica argentina, de Martínez de Hoz a Macri*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- [9] Belloni, P. & Wainer, A. (2014). El rol del capital extranjero y su inserción en la América del Sur posneoliberal. *Problemas del Desarrollo*, 177(45), 87-112. [https://doi.org/10.1016/S0301-7036\(14\)70864-8](https://doi.org/10.1016/S0301-7036(14)70864-8)
- [10] Bilmes, J. (2018). Apuesta por la recuperación de YPF (2012-2015): diseño, desempeño e implicancias. *Cuestiones de sociología*, 19, 1-13. Recuperado de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/77966>
- [11] Bona, L. M. (2019). ¿Neoliberalismo hegemónico? Apuntes sobre el Estado, el bloque de poder y la economía política en la Argentina reciente (2016-2018). *Revista Pilquén*, 22(1), 39-54. Recuperado de <http://revela.uncoma.edu.ar/htdoc/revela/index.php/Sociales/article/view/2242>
- [12] Bravo, V. (2015). *Panorama de la energía en Argentina 2015*. Recuperado de Fundación Bariloche sitio web. <http://www.fundacionbariloche.org.ar/wp-content/uploads/2016/09/Panorama-de-la-energía.pdf>
- [13] Canelo, P. & Castellani, A. (2016). *Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri* (Informe de Investigación N° 1). Recuperado de la Universidad Nacional de San Martín, Instituto de Altos Estudios Sociales sitio web. <http://www.unsam.edu.ar/institutos/idaes/observatorio-elites-argentinas/informeN1.pdf>

- [14] Cantamutto, F. (2016). Economía política de la valorización en Argentina: la energía en las disputas del bloque en el poder. *Revista Despierta*, 3(3), 77-104. Recuperado de <https://redelp.net/revistas/index.php/rde/article/view/488>
- [15] Cantamutto, F. (2017). Disputa por la hegemonía: el kirchnerismo en la Argentina. *Realidad Económica*, 46(311), 9-39. Recuperado de <http://www.iade.org.ar/articulos/disputa-por-la-hegemonia-el-kirchnerismo-en-la-argentina>
- [16] Cantamutto, F. & Costantino, A. (2016). El modo de desarrollo en la Argentina reciente. *Mundo Siglo XXI*, 11(39), 15-34. Recuperado de <https://biblat.unam.mx/hevila/MundsigloXXI/2016/no39/2.pdf>
- [17] Cantamutto, F. & Costantino, A. (2019). Estado y Mercado en sociedades capitalistas dependientes. En M. Mallardi y E. Fernández (Eds.), *Cuestión Social y políticas sociales. Crítica a sus fundamentos y expresiones contemporáneas* (pp. 71-105Ta). Tandil: Puka.
- [18] Cantamutto, F., Costantino, A. & Schorr, M. (2019). El gobierno de Cambiemos en la Argentina: una propuesta de caracterización desde la economía política. *E-L@tina. Revista Electrónica de Estudios Latinoamericanos*, 17(67), 19-44. Recuperado de <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/elatina/article/view/3526>
- [19] Cantamutto, F. & López, E. (2019). Voces que gritan fuerte: posiciones del bloque de poder durante el gobierno de Cambiemos. *Mediações*, 24(1), 74-101. <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/35536>
- [20] Cantamutto, F., Schorr, M. & Wainer, A. (2016). El sector externo de la economía argentina durante los gobiernos del kirchnerismo (2003-2015). *Realidad Económica*, 304, 41-73. Recuperado de <http://www.iade.org.ar/articulos/el-sector-externo-de-la-economia-argentina-durante-los-gobiernos-del-kirchnerismo-2003>
- [21] Comoli, P. (18 de octubre de 2017). Guillermo Pereyra fue uno de los más requeridos en el Coloquio de IDEA: describió el proceso de diálogo por Vaca Muerta. *Inneuquén*. Recuperado de <https://inneuquen.info/nota-principal/guillermo-pereyra-fue-uno-de-los-mas-requeridos-en-el-coloquio-de-idea-describio-el-proceso-de-dialogo-por-vaca-muerta>
- [22] Costantino, A. & Cantamutto, F. (2017). Neodesarrollismo, el programa de la industria ante la crisis neoliberal. *Márgenes, Revista de Economía Política*, 3(3), 9-26. Recuperado de <https://ediciones.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2018/02/977236219300303-completo.pdf>
- [23] Costantino, A. & Gamallo, L. (2015). Los conflictos socioambientales durante los gobiernos kirchneristas en Argentina. En D. Vázquez (Eds.), *De la Democracia liberal a la Soberanía Popular: articulación y crisis en América Latina* Vol. I (pp. 277-308). Buenos Aires: CLACSO.
