RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes

Universidad
Nacional
de Quilmes

Gorenstein, Silvia

Territorios primarizados en la Argentina reciente : megaminería en San Juan, Vaca Muerta en Neuquén y Río Negro, y biocombustibles en Córdoba

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:
Gorenstein, S. (2020). Territorios primarizados en la Argentina reciente: megaminería en San Juan, Vaca Muerta en Neuquén y Río Negro, y biocombustibles en Córdoba. Revista de Ciencias Sociales, 11(38), 157-173. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/3574

Puede encontrar éste y otros documentos en: https://ridaa.unq.edu.ar

Universidad
Nacional
de Quilmes

Roque Sáenz Peña 352 // Bernal
Buenos Aires // Argentina
t.: (+41 11) 4365 7100
f.: (+54 11) 4365 7101
info@unq.edu.ar

Silvia Gorenstein

Territorios primarizados en la Argentina reciente

Megaminería en San Juan, Vaca Muerta en Neuquén y Río Negro, y biocombustibles en Córdoba*

La persistente primarización de la estructura productiva de la Argentina, inserta en cadenas globales con presencia dominante de empresas transnacionales y lógicas financiarizadas, perfila y profundiza procesos de acumulación diferenciados al interior del país al combinarse con las condiciones naturales (ambiente y dotación de recursos naturales), posición geográfica (accesibilidad, conectividad) y las trayectorias específicas de los territorios respectivos. Dos nuevas actividades, como la megaminería y la de los hidrocarburos de reservorios no convencionales se sumaron a las transformaciones en la producción agroalimentaria (ampliación de la frontera agrícola, producción de biocombustibles) en el marco de dispositivos regulatorios que generaron las condiciones para el ingreso de importantes inversores globales que conducen estos negocios.

Las realidades que se abordan en este artículo tienen características y trayectorias económico-productivas bastante diferentes; exhiben desigual exposición, vulnerabilidad y resiliencia frente a bases de exportación vinculadas a *commodities,* también distintos. No obstante, la megaminería en la provincia de San Juan, el desarrollo de los reservorios no convencionales de hidrocarburos en la formación geológica Vaca Muerta en la Cuenca Neuquina (Neuquén/Río Negro), y la producción de biocombustibles en el interior de Córdoba, exhiben en su a evolución algunos rasgos comunes vinculados a los factores que fragmentan e imprimen mayor heterogeneidad a los aparatos productivos urbano-regionales.

¿Se trata de procesos de *clusterización* que, entre otros, posibiliten el surgimiento de proveedores locales de servicios especializados en nuevas tecnologías, o predominan las características de un *enclave* con mínimas interrelaciones productivas y económicas locales? ¿Qué importancia tienen en

* En este artículo se realiza un análisis estilizado de los resultados que se obtuvieron en el proyecto "Recursos naturales y nuevas territorialidades en la Argentina reciente", entre los años 2016-2019, subsidiado por FONCYT / Agencia de Promoción Científica y Tecnológica. Sus resultados se publicaron en De la Torre y Moscheni (2020), Landriscini (2020), Hernández y Castro (2020), y Schorr y Ortíz (2020).

estos procesos las trayectorias sociales, económicas y tecnológicas previas de los territorios? ¿Cuál es el rol del Estado y sus traducciones en términos normativos y de políticas públicas? ¿Cuáles han sido las repercusiones socioeconómicas y ambientales de los nuevos desarrollos?

Frente a la actual crisis del capitalismo mundial, profundizada por la pandemia de la COVID-19, pareciera atemporal e ilusorio reflexionar sobre estos procesos. Sin embargo, y paradojalmente, las evidencias estilizadas en este artículo pueden ser útiles para retomar el necesario debate acerca de los límites, desafíos y restricciones que enfrentan regiones (y países) de la periferia, especializados en actividades intensivas en recursos naturales (RRNN), para avanzar en los proceso de diversificación productiva y desarrollo.

Dimensiones analíticas y conceptuales

Las cadenas basadas en RRNN, en particular las tres que se despliegan en los territorios aquí analizados, se caracterizan por fuertes relaciones de interdependencia sectorial y técnica, con tecnologías basadas en la escala y con grados diversos de articulación local-regional. En su análisis se aplican aportes renovados de la teoría sobre organización industrial a través del enfoque de cadenas globales de valor (CGV). Esta perspectiva analítica, al margen de la que se ha difundido a partir del enfoque neoclásico,[1] reconoce la existencia de asimetrías tecnoeconómicas que perfilan la coordinación (*governance*) entre sus participantes, teniendo en cuenta el poder y control económico que ejercen las empresas núcleo en el actual contexto de acumulación del capital a escala global y los mecanismos de apropiación-transferencia en tanto proceso que reproduce las jerarquías y asimetrías propias del capitalismo (Gereffi *et al*., 2005; Kaplinsky y Morris, 2001).

Así, la noción de CGV al centrarse en la coordinación globalmente dispersa, pero eslabonada de los sistemas de producción, muestra que muchas cadenas son caracterizadas por una o más partes dominantes que determinan el carácter total de esta. En este rol hay una distinción entre dos tipos de *poder y control*: aquel donde el control proviene de los compradores ("cadena de bienes conducida por compradores"), como las grandes cadenas de distribución minorista y, en cierto modo, la de bioetanol, y aquel donde son los productores los que ejercen el poder ("cadena de bienes conducida por productores"), como las de hidrocarburos y minería.

El abordaje de la dimensión territorial se centra en las determinaciones estructurales y sus manifestaciones, asumiendo la conflictividad social y, entre otros aspectos, el entramado de intereses y trayectorias de acumulación en disputa siguiendo aportes complementarios provistos por vertientes críticas de la economía espacial y la geografía (Massey, 1984; Lipietz, 1977; Rallet y Torre, 1995; Harvey, 2001, entre otros). Esta combinación permite articular un marco interpretativo de los procesos de transformación asociados a dichas cadenas productivas identificando, en particular,

[1] Desde esta visión, la CGV es una forma de organización empresarial que maximiza la productividad y la eficiencia.

los elementos sustantivos que acompañan los cambios y/o rupturas en los patrones históricos de especialización en los territorios considerados. La trayectoria territorial previa (*place of path-dependence*)[2] permite distinguir posibilidades y condicionantes específicos a los "derrames" locales vinculados a las nuevas bases exportadoras basadas en RRNN.

