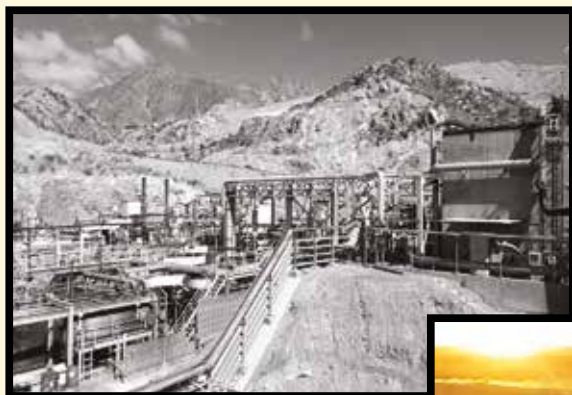


TERRITORIOS PRIMARIZADOS EN LA ARGENTINA

VIEJAS Y NUEVAS FRAGILIDADES SOCIOECONÓMICAS



Silvia Gorenstein (Coordinadora)

Delia de la Torre | Graciela Landriscini

Jorge Hernández | Martín Schorr

Mónica Castro | Margarita Moscheni | Ricardo Ortiz



UNIVERSIDAD NACIONAL DEL SUR
DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA

AGENCIA
NACIONAL DE PROMOCIÓN
CIENTÍFICA Y TECNOLÓGICA



Capítulo 7

Producciones intensivas en recursos naturales en el territorio. Una visión de conjunto

Silvia Gorenstein

Introducción

El cierre de este libro coincide con un nuevo fenómeno en el devenir de la presente fase del capitalismo global –la pandemia del 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, más en general, las situaciones concretas, retos y desafíos, en los países/regiones de América Latina.

Los estudios se basaron en la información básica generada a lo largo de la investigación, y en fuentes secundarias diversas, combinando técnicas de los métodos cuantitativos y cualitativos. En dicho proceso han resultado claves las entrevistas en profundidad realizadas a actores de ámbitos públicos, privados y de organizaciones no gubernamentales, así como a pobladores que reflejan sus propias percepciones y expectativas producto de su cultura y trayectoria.

Desde esta perspectiva, el abordaje de las territorialidades emergentes¹ ha implicado el análisis de las fuerzas complejas que se vinculan al entramado de intereses y trayectorias de acumulación en disputa en los territorios respectivos. Las conclusiones a las que arribamos trascienden la coyuntura e intentan identificar factores estructurales, abriendo nuevos interrogantes y debates. Las investigaciones en ciencias sociales, por su propia naturaleza, no producen certezas matemáticas, no proyectan resultados siempre predecibles y, sin duda, involucran fuertes connotaciones políticas. En este caso, al referirnos a las actividades intensivas en recursos naturales, abordamos una temática cada vez más controversial tanto en la literatura teórica, tal como se refleja en el primer capítulo y los siguientes

1. La noción de territorialidad alude al “conjunto de prácticas y sus expresiones materiales y simbólicas capaces de garantizar la apropiación y permanencia de un territorio dado por un determinado agente social, el Estado, los diferentes grupos sociales y las empresas” (Lobato Correa 1994, citado en Manzanal, 2007, p. 37).

del libro, como por las críticas y las múltiples demandas sociales y políticas que se manifiestan frente a los diversos anuncios y/o proyectos de inversión en marcha.²

En los estudios hemos puesto el acento en las cadenas productivas y el entramado localizado, atendiendo a la composición de los capitales invertidos en los proyectos y al conjunto de factores que interactúan y hacen a la heterogeneidad de sus repercusiones socioeconómicas, incluyendo tensiones laborales, vínculos con proveedores y ciertos conflictos sociales que se producen por diversos procesos de contaminación ambiental (agua, tierras).³ En un futuro abordaje de esta problemática se debería involucrar aportes de las ciencias de la tierra, ingenierías y otras disciplinas, fuera del campo de las ciencias sociales, lo cual permitiría profundizar en los aspectos físico-naturales y los de las nuevas tecnologías de información y comunicación –con saberes acerca de la industria 4.0 y sus aplicaciones– en las dinámicas ligadas a la explotación de los recursos naturales.

Los casos analizados en la Sección II nos permitieron avanzar en las respuestas a los interrogantes planteados al comienzo del libro y proporcionan un conjunto de evidencias que son de interés para la consideración de este tipo de experiencias en la Argentina.