- [24] Cristina inauguró obras de YPF y propuso cambiar nombre de Vaca Muerta por "Vaca Viva". (12 de junio de 2013). *Iprofesional*. Recuperado de <https://www.iprofesional.com/notas/162911-Cristina-inaugur-obras-de-YPF-y-propuso-cambiar-nombre-de-Vaca-Muerta-por-Vaca-Viva>
- [25] Cuáles son puntos claves del convenio petrolero por Vaca Muerta. (2 de febrero de 2017). *Ámbito Financiero*. Recuperado de <https://www.ambito.com/cuales-son-puntos-claves-del-convenio-petrolero-vaca-muerta-n3971546>

- [26] El plan económico de Alberto Fernández, según Nielsen. (28 de agosto de 2019). *Cenital*. Recuperado de <https://www.cenital.com/2019/08/28/el-plan-economico-de-alberto-fernandez-segun-nielsen/64106>
- [27] Féliz, M. & López, E. (2012). *Proyecto neodesarrollista en la Argentina. ¿Modelo nacional-popular o nueva etapa en el desarrollo capitalista?* Buenos Aires: Editorial El Colectivo - Herramienta Ediciones.
- [28] Fontaine, G. & Puyana, A. (Eds.). (2008). *La guerra del fuego. Políticas petroleras y crisis energética en América Latina*. Quito: Ministerio de Cultura del Ecuador - FLACSO.
- [29] Forcinito, K. & Nahón, C. (2005). La fábula de las privatizaciones: ¿vicios privados, beneficios públicos? El caso de la Argentina (1990-2005). *Ciclos*, 15(30), 133-164. Recuperado de http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/ciclos/ciclos_v15_n30_05.pdf
- [30] García-Zanotti, G. (2017). El contrato entre YPF-Chevron: desdibujando lo público, lo privado y lo estatal. *Cuadernos de Economía Crítica*, 3(6), 127-151. Recuperado de <http://sociedadeconomicacritica.org/ojs/index.php/cec/article/view/64>
- [31] Gudynas, E. & Acosta, A. (2011). La renovación de la crítica al desarrollo y el buen vivir como alternativa. *Revista Internacional de Filosofía Iberoamericana y Teoría Social*, 16(53), 71-83. Recuperado de <http://www.gudynas.com/publicaciones/GudynasAcostaCriticaDesarrolloBVivirUtopia11.pdf>
- [32] Instituto Argentino de Energía. (2011). *La caída de las reservas de hidrocarburos. El problema más importante del sector energético argentino*. Buenos Aires: Instituto Argentino de Energía. Recuperado de http://iae.org.ar/DECLARACION_EX_SECRETARIOS_RESERVAS_HIDROCARBUROS_MAYO2011.pdf
- [33] Instituto Argentino del Petróleo y del Gas (IAPG). (2012). *Incidencia de los costos energéticos en el sector manufacturero argentino. Competitividad, subsidios y escenarios energéticos a mediano plazo para el sector industrial*. Recuperado de <http://www.iapg.org.ar/download/incidencia.pdf>
- [34] Instituto Argentino del Petróleo y del Gas (IAPG). (2019). *Características, condiciones e indicadores “macro” del desarrollo de Vaca Muerta*. Recuperado de <http://uibb.org.ar/wp/wp-content/uploads/2019/03/IAPG-Character%C3%ADsticas-Condicion-e-Indicadores-%E2%80%9Cmacro%E2%80%9D-del-Desarrollo-de-Vaca-Muerta.pdf>
- [35] Jaime Campos: “es muy difícil hacer proyectos con precios tan distorsionados como los que tiene el país. (9 de septiembre de 2013). *Tres Líneas*. Recuperado de <http://www.treslineas.com.ar/jaime-campos-dificil-hacer-proyectos-precios-distorsionados-como-tiene-pais-n-950215.html>
- [36] Kofman, M. & López-Crespo, F. (2018). *La exportación y el desplazo de YPF: pilares del desarrollo de los hidrocarburos no convencionales en Argentina*. Recuperado de EJES – Taller Ecologista – Observatorio Petróleo Sur sitio web. <http://www.ejes.org.ar/exportacionDesplazoYPF.pdf>
- [37] Kozulj, R. (2002). *Balance de la privatización de la industria petrolera en Argentina y su impacto sobre las inversiones y la competencia en los mercados minoristas de combustibles (Serie Recursos naturales e infraestructura N°46)*. Recuperado de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sitio web. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6406/1/S026488_es.pdf
- [38] Lopardo, L. (29 de marzo de 2019). Gastón Remy, CEO de Vista: “el costo de producción viene bajando, la lucha es por el capital”. *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/economia/gaston-remy-ceo-vista-el-costo-produccion-nid2233133>

- [39] López-Anadón, E. (12 de diciembre de 2014). Hidrocarburos, una oportunidad para el país. *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/opinion/hidrocarburos-una-oportunidad-para-el-pais-nid1751584>
- [40] No voy a hipotecar mi Gobierno para defender a nadie que actúe fuera de la ley. (16 de agosto de 2018). *El Economista*. Recuperado de <https://www.economista.com.ar/2018-08-no-voy-a-hipotecar-mi-gobierno-para-defender-a-nadie-que-actue-fuera-de-la-ley/>
- [41] Palermo, H. (2012). *Cadenas de oro negro en el esplendor y ocaso de YPF*. Buenos Aires: Antropofagia.