Por último, se vincula el rol del Estado y de ciertas tramas institucionales localizadas a partir de dos tipos de abordajes, en buena medida complementarios, que permiten entender los disímiles arreglos y mecanismos que interactúan en las territorialidades emergentes. Por un lado, visibilizando los dispositivos regulatorios que se materializan en diferentes instrumentos sectoriales para explicar su articulación con las lógicas transnacionalizadas y financiarizadas de los actores núcleos de las cadenas estudiadas. Por otro lado, se aborda otras formas de implicación estatal (provincial, local) a través de sus intervenciones en los conflictos y disputas frente a la afectación de recursos del territorio y/o estrategias de reproducción.

Procesos de reespecialización en actividades intensivas en recursos naturales. Rasgos comunes

Los tres casos analizados presentan procesos de reespecialización en RRNN, ya sea avanzando en el mismo sector gracias a las oportunidades abiertas por las nuevas tecnologías y a las lógicas de los consorcios multinacionales (explotación de hidrocarburos no convencionales en Vaca Muerta, Neuquén); ya sea redefiniendo el patrón histórico de especialización primaria hacia otra actividad basada en recursos naturales (San Juan y su paso de la vitivinicultura a la megaminería de la mano de algunas de las mayores empresas mineras globales); ya sea con la producción de biocombustibles (etanol) de primera generación compitiendo con el uso de materias primas alimentarias (Córdoba).

Desde una lectura comparativa y estilizada se pueden identificar los rasgos comunes que se describen en los siguientes apartados.

Incidencia de las dinámicas sectoriales/globales

En ambas cadenas –minería e hidrocarburos–, las interfaces entre naturaleza y producción son centrales para la diferenciación de estrategias de acumulación de las empresas núcleo que intervienen y, en el país, es el Estado el que controla estos accesos. Se combinan las estructuras de costos, aspectos técnicos de la exploración, el desarrollo y la producción, con la configuración de estos negocios por los grandes jugadores globales que poseen una porción signi-

[2] Esta conceptualización puede entrelazarse con la noción myrdaliana de causación acumulativa y, desde una perspectiva general, con las contribuciones de Massey y Harvey sobre la influencia que ejerce la historia económica de las regiones en la dinámica del proceso de división espacial del trabajo y el desarrollo espacial desigual del capitalismo (Martin y Sunley, 2010).

[3] Entre las veinte primeras firmas transnacionales, en función del volumen de activos en el exterior, seis de ellas pertenecen a los sectores minería e hidrocarburos, encabezando la Royal Dutch Shell, Total S.A., British Petroleum (BP), Exxon Mobil Corporation, Chevron Corporation y Glencore Xstrata PLC (Méndez, 2018, p. 265).

ficativa de las reservas mundiales de alguno de estos recursos naturales y un nivel de producción en consonancia.[3] Las barreras de entrada se producen por los requisitos tecnológicos, organizativos, financieros y de habilidades, pero también por el poder y la capacidad de crear estructuras de mercado oligopólicas. Las empresas líderes mantienen las actividades para las cuales estas las barreras y las rentas son altas, tercerizando aquellas técnico-productivas en las que existe o se puede crear competencia entre empresas, dificultando la captación de rentas por parte de estas.

Por su parte, en las cadenas de biocombustibles, específicamente los de primera y segunda generación que son los que se producen en el país, la relación con la naturaleza deviene de la producción agrícola que funge como materia prima principal y a través de ella se manifiestan los eslabonamientos tecnoproductivos y las articulaciones locales hacia atrás (*backward linkages*) y hacia adelante (*forward linkages*). En su dinámica, este eslabón combina intereses petroleros y agrícolas en los que intervienen el capital tradicional y nuevo, de empresas grandes (nacionales o no) y medianas, así como el Estado en la construcción y dinámica del mercado local de biocombustibles.

Las tres siguientes situaciones se destacan de la lectura comprensiva.

a) El proceso inversor en *la* formación geológica de Vaca Muerta, protagonizado por YPF y empresas petroleras líderes mundiales (cuadro 1) da cuenta de la intensificación y vaivenes del ciclo productivo en el marco de una compleja dinámica en la que se combinan las estrategias de las compañías que controlan la cadena global de los hidrocarburos de los reservorios no convencionales, los precios internacionales del petróleo y gas, las estrategias de los accionistas financieros de estas compañías líderes, junto a las señales de los mercados financieros, sumado a las opciones que plantean las energías renovables y los cambios en la orientación que se produjeron en las políticas macroeconómicas y energéticas nacionales desde el inicio del "proyecto Vaca Muerta", al cual hoy se suma la profundización del factor incertidumbre.[4]

b) La entrada al país de algunas de las más importantes empresas mineras del mundo, desde fines de la década de 1990, inaugura el desarrollo de la minería en gran escala para la producción de oro y cobre. En el caso sanjuanino un solo producto (el oro), introduce la transmisión de las tendencias cíclicas relacionadas con la volatilidad del precio en el mercado internacional y las dinámicas asociadas a las estrategias de las filiales de las empresas extranjeras o *joint ventures*, en los que también se combina la participación del capital financiero (cuadro 2).

c) La producción de biocombustibles se asocia nítidamente a la tendencia mun-

[4] Al respecto, el ejemplo más reciente es el de la crisis desatada en marzo de 2020 por la pandemia de la COVID-19 combinada con la esperada dinámica recesiva de la economía mundial. Ello se tradujo en la caída de los precios del petróleo, seguida por la excepcional cotización negativa frente a la saturación de la infraestructura de almacenamiento, sumado al abrupto descenso de la demanda de insumos, bienes de consumo y de capital, de las acciones de las corporaciones y de los bonos públicos, imponiendo un cese casi total en la actividad de Vaca Muerta.