1. Rasgos comunes a los tres casos

Desde una lectura comparativa y estilizada se pueden identificar los siguientes rasgos comunes:

2. Siguiendo recientes reflexiones de un grupo de científicos nacionales se trata, fundamentalmente de un debate que “tiene una dimensión política porque hay una disputa central en torno de la distribución de los beneficios y de los costos (básicamente, pero no de manera exclusiva, ambientales). Es una discusión con una fuerte carga de intereses y valores en los que la asimetría de poder entre los actores es enorme (v.g. una ONG local vs. una multinacional minera). La percepción, fundada en la experiencia, muestra que sectores concentrados multinacionales se apropian de las inmensas ganancias mientras la población local y las generaciones futuras, de los pasivos ambientales”. (Colectivo CyTA, 31 de diciembre 2019)

3. A fines de diciembre de 2019 se produjo una masiva movilización por la modificación de la Ley N° 7.722 que habilitaba el uso de cianuro y otras sustancias propias de la minería metalífera a cielo abierto en la provincia de Mendoza, forzando su derogación. Otra movilización semejante ocurre en Chubut, reclamando la no modificación de la Ley XVII-N° 68 (antes Ley 5.001), que prohíbe la minería metalífera y el uso de cianuro a tal fin.

i. Incidencia de las dinámicas sectoriales/ globales.

En las inversiones localizadas en los territorios analizados se manifiestan las estrategias globales de los actores núcleos de las cadenas productivas respectivas. Tanto en la actividad minera en San Juan como la de los hidrocarburos en los reservorios no convencionales de la cuenca Neuquina, se reproducen dinámicas vinculadas al ciclo de negocios en el mercado internacional de estos *commodities*. Ello se suma a las estrategias productivas, tecnológicas, comerciales y financieras de los conglomerados empresariales intervinientes, en el marco de los factores exógenos vinculados a cambios en las condiciones de competencia y acumulación a escala mundial. Por su parte, en el caso de los biocombustibles también se producen pujas intersectoriales entre las compañías petroleras y los actores de esta cadena agroindustrial dentro del mercado interno nacional.

Tres situaciones se destacan de la lectura de los capítulos 4, 5 y 6:

- El proceso inversor en la formación geológica de Vaca Muerta, protagonizado por YPF y empresas petroleras líderes mundiales, 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”.
- La entrada al país de algunas de las más importantes empresas mineras del mundo, desde fines de los años 90, 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.
- La producción de biocombustibles se asocia nítidamente a la tendencia mundial 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 Argentina 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 estrategias que traducen las tensiones del juego de estos intereses intersectoriales.

En suma, se corrobora una de las hipótesis del estudio referida a 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. Por su parte, con los avances del capital global y nacional, se manifiestan resistencias locales por cuestiones ambientales, epistémicas y sociales. Estas características le agregan incertidumbre a la inversión externa ligada a las ventajas naturales de los territorios respectivos.

ii. El Estado y el rol de las políticas públicas.

Los incentivos a la inversión en actividades intensivas en recursos naturales 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 del 70 del siglo pasado, otras leyes y decretos de promoción productiva, y la reforma constitucional (1994) que otorgó el dominio de los mismos a las provincias donde se localizan. Por su parte, los tratados bilaterales, tal como se analiza en el Capítulo 3, 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.

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. 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, de 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, desde el 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 objeto de densificar tejido productivo y agregado de valor regional, políticas públicas provinciales 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 Cluster de Vaca Muerta, ámbitos sectoriales público privados creados por la jurisdicción provincial y la nacional, respectivamente, que involucran a los representantes privados nacionales y extranjeros de la industria petrolera, a antes de financiamiento, y en ocasiones a los representantes del trabajo y de las proveedoras PyMEs. 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.
- 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 Barrick 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 otras, 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, tal como se postula en otra hipótesis del estudio, 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 hegemónías socioeconómicas, y se reproducen múltiples conflictos. Más aún, el

poder del Estado se expresa en la construcción y difusión de las nuevas identidades productivas de ambos territorios. (Ver recuadro).