- [42] Pérez, P. & Barrera, F. (2017). De la promesa del pleno empleo a los programas de transferencias de ingresos. Mercado de trabajo y políticas laborales en el período kirchnerista. En M. Schorr (Ed.), *Entre la década ganada y la década perdida. La argentina kirchnerista. Ensayos de Economía Política* (pp. 163-191). Buenos Aires: Batalla de Ideas.
- [43] Pérez-Roig, D. (2012). Los hidrocarburos no convencionales en el escenario energético argentino. *Theomai*, 25, 113-127. Recuperado de <http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO%2025/12PerezRoig.pdf>
- [44] Pistonesi, H. (2001). *Desempeño de las industrias de electricidad y gas natural después de las reformas: el caso de Argentina* (Serie Gestión Pública No. 15). Recuperado de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sitio web. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7265/1/S01121065_es.pdf
- [45] Piva, A. (2017). La épica de un país ordenado. En torno a la caracterización del gobierno Cambiemos. *Intersecciones*. Recuperado de <https://www.intersecciones.com.ar/2018/12/18/la-epica-de-un-pais-ordenado-en-torno-a-la-caracterizacion-del-gobierno-cambiemos/>
- [46] Presidencia de la Nación. (2016). *Argentina 2030*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- [47] Puyana, A. (2017). El retorno al extractivismo en América Latina. ¿Ruptura o profundización del modelo de economía liberal y por qué ahora? *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, 24(69), 73-113. <https://doi.org/10.32870/espiral.v24i69.4596>
- [48] Puyana, A. & Costantino, A. (2013). Sojización y enfermedad holandesa en Argentina: ¿la maldición verde? *Problemas del Desarrollo*, 44(175), 81-100. [https://doi.org/10.1016/S0301-7036\(13\)71903-5](https://doi.org/10.1016/S0301-7036(13)71903-5)
- [49] Ricardo Arriazu, sobre Vaca Muerta: "tener recursos no significa ser exitosos económicamente". (28 de marzo de 2019). *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/economia/ricardo-arriazu-tener-recursos-no-significa-ser-nid2232921>
- [50] Riffo, L. N. & Torres, C. R. (2014). *Políticas estatales hidrocarburíferas en Neuquén: desde el neoliberalismo al neo-extractivismo*. Paper presentado en VI Jornadas de Historia de la Patagonia, Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, Argentina. Recuperado de http://theomai.unq.edu.ar/GEACH/ArticYPonencias/Riffo%20et%20al_VI%20Jornadas%20de%20Historia%20de%20la%20Patagonia%20-%202014.pdf
- [51] Rodríguez-Peña, I. (2013). Reprimarización con financiarización, un análisis desde el mercado petrolero en América Latina. En N. Levy & T. López (Eds.), *Financiarización y modelo de acumulación. Aportes desde los países en desarrollo* (pp. 1-34). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.

- [52] Sabbatella, I. (2013). YPF S.A. con participación estatal (1993-1998) ¿una empresa nacional? *Realidad Económica*, 273, 110-131. http://www.iade.org.ar/system/files/ediciones/realidad_economica_273.pdf
- [53] Sayal, R. (2015). Lógica capitalista en el desarrollo sustentable. Paper presentado en *XI Jornadas de Sociología*, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de <http://cdsa.aacademica.org/000-061/731>
- [54] Schorr, M. (Ed.). (2018). *La Argentina kirchnerista: entre la "década ganada" y la "década perdida"*. *Estudios de economía política*. Buenos Aires: Batalla de Ideas.
- [55] Secretaría de Energía. (2019). *La relevancia económica de Vaca Muerta*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- [56] Serrani, E. (2019). Regulación tarifaria del gas natural en la posconvertibilidad. Análisis de sus efectos sobre los ingresos y el desempeño de las empresas. *Cuadernos de Economía Crítica*, 5(10), 123-148. Recuperado de <http://sociedaddeconomicacritica.org/ojs/index.php/cec/article/view/140>
- [57] Sureda, J. L. (19 de marzo de 2018). La energía de la Argentina: el gas natural como puente hacia las renovables. *Econojournal*. Recuperado de <https://econojournal.com.ar/2018/03/el-futuro-de-la-energia-vaca-muerta-como-puente-hacia-las-renovables/>
- [58] Susani, B. (2019). *La economía oligárquica de Macri. Endeudar, empobrecer y fugar*. Buenos Aires: Ediciones CICCUS.
- [59] Treacy, M. (2016). Nuevas formas de dependencia y de integración regional en tiempos de mundialización neoliberal. *Densidades*, 20, 69-97. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/317169326_Nuevas_formas_de_dependencia_y_de_integracion_regional_en_tiempos_de_mundializacion_neoliberal
- [60] Vaca Muerta: el futuro energético en debate a sala llena en el MALBA. (12 de agosto de 2014). *Clarín*. Recuperado de https://www.clarin.com/politica/futuro-energetico-Argentina-debate-MALBA_0_ry38-Y5cDme.html