Cuadro 1. Cuenca Neuquina. Inversiones multinacionales en reservorios no convencionales. Período 2012-2017

Actividad / Emprendimiento	Empresas	Origen del capital	Localización
Shaleoil (Loma Campana, Cuenca Neuquina)	YPF - Chevron	Argentina - Estados Unidos	Neuquén
Tight gas (El Orejano, Cuenca Neuquina)	YPF - Dow Dupont	Argentina - Estados Unidos	Neuquén
Tight gas (Aguada Pichana Este y Oeste, Cuenca Neuquina)	Total - Wintershall - YPF	Francia - Alemania - Argentina	Neuquén
Tight gas (Aguada San Roque)	Total - Pan American Energy	Francia - China - Inglaterra - Argentina	Neuquén
Tight gas (Fortín de Piedra)	Tecpetrol	Italia	Neuquén
Tight gas (Lindero Atravesado Bandurria Centro y Coirón Amargo Sur)	Pan American Energy	China - Inglaterra - Argentina	Neuquén
TIght gas (área Centenario)	Pluspetrol	Argentina	Neuquén
Tight gas (área La Calera)	Pluspetrol - YPF	Argentina	Neuquén
Shaleoil (Aguada Federal y Bandurria Norte)	Wintershall	Alemania	Neuquén
Shaleoil y gas (Los Toldos, Bajo del Choique-La Invernada)	Exxon Mobil y Qatar Petroleum	Estados Unidos - Qatar	Neuquén
Tight gas (Sierra Chata)	Exxon Mobil - Total - Pampa Energía	Estados Unidos - Francia - Argentina	Neuquén
Shaleoil (Sierras Blancas y Cruz de Lorena, Rincón de la Ceniza)	Shell	Holanda y Gran Bretaña	Neuquén
Tight gas (Fernández Oro-Allen)	YPF (subsidiaria YSur)	Argentina	Río Negro
Shaleoil (Bajo del Toro Este)	Statoil - YPF	Noruega - Argentina	Neuquén
Shaleoil (Entre Lomas, Bajada del Palo y Agua Amarga)	Vista Oil and Gas	México	Neuquén
Petróleo y gas (varias áreas)	Cía. General de Combustibles	Argentina -Luxemburgo	Neuquén y Río Negro
Tight gas (El Mangrullo y Tacanas Norte)	Pampa Energía	Argentina	Neuquén
Shaleoil y Tight (Bajo del Toro Este, Parva Negra Oeste	Gas y Petróleo Neuquén S.A. - Statoil - Shell	Argentina - Noruega - Holanda - Gran Bretaña - Estados Unidos	Neuquén

Fuente: Landriscini (2020).

dial que promueve el uso de energías limpias. En efecto, desde los años 2000 se genera un mercado mundial que ha sido construido por las políticas públicas motivadas por la intención de contar con fuentes energéticas alternativas a las derivadas de los combustibles fósiles y, entre otros aspectos, los acuerdos internacionales orientados a la disminución de los gases de efecto invernadero. En la

Cuadro 2. Inversiones multinacionales en minería metalífera, provincia de San Juan, 1995-2017

Actividad / Emprendimiento	Empresas	Origen del capital	Localización
Minería de oro y plata (Veladero y Pascua Lama)	Barrick Gold Shandong	Canadá China	San Juan (Departamento de Iglesia)
Minería de oro (Gualcamayo)	Yamana Gold* - Minas Argentinas	Canadá	San Juan (Departamento de Jáchal)
Minería de oro y plata (Casposo)	Austral Gold - Troy Resources**	Canadá - Australia	San Juan (Departamento de Calingasta)

* En octubre de 2018 fue anunciada la venta de la participación accionaria de Yamana Gold en el yacimiento Gualcamayo a la colombiana Mineros.

** Empresa de pequeño tamaño que cotiza en bolsa.

Fuente: Gorenstein, Landriscini y Ortíz (2018).

Argentina ello se articula con el objetivo de generar una fase de agregación de valor a las cadenas primarias existentes (azúcar, soja y maíz). La cadena productiva intersecta intereses petroleros y agrícolas, de las grandes compañías globales agroalimentarias y de combustibles, sumando otras empresas grandes y medianas nacionales, y exhibiendo dinámicas que traducen las tensiones del juego de estos intereses intersectoriales. En suma, en las tres actividades basadas en RRNN se manifiesta la supremacía de las lógicas de acumulación sectoriales/globales que se combinan a través de las estrategias de los actores económicos que lideran las cadenas productivas. En estas actividades, que por su naturaleza requieren fijación espacial, se refuerza la dependencia de las dinámicas económicas del territorio respecto a las decisiones empresariales guiadas por el ciclo global del negocio y por la creciente incidencia de la lógica financiera en la cual se refleja la fluidez y movilidad del capital que participa en las sociedades inversoras.

El Estado y el rol de las políticas públicas

Los incentivos a la inversión en actividades intensivas en RRNN se combinaron y profundizaron a través de las políticas públicas nacionales de fomento sectorial, en el marco de la continuidad de una estructura regulatoria en la cual se articula la Ley de Inversiones Extranjeras, formulada a fines de la década de 1970, otras leyes y decretos de promoción productiva, y la reforma constitucional (1994), que otorgó el dominio de recursos a las provincias donde se localizan. Por su parte, los tratados bilaterales son funcionales a las estrategias de las empresas transnacionales favoreciendo la profunda imbricación entre las dimensiones productivas y financieras de las inversiones en recursos naturales. En tal sentido, se facilita la rápida distribución de las utilidades, su dolarización y el giro al exterior en detrimento de los procesos de reinversión (Schorr y Ortíz, 2020, pp 89-90).

El marco normativo generó muy importantes incentivos para la entrada de

los capitales extranjeros en los dos sectores extractivos (minería e hidrocarburos) y, en el caso de los biocombustibles, impulsó activamente el surgimiento de este nuevo eslabón en la cadena agroalimentaria con segmentos de orientación diferenciada: mercado interno (bioetanol) y exportación (el biodiésel en los inicios y ambos destinos en los últimos años). Entre las facilidades otorgadas, se destacan:

- Incentivos fiscales a través de exenciones impositivas, deducciones sobre impuestos a las ganancias y el congelamiento de la carga tributaria total, incluyendo impuestos nacionales, provinciales y municipales a los proyectos mineros por un período de hasta treinta años, y dotación de infraestructura. Eliminación de tasas y derechos de importación de los bienes de capital e insumos para las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos y para proyectos mineros.
- Subsidios al precio del petróleo crudo y del gas nuevo en boca de pozo en el estadio inicial de la explotación no convencional y, a partir de año 2016, la desregulación del sector, incrementando las libertades de gestión en función de beneficios empresariales, a partir de la liberación de los precios de los combustibles en el mercado interno y de la habilitación de la libre importación de insumos, otorgamiento de facilidades en otros requerimientos aduaneros y la exportación de la producción.
- Extensión de las concesiones petroleras y gasíferas, en línea con las otorgadas tanto a nivel provincial como nacional, muchos años antes del vencimiento de los contratos vigentes. Libre disponibilidad de divisas para las empresas mineras, beneficio que se levantó en el 2012 y fue repuesto a partir del 2016.