2. Desde los territorios

En las experiencias examinadas en este libro se manifiestan especificidades que se pueden vincular con los dos aspectos siguientes:

i. Trayectoria territorial previa (place of path dependence)

El concepto *dependencia de la trayectoria* fue desarrollado originalmente en estudios de evolución tecnológica, y su utilización se ha extendido desde este ámbito a la macroeconomía, la ciencia política, y al campo económico regional entre otros. Por su parte, la noción *place of path dependence*, vincula la idea evolucionista de las trayectorias tecnológicas con la trayectoria territorial (el lugar, lo local) recuperando la visión de los procesos histórico-estructurales que interactúan en estas realidades.⁴ En consecuencia, esta dimensión del análisis territorial considera las características económicas y productivas previas y la dinámica evolutiva del proceso de acumulación. Ello nos permite distinguir posibilidades y condicionantes específicos a los “derrames” locales vinculados con los nuevos ejes exportadores basados en recursos naturales.

ii. Factores de anclaje en el sistema urbano regional

Se combinan los efectos vinculados a 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; vinculaciones con el sistema de innovación local; problemáticas (nuevas y/o intensificación de las preexistentes) en términos de distribución de ingresos, la brecha salarial, procesos migratorios, y otros aspectos sociopolíticos, ambientales y culturales.⁵

Los casos estudiados dan cuenta de estos aspectos.

4. 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, 2006).

5. Ver Capítulo 2.

2.1 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 “derrames” 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 quince años de funcionamiento de la megaminería, se observa cierta maduración de un grupo de PyMEs 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.⁶ Unas pocas empresas locales con cierta tradición industrial, básicamente de ramas metalmecánicas, se convirtieron con el tiempo en proveedoras de algunos componentes y partes sin que ello derive en un vínculo contractual permanente.

En ambas provincias se producen repercusiones significativas en los mercados locales de trabajo. 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 a 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 (Daher, 2017). 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 “pro-mineras” de una parte de la sociedad de la provincia.

6. Ver Capítulo 5.

El empleo generado por la cadena hidrocarburífera en Neuquén superaba los 22.000 puestos, según registros del 2017, 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. Como se analiza en el Capítulo 4, el desarrollo de los RNCs produjo una transformación significativa pasando 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 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.

Los salarios de los empleos directos e indirectos y las brechas salariales que se producen tras la instalación de las dos actividades tiene impactos diferenciados en mercados locales de bienes y servicios, particularmente en viviendas y servicios personales, así como la inducción de otros trabajos ligados a la construcción residencial y comercial, el transporte y las comunicaciones.

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 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.

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 PyMEs locales. Ello obedece, según estudios realizados, 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.

2.2 Los biocombustibles como estrategia de agregación de valor

El estudio de la producción de biocombustibles, en el Capítulo 6, aporta evidencias que contribuyen a la discusión en torno a los procesos de acumulación y desarrollo 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 CGV y, con ese foco, las potenciales contribuciones o limitaciones al desarrollo regional en el caso particular de este sector vinculado a recursos naturales.

El marco regulatorio desplegado para promover la producción nacional de biocombustibles se inspira en los lineamientos internacionales vigentes desde fines del siglo anterior, en los que convergen: el estímulo a fuentes energéticas alternativas a los combustibles fósiles; los impactos medioambientales del uso intensivo de los recursos no renovables; y los acuerdos internacionales orientados a la disminución de los gases de efecto invernadero. Ello se articula con el objetivo de generar una fase de agregación de valor a las cadenas primarias existentes (azúcar, soja y maíz).

Ahora bien, tal como se constata en el estudio realizado, 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 alimentarios⁷ y, por otro lado, dado el lugar que ocupan 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 oligopsonica, con unas pocas empresas petroleras pujando con las firmas bioetanoleras, 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 en base a caña de azúcar o maíz.⁸ 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.⁹

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 congregado, conforme su intención original de exportación, en la región portuaria del litoral santafesino. Estas condiciones locacionales, sin embargo, no se reflejan en un patrón de estímulos endógenos capaces de dinamizar el entramado productivo u otras capacidades locales.

El estudio realizado, al avanzar sobre estas limitaciones, identifica las variaciones a partir de la composición del capital y la configuración de los procesos de acumulación implicados en las experiencias en curso. La presencia de un gradiente diferenciado de efectos económicos territoriales se verifica en las dos plantas de capital de origen local, uno asociativo privado y otro cooperativo, destacando la primera por sus mayores articulaciones con proveedores locales y ciertas demandas y requerimientos para el sistema de innovación

7. Ver en el Capítulo 2 las nuevas dinámicas tecnológicas que reemplazan las materias primas agrícolas utilizadas en los biocombustibles de primera y segunda generación.

8. La fijación de un precio superior para el combustible de origen en la caña de azúcar estaría reflejando una mejor capacidad de influencia en el regulador por parte de los actores del sector azucarero, históricamente asistido con apoyo estatal.