La mediación político-institucional del poder público territorial (Estado y justicia provincial, gobiernos municipales) se revela con nitidez cuando se plantean los conflictos socioambientales y en las negociaciones previas y continuas por las definiciones de políticas sectoriales proactivas. A su vez, con el objetivo de impulsar la densificación regional de actividades y agregado de valor local, se identifican políticas públicas provinciales que establecen exigencias de un porcentaje de compras locales para las empresas que operan en las actividades extractivas, no siempre efectivas, y desembolsos específicos destinados a fortalecer inversiones en infraestructuras básicas.

Los diversos arreglos institucionales –*governance*– reflejan la relevancia territorial que han adquirido estas actividades productivas; intervienen actores privados, nacionales y extranjeros, representantes públicos de diferentes niveles jurisdiccionales y los que devienen de los intereses sectoriales, orientados a intermediar en las relaciones capital-trabajo, en las tensiones que se manifiestan con grupos locales afectados y entre los propios capitales que interactúan en las cadenas productivas. Se destacan, particularmente:

- La mesa y el clúster de Vaca Muerta, ámbitos sectoriales público-privados creados por la jurisdicción provincial y la nacional, respectivamente, que involucran a estos ámbitos, a los representantes privados nacio-

nales y extranjeros de la industria petrolera, a entes de financiamiento, y en ocasiones a los representantes del trabajo y de las proveedoras pyme. El objetivo es la resolución de conflictos y dar respuesta a las necesidades de las actividades en el marco de un ideario que promueve su intensificación y desarrollo sorteando las restricciones macroeconómicas y los compromisos internacionales.

- La reingeniería institucional que se efectúa en la provincia de San Juan a través del Plan de Asistencia Técnica para el Desarrollo del Sector Minero (PASMA) y el consecuente ascenso al rango de ministerio de la Secretaría de Minería provincial.[5]
- Las organizaciones locales gestadas al calor de conflictos socioambientales como: la Asamblea "Jáchal no se toca", repuesta de la sociedad local frente al derrame de cianuro de la minera Barrik Gold en el río sanjuanino; la agrupación de vecinos de la localidad de Allen y Fernández Oro en Río Negro cuyas demandas promueven regulaciones municipales (Código de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Ordenanzas) que restringen la actividad extractiva dentro de los ejidos históricos de las ciudades y en medio de las chacras; y, entre otros, los movimientos y organizaciones de pueblos originarios en permanente reclamo por la ocupación y desplazamiento de sus tierras tras la activación de los proyectos inversores en la Cuenca Neuquina.
- Las estrategias de responsabilidad social empresaria que despliegan las compañías, conectando con gobiernos locales y organizaciones vecinales, para la realización de proyectos comunitarios.

En consecuencia, el Estado (en sus distintos niveles y a través de diferentes poderes) juega un rol clave en el marco de un proceso en el que se disputan nuevos protagonismos y hegemonías socioeconómicas, y se reproducen múltiples conflictos que, con los avances del capital global y nacional, se traducen en resistencias locales por cuestiones socioambientales. A su vez, el poder del Estado se expresa en la construcción y difusión de las nuevas identidades productivas de ambos territorios. Por su parte, el arraigo de las empresas núcleo de las cadenas se produce a través de diversas articulaciones en la estructura de

[5] La posición del gobierno provincial se refleja en la declaración siguiente: "La minería es para el Gobierno de San Juan una Política de Estado. Por esta razón, el reconocido desarrollo minero que experimenta nuestra provincia está soportado por un conjunto de leyes que han sido aprobadas por todos nuestros legisladores provinciales y nacionales, que consolidan a la minería en nuestra provincia como una Política Minera del Estado Provincial […]. Después de décadas de esperas y frustraciones, fueron estos propios imperativos y equilibrios los que condujeron a la actual gestión de Gobierno a asumir con determinación que nuestro territorio constituido por solo el 2,4% de terrenos cultivables y por algo más de un 80% de cordones montañosos donde se aloja el potencial minero provincial más importante de la Argentina, nos otorgaba una ventaja comparativa. Una ventaja que naturalmente hace a nuestra realidad geográfica y territorial y que solo puede ser asimilable a las extraordinarias ventajas que posee y ofrece la pampa húmeda" ("En San Juan la minería es una política de Estado", entrevista con el Ing. Felipe Nelson Saavedra, secretario de Estado de Minería de la provincia de San Juan, *Vial*, <http://revistavial.com/en-san-juan-la-mineria-es-una-politica-de-estado-26310/>).

poder local y se manifiesta de distintas maneras, entre ellas las que tienen por epicentro al conjunto de la comunidad local, a través de la conocida agenda que emana de los manuales de responsabilidad social empresarial, y, las que se reflejan en el accionar regulatorio o no de los gobiernos. En particular ello se manifiesta frente a conflictos por contaminación ambiental (agua, residuos tóxicos en tierras de cultivo, entre otros) o relacionadas con los derechos colectivos sobre territorios de pueblos originarios, y otras manifestaciones que afectan a los ejidos urbanos.

Los procesos de reespecialización en los territorios

La búsqueda de transformaciones y los factores de anclaje en los territorios analizados contempló efectos en los mercados locales de trabajo (creación de empleo, tipos de trabajo, salarios); interrelaciones con el tejido productivo (proveedores locales, dinamización del mercado de bienes y servicios, precios); recursos fiscales que obtienen las arcas públicas del territorio; vínculos con el sistema de innovación local; problemáticas (nuevas y/o intensificación de las preexistentes) en términos de distribución de ingresos, brecha salarial y socioambientales. En lo que sigue se estilizan las principales evidencias.

Megaminería e hidrocarburos de reservorios no convencionales

Existen diferencias significativas entre las condiciones previas en uno y otro caso. La provincia de Neuquén tiene tradición y trayectoria en la producción de hidrocarburos; para San Juan, en cambio, la irrupción de la megaminería ha implicado una ruptura con su histórica especialización en la actividad vitivinícola. Ello se traduce en la fertilidad que manifiesta uno y otro ambiente en términos de activos socioterritoriales y posibilidades abiertas a otras capacidades y "anclas" locales, al margen de los límites que devienen de las características tecnológicas de ambas cadenas productivas.

La articulación con el tejido productivo provincial tiene alcances diferentes en ambas experiencias. Las evidencias en el sistema urbano regional neuquino dan cuenta de un mayor estímulo a empresas locales proveedoras de servicios especiales para la exploración-explotación, y en la construcción de infraestructuras, almacenamiento y transporte. Los proveedores nacionales, en general empresas grandes, provienen mayoritariamente de estos sectores. En el caso de San Juan, y luego de 15 años de funcionamiento de la megaminería, se observa cierta maduración de un grupo de pyme locales que adquirieron experiencia como proveedoras diversificadas de servicios a los emprendimientos mineros. Esta conformación se vincula con la política de legitimación territorial que desarrollan las grandes empresas mineras, si bien mayoritariamente se trata de compras que requieren escasa complejidad, valor agregado y volúmenes menores. Unas pocas empresas locales con cierta tradición industrial, básicamente de ramas metalmecánicas, se convirtieron con el tiempo en proveedoras de ciertos componentes y partes sin que ello derive en un vínculo con-

tractual permanente (De la Torre y Moscheni, 2020).

En ambas provincias se producen repercusiones significativas en los mercados locales de trabajo. El nivel de empleo de la etapa de funcionamiento es bastante menor al que se generó en las primeras fases de implantación de la inversión (exploración, construcción propiamente dicha en el caso de la minería, instalación de equipos y de plantas de tratamiento en hidrocarburos no convencionales). En San Juan ello se expresa con un 75% de trabajadores de origen provincial –más de 3.000 empleos directos– que obtienen, en muchos casos, su primer empleo formal con salarios que más que sextuplican los que se obtienen en la vitivinicultura. Este efecto es particularmente relevante considerando, a su vez, el menor peso de la conmutación de la fuerza de trabajo extrarregional respecto de otras experiencias internacionales. Se constituye, entonces, en una eficaz herramienta de aceptación-legitimación social de la actividad y ejerce, junto con la conversión de ciertas empresas locales en proveedoras, una fuerte influencia en las posiciones "promineras" de una parte de la sociedad de la provincia.

El empleo generado por la cadena hidrocarburífera en Neuquén superaba los 22.000 puestos, según registros de 2017,[6] si bien cabe subrayar las reducciones cíclicas resultantes de las nuevas regulaciones basadas en la flexibilidad laboral y los cambios en las políticas macroeconómicas y sectoriales. El desarrollo de los reservorios no convencionales produjo un cambio regulatorio significativo al pasar del trabajo estable, intensivo, a la flexibilidad funcional y a una mayor tercerización de las tareas en las explotaciones, acompañada por la ejecución de tareas bajo modalidad remota por el uso de las nuevas tecnologías. En tal sentido, existen núcleos laborales integrados por personal capacitado y profesionales vinculados a las empresas de estos sectores o a las tercerizadas (proveedores y servicios ligados a estas producciones). Por su parte, la estructura salarial dista mucho de ser interiormente homogénea dado que la "brecha" constituye una de las características e implica la heterogeneidad estructural interna que a su vez impacta en diversos mercados locales regionales, desde la provisión de vivienda a otros bienes de consumo y servicios personales, con el consecuente aumento de los precios de estas provisiones, y la segregación residencial y fragmentación socioterritorial. En suma, mayor heterogeneidad en la estructura laboral que profundiza la segmentación de la estructura distributiva de ingresos y, lo que no es menos importante, una mayor exposición de la economía provincial a estos vaivenes (Landriscini, 2020, pp. 121-127).

Las repercusiones fiscales tienen un peso relativo diferente y están relacionadas con trayectorias sectoriales distintas (hidrocarburos-minería) que se expresan, en buena medida, en la captura pública de las rentas respectivas. En Neuquén y otras provincias de importante actividad petrolera se refleja su tradición en esta actividad y el posicionamiento ganado en la negociación y reparto de la renta de los

[6] El estudio de Gutman y Rivas (2017) evalúa que las empresas multinacionales que operan en la Argentina en los sectores extractivos (petróleo, servicios petroleros y minería metálica) concentran el 64% del empleo sectorial en la región Patagónica y un 12% en el NOA, con la región de Cuyo.

hidrocarburos frente al Estado nacional y demás actores de las cadenas productivas. Las regalías son parte central en el presupuesto provincial, a lo que se agrega el impuesto a los sellos por los contratos con proveedores de servicios. En cambio, la renta minera, por su magnitud y reparto, refleja otro de los incentivos orientados a generar atractivos para que este tipo de inversiones se localicen en el país "sin tradición minera". De este modo, las regalías por la explotación de gas y petróleo en la provincia de Neuquén han representado entre el 15% y el 30% de su presupuesto público, mientras que las originadas por la megaminería en la provincia de San Juan han oscilado entre el 4% y el 2% en el mismo orden. En este caso se suman las contribuciones de las grandes empresas mineras a los fideicomisos destinados a infraestructura básica (agua potable, sistemas de riego, cloacas, electrificaciones, etc.) y al Fondo de Desarrollo Minero.

Cabe subrayar, sin embargo, que tanto los recursos fiscales como la dinámica económica de estos territorios tienen una fuerte dependencia del ciclo de negocios de las cadenas de *commodities*; son economías con una fuerte vulnerabilidad asociada al devenir de los precios y la demanda en el mercado internacional.

Respecto a los vínculos con el sistema de innovación local las evidencias son también dispares. La minería impulsa escasas ventajas locales relacionadas con el desarrollo de capacidad innovadora, si bien se implementan políticas provinciales y nacionales orientadas a este objetivo. En tal sentido, se visualizan algunas experiencias desarrolladas por instituciones científicas o de transferencia tecnológica (INTI, INPI) relacionadas con la adaptación y certificación de equipamiento específico y cierta interacción con el entorno académico local que provee servicios especializados. En los reservorios no convencionales de la Cuenca Neuquina, en tanto espacio productivo internacionalizado, se producen conexiones a redes de proveedores globales, centros de tecnología, universidades y consultores externos. Se combinan procesos de transferencia tecnológica y el desarrollo de aprendizajes y competencias estratégicas por parte de YPF y otras compañías y, por el momento, se observan débiles derrames tecnológicos en el entramado de pyme locales. Ello obedece a las barreras propias de una actividad fuertemente internacionalizada y concentrada sumado a las propias limitaciones de este perfil empresarial, carente de espacios propios de investigación y desarrollo, y a las restricciones financieras.

Los biocombustibles como estrategia de agregación de valor

La producción de biocombustibles en el sur de la provincia de Córdoba aporta evidencias que contribuyen a la discusión en torno a los procesos de acumulación y crecimiento del país a partir de la agregación de valor por parte de los complejos agroalimentarios de alta significación. Asimismo, permite identificar los diferentes factores de anclaje local que se reflejan en las experiencias analizadas. La lectura propuesta combina elementos que hacen al debate en torno de las formas de acumulación derivadas de la integración subordinada a cadenas globales de valor (CGV) y, con ese foco, las potenciales contribuciones o limitaciones al

desarrollo regional en el caso particular de este sector vinculado a RRNN (Hernández y Castro, 2020, pp. 206-210).

Las ventajas otorgadas por las políticas públicas nacionales, desde mediados de los años 2000, impulsaron la instalación de plantas de bioetanol y biodiésel en distintas zonas del país. En este contexto, la trayectoria territorial (*path-dependence*) influyó de manera notable en la localización de las plantas de producción. Así, la tradición del cultivo de la caña de azúcar en el noroeste argentino, en particular en la provincia de Tucumán, y la del maíz en el sureste cordobés, explican el emplazamiento de las productoras de bioetanol fuertemente concentradas en esas provincias. En tanto, la producción de biodiésel se ha centralizado, conforme su intención original de exportación, en la región portuaria del litoral santafesino (cuadro 3).

En el sur cordobés, las empresas BIO4, ACABIO y PROMAÍZ producen bioetanol en plantas localizadas en la ciudades de Río Cuarto, Villa María, y en la localidad de Alejandro Roca, respectivamente. La empresa ACABIO, es una cooperativa de segundo grado; BIO4 es de propiedad de un conjunto de productores agropecuarios, vecinos de ese aglomerado urbano y con larga tradición en la siembra de maíz en la región; y PROMAÍZ, un *jointventure* en el que participan Aceitera general Deheza y Bunge Born.

Con un efecto empleo de escasa significación (alrededor de unos 300 puestos entre las tres plantas) se identifican ciertas variaciones en los efectos económicos territoriales según el origen del capital, destacando BIO4 por sus mayores vínculos con proveedores locales y las relaciones establecidas con el sistema de innovación regional. En cambio, la instalación fabril, propiedad de dos grandes empresas del agronegocio, al margen de unos pocos puestos de trabajo, opera como un enclave aprovechando la proximidad con uno de los centros de acopio localizados en la región.

Más allá de estas repercusiones, la evolución de esta estrategia de valor agregado se enfrenta a dos desafíos principales. Por una parte, el estancamiento de la demanda internacional como resultado de la contención al uso del suelo agrícola para fines no alimentarios[7] y, por otro lado, dado el lugar que ocupa en la cadena de valor, las inestabilidades propias de las pujas competitivas entre las compañías globales de abastecimiento de *commodities* agrícolas y las grandes compañías petroleras. En el mercado interno de biocombustibles ello se traduce en una estructura oligopsónica, con unas pocas empresas petroleras pujando con las firmas bioetaloneras, sumado el poder regulatorio del Estado que define las condiciones del corte de los combustibles líquidos de origen fósil y el precio según sea el biodiésel o bioetanol a partir de caña de azúcar o maíz. La vigencia de este régimen está cada vez más tensionada por los intereses petroleros, y tal como se desprende de manifestaciones sectoriales recientes, el retiro del Estado como regulador pondrá en condiciones desfavorables a las productoras de biocombustibles.[8]

[7] Tienen influencia las nuevas dinámicas tecnológicas que reemplazan las materias primas agrícolas utilizadas en los biocombustibles de primera y segunda generación.

[8] Este conflicto ya ha comenzado a emerger: <https://www.pagina12.com.ar/242706-pelea-entre-petroleras-y-productores-de-biocombustibles>.

Cuadro 3. Producción de biocombustibles por empresas y provincias, en m³, 2018

	Empresa	Provincia	Producción
Bioetanol	ACABIO Cooperativa L.T.D.A.	Córdoba	168.778
	Alconoa S.R.L.	Salta	132.606
	Bio Ledesma S.A.	Jujuy	89.157
	Bio San Isidro S.A.	Salta	265
	Bioenergética Leales S.A.	Tucumán	17.614
	Bioenergía La Corona S.A.	Tucumán	22.857
	Bioenergía Santa Rosa S.A.	Tucumán	27.699
	Bioetanol Río Cuarto S.A.	Córdoba	92.787
	Biotrinidad S.A.	Tucumán	27.323
	Compañía Bioenergética La Florida S.A.	Tucumán	122.747
	Diaser S.A.	San Luis	91.381
	Energías Ecológicas del Tucumán S.A.	Tucumán	11.980
	Fronterita Energía S.A.	Tucumán	24.543
	Promaíz S.A.	Córdoba	168.487
	Río Grande Energía S.A.	Jujuy	17.248
	Vicentín S.A.I.C.	Santa Fe	64.185
	Bio Atar S.A.	Tucumán	26.215
	Ingenio y Refinería San Martín del Tabacal S.R.L.	Salta	7.908
	Total del país		1.113.781
Biodiésel	COFCO Argentina S.A. (Ex Noble Argentina S.A.)	Santa Fe, Timbúes	5,264
	Cargill S.A.	Santa Fe, Villa Gobernador Gálvez	8,111
	T6 Industrial S.A. (AGD).	Santa Fe, Puerto San Martín	24,967
	Idc S.A. (Dreyfus)	Santa Fe, General Lagos	34,676
	Renova S.A.	Santa Fe, Timbúes	40,703
	Total del grupo		113,721
	Total del país		51,5%

Fuente: Hernández y Castro (2020).

Reflexiones finales

El renovado y ampliado impulso a la explotación de RRNN que se produjo en el país durante los últimos años repite desafíos persistentes, vinculados a la densificación localizada de actividades relacionadas. Tanto en Neuquén como en San Juan, estas actividades utilizan recursos locales (productivos y humanos)

y sus impulsos son diferentes no solo por los sectores involucrados sino por ciertas fertilidades económicas territoriales, fruto de la trayectoria y tradición productiva previa. El caso de los biocombustibles, que amplía cadenas primarias pampeanas expandiendo el uso agrícola para su producción industrial, revela una baja incidencia en la demanda de trabajo y otras articulaciones productivas localizadas en el sur de Córdoba.

En un marco agudizado por la globalización, la dupla empresa transnacional-financiarización, configurada en las actividades analizadas, establece fuertes límites a la territorialización de los excedentes generados. Las implicancias del accionar del capital financiero, a través de sus múltiples registros y formas de apropiación de las ganancias resultantes de los procesos productivos, impactan en la dinámica de acumulación y, entre otros aspectos, van redefiniendo el escenario para las políticas públicas orientadas a estimular procesos de desarrollo (nacional/regional) a partir de actividades basadas en RRNN. Más aún si se combinan los potenciales impactos que se presumen tras el nuevo fenómeno en el devenir de la presente fase del capitalismo global –la pandemia de la COVID-19– cuyas futuras repercusiones sobre la sociedad y la economía mundial son inciertas e interpelan, sin ninguna duda, a la agenda de investigación sobre la actividad productiva, el trabajo, el espacio y, en general, las situaciones concretas, retos y desafíos en los países/regiones.

Desde la perspectiva de los territorios involucrados, la propia naturaleza de las actividades extractivas plantea dudas sobre su continuidad en la medida en que solo se desarrollen estas fases. Por un lado, los rápidos cambios tecnológicos en curso tensionan las ventajas económicas vinculadas a la dotación de recursos naturales. El progreso técnico, de la mano de las estrategias de acumulación de los capitales globales, impulsa procesos de relocalización/revalorización y/o desvalorización de estas ventajas naturales generando ciclos de menor duración y más fluidos de arraigo o desplazamiento territorial de los procesos productivos vinculados a estos recursos. Cabe advertir, a su vez, que una posible jerarquización de la problemática del cambio climático en la agenda internacional también podría redefinir estrategias públicas y del gran capital.

Estas nuevas tensiones ya se vislumbran en los debates en curso frente al proyecto de ley en torno a los procesos de inversión en el *shale* de Vaca Muerta. La difusión de ciertos argumentos globales estaría resignificando la oportunidad estratégica de los reservorios no convencionales *vis a vis* las nuevas posibilidades tecnológicas de recuperación terciaria en pozos de hidrocarburos convencionales, por su menor costo (económico) y los mayores costos ambientales asociados a los pozos del *fracking* agotados. Estos debates se han profundizado bajo la crisis por el coronavirus y las fuerzas combinadas que están impactando en la industria de hidrocarburos global induciendo una fuerte caída en el valor del petróleo. En tal sentido, se han generado nuevos interrogantes, para ser abordados en futuros estudios más comprensivos sobre el sector petrolero en su conjunto, con sus expresiones, desafíos y potencialidades a nivel nacional/territorial.

Redireccionar el escenario instalado en el período gubernamental anterior no es tarea sencilla, pero forma parte

de los desafíos de una política integral necesaria para el desarrollo de trayectorias dinámicas de las cadenas de valor vinculadas a RRNN, potenciando sus contribuciones territoriales. Nótese que el cambio o profundización de la especialización productiva en las provincias de San Juan y Neuquén ha significado la difusión de expectativas y proyecciones favorables, provenientes tanto desde los intereses sectoriales como del campo político nacional y provincial. Estos procesos se perciben como la recreación de oportunidades de "desarrollo" con significados asociados a una "*nueva Pampa Húmeda*";[9] una construcción que ha tenido influencia en el soporte regulatorio provisto a la instalación y funcionamiento de los proyectos respectivos, integrados a la lógica de acumulación de las empresas multinacionales vinculadas.

De este modo, con la reinstalación y fortalecimiento de las políticas neoliberales entre los años 2016-2019, se generaron las condiciones para profundizar la intervención privada disminuyendo el control público en la explotación de los RRNN. La reducción o ausencia regulatoria ha revelado los condicionantes que imponen las estrategias de acumulación conducidas por grandes inversores globales, bajo los intereses combinados de capitales financieros, limitando la reinversión de utilidades y definiendo y utilizando distintos mecanismos de fuga de los excedentes obtenidos. Otro ámbito de intervención activa es el ambiental. La legislación existente no se aplica por la omisión –políticamente instalada– desde el sistema de contralor público ejercido por las jurisdicciones públicas competentes, y aun en presencia de voluntad de control, se registran escasas o nulas capacidades en los gobiernos locales para conformar instancias que den respuesta, previniendo efectos contaminantes derivados del funcionamiento y cierre de las actividades extractivas. En tal sentido, la nueva agenda de políticas ambientales debería involucrar el desarrollo de este tipo de capacidades técnicas en las jurisdicciones provinciales y departamentales.

En suma, la integración externa "exitosa" (exportaciones y divisas generadas) no asegura en sí misma posibilidades de avanzar hacia formas más endógenas, densificando y dinamizando entramados productivos locales regionales. Esto sucede, en buena medida, por las estrategias de inversión de los actores globales asociadas, fundamentalmente, al atractivo gestado por la dotación de un recurso natural. Por ello, la agregación de valor local/regional/nacional y el aporte de las rentas obtenidas en la actividad primaria para financiar esos procesos demandan una presencia estatal activa, repensando estrategias en el marco de las condiciones que devienen de las CGV respectivas. Pero, además, tal como señala Arceo (2020, pp. 33-34), las herramientas tradicionales del Estado desarrollista no son suficientes y se requiere un Estado "con capacidad de

[9] Las reservas probadas en Vaca Muerta equivalen a 10 veces el PBI nacional —o a 150 años de cosechas de la Pampa Húmeda—, lo cual haría de Vaca Muerta una verdadera oportunidad, si bien involucraría tensiones por pasar de una economía centrada en la producción agropecuaria a una basada en la explotación de hidrocarburos (Ricardo Arriazu citado en "Vaca Muerta. Se despierta el gigante que va por el milagro", *La Nación*, 7 de abril de 2019, énfasis agregado). Véanse también los artículos que integran el Suplemento Vaca Muerta que publicó *La Nación* durante 2019, sumados a los programas especiales emitidos por el canal La Nación +.

planificación y de ejecución que crea empresas o participa en su gestión". Para ello, la nueva agenda de políticas sectoriales-territoriales debería incluir, además del control y la adecuada resolución de la apropiación pública de las rentas generadas en las fases primarias, la definición de funciones de producción que incorporen otros recursos locales (trabajo, empresas) y el apoyo de los sectores de ciencia y tecnología, a los fines de generar-promover nuevas capacidades y la emergencia de eslabonamientos de mayor complejidad tecnológica en fases de procesamiento que resulten estratégicas, según cada complejo.

Referencias bibliográficas

Arceo, E. (2020), "Globalización y desarrollo", *Realidad Económica*, Nº 329, pp. 9-34.

De la Torre, D. y M. Moscheni (2020), "Minería metalífera en San Juan. Transformaciones socioeconómicas territoriales", en Gorenstein, S. (coord.), *Territorios primarizados en la Argentina. Viejas y nuevas fragilidades socioeconómicas*, Buenos Aires, CK Editora, pp 147-184.

Gereffi, G., J. Humphrey y T. Sturgeon (2005), "The governance of global value chains", *Review of International Political Economy*, vol. 12, Nº 1.

Gorenstein, S., G. Landriscini y R. Ortíz (2018), "Re-primarización y disputas territoriales. Casos paradigmáticos en la Argentina reciente", *Realidad Económica*, año 48, Nº 327.

Gutman, G. y D. Rivas (2017), "Empresas multinacionales y heterogeneidades territoriales en la Argentina", *Serie Estudios y Perspectivas*, Buenos Aires, CEPAL.

Harvey, D. (2001), *Spaces of Capital. Towards a Critical Geography*, Nueva York, Routledge.

Hernández, J. y M. Castro (2020), "Biocombustibles en la Argentina. Potencialidades y tensiones en el agregado de valor en el territorio", en Gorenstein, S. (coord.), *Territorios primarizados en la Argentina. Viejas y nuevas fragilidades socioeconómicas*, Buenos Aires, CK Editora, pp 185-224.

Kaplinsky, R. y M. Morris (2001), "A handbook for value chain research", <http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/fisheries/docs/Value_Chain_Handbool.pdf>.

Landriscini, G. (2020), "Hidrocarburos de reservorios no convencionales en la cuenca Neuquina. El desarrollo de Vaca Muerta", en Gorenstein, S. (coord.), *Territorios primarizados en la Argentina. Viejas y nuevas fragilidades socioeconómicas*, Buenos Aires, CK Editora, pp 93-146.

Lipietz, A. (1977), *Le capital et son espace*, París, Maspero.

Manzanal, M. y M. Arzeno (comps.) (2007), *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto*, Buenos Aires, Ediciones Ciccus.

Martin, R. y P. Sunley (2010), "The place of path dependence in an evolutionary perspective on the economic landscape", en Boschma, R. y R. Martin (comps.), *The Handbook of Evolutionary Economic Geography*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 62-92.

Massey, D. (1984), *Spacial Division of Labour. Social Structures and the Geography of Produccion*, Londres, Macmillan Education.

Méndez, R. (2018), *La telaraña financiera. Una geografía de la financiarización y su crisis*, Santiago, Ril Editores.

Rallet, A. y A. Torre (1993), *Économie Industrielle et Économie Spatiale*, París, Economica.

Schorr, M. y R. Ortíz (2020), "Argentina: factores de impulso al proceso de reprimarización reciente", en Gorenstein, S. (coord.), *Territorios primarizados en la Argentina. Viejas y nuevas fragilidades socioeconómicas*, Buenos Aires, CK Editora, pp 73-92.

[Recibido el 28 de julio de 2020]
[Evaluado el 20 de agosto de 2020]

Autora

Silvia Gorenstein es licenciada y magíster en Economía por la Universidad Nacional del Sur (UNS). Es especialista en Planificación Regional por ILPES / CEPAL / NU e investigadora del Conicet en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR). Es docente en cursos de posgrado en las universidades nacionales de Buenos Aires, Rosario, San Juan, del Sur y en Flacso. Es miembro del Comité Científico de la Red Iberoamericana de Investigadores en Globalización y Territorio (RII) y de las maestrías en Desarrollo y Gestión Territorial (UNS) y Políticas Públicas y Territorio (Universidad Nacional de San Juan).

Publicaciones recientes:

—— (2020), "Reflexiones en torno a la regionalización del 'conflicto Vicentín'", *Boletín del* IADE, <http://www.iade.org.ar/noticias/reflexiones-en-torno-la-regionalizacion-del-conflicto-vicentin>.

—— (2019), "Enfoques y debates sobre recursos naturales, acumulación y territorio", *Semestre Económico*, vol. 22, N° 51, abril-junio, pp. 125-148.

—— y R. Ortíz (2018), "Natural resources and primary sector-dependent territories in Latin America", *Area Development and Policy*, <https://doi.org/10.1080/23792949.2018.1431555>.

Cómo citar este artículo

Gorenstein, Silvia, "Territorios primarizados en la Argentina reciente. Megaminería en San Juan, Vaca Muerta en Neuquén y Río Negro, y biocombustibles en Córdoba", *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, Nº 38, primavera de 2020, pp. 157-173, edición digital, <https://ediciones.unq.edu.ar/580-revista-de-ciencias-sociales-segunda-epoca-no-38.html>.