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

regional. En cambio, la instalación fabril propiedad de grandes empresas globales del agronegocio, al margen de unos pocos puestos de trabajo, opera como un enclave aprovechando la proximidad a uno de los centros de acopio localizado en la región.

3. Reflexiones finales

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” (Ver recuadro); una construcción que ha tenido influencia en las políticas públicas y el soporte regulatorio provisto a la instalación y funcionamiento de los proyectos respectivos, integrados a la lógica de acumulación de las empresas multinacionales vinculadas.

¿Las actividades analizadas se traducen en dinámicas de diversificación productiva relacionada en los ámbitos urbano-regionales considerados? Tanto en Neuquén como en San Juan las etapas operativas de ellas utilizan recursos locales (productivos y humanos) y tal como se desprende de los estudios, estos impulsos y su evolución son diferentes no solo por los sectores involucrados sino por ciertas fertilidades económicas territoriales, fruto de la trayectoria y tradición productiva previa. Por su parte, el caso de los biocombustibles, que amplía cadenas primarias pampeanas expandiendo el uso agrícola para su producción industrial, revela una baja incidencia tanto en la demanda de trabajo como en otras articulaciones productivas localizadas en el sur de Córdoba.

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, demanda una presencia estatal activa, repensando estrategias en el marco de las condiciones que devienen de las CGV respectivas.

En rasgos estilizados sobresalen algunas cuestiones a la hora de inferir perspectivas y potencialidades de las experiencias analizadas:

Las políticas públicas nacionales y provinciales han tenido y tienen un rol importante en el marco de las orientaciones macroeconómicas y sectoriales de los períodos gubernamentales vigentes. 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 recursos naturales. 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.

Con el cambio de orientación del nuevo gobierno, esta cuestión subyace en los intensos debates sobre las futuras políticas sectoriales. La magnitud y el alcance de la apropiación pública de la renta vinculada a la megaminería y los hidrocarburos está muy lejos de ser resuelta o acordada si bien pareciera instalarse como elemento de negociación en una coyuntura que resalta la importancia de estos sectores por su capacidad exportadora y potencial para endogeneizar procesos de modernización productiva. Al respecto, cabe subrayar las nuevas tensiones y discusión que ilustran la complejidad de la negociación 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 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 ambientales asociados a los pozos del *fracking* agotados.¹⁰

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 recursos naturales, potenciando sus contribuciones territoriales. Durante el nuevo gobierno, y en el marco de su visión en torno a las posibilidades abiertas por sectores intensivos en recursos naturales, se deberían implementar políticas que orienten la creación y fortalecimiento de proveedores locales en bienes y servicios de mayor complejidad tecnológica relacionados con el sector petrolero y minero. A las políticas provinciales que intentan

10. Estos debates se han profundizado con la irrupción de la pandemia del COVID-19 y su inédito efecto (precio negativo) que se combina con factores estructurales en la organización y funcionamiento de la actividad hidrocarburífera internacional.

Las nuevas expectativas

“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**”. (Entrevista con el Ing. Felipe Nelson Saavedra, secretario de Estado de Minería de la provincia de San Juan. Destacado propio. <http://revistavial.com/en-san-juan-la-mineria-es-una-politica-de-estado-26310/>)

“San Juan tiene un plan de desarrollo que parte de la evaluación de su stock de factores. El 93 por ciento del territorio está ocupado por montañas y desiertos, y hay dos oasis donde están ubicadas las actividades mineras. Hay 280 mil hectáreas destinables a las actividades agroindustriales, una porción de tierra que podría poseer un solo gran propietario en la Pampa Húmeda. Con este stock de factores, la provincia se caracterizó **por el cultivo vitivinícola y olivícola que no garantizan la generación necesaria de puestos de trabajo anuales para nuestra población**. En este contexto, impulsar la actividad minera significa

* Otras voces, como la de un viñatero de la provincia señalan, sin embargo, que: “La provincia cuenta con un 25% de la tierra cultivable, que se puede regar, pero hay más de 400.000 hectáreas que no tienen agua. Existen kilómetros de desierto y no de montaña. Entonces, el argumento según el cual hay que explotar las montañas porque si no San Juan no es sustentable, también ha traído aparejado que se hayan aplicado políticas para que nuestra actividad no sea sustentable”. (Colectivo Voces de Alerta, 2011).

continuar el proceso de diversificación agroindustrial. La minería genera 40 mil puestos de trabajo, y hay 800 PyMEs encadenadas al sector. Se trata de talleres, servicios de catering u otros”. (Eduardo Bustelo, vicepresidente de la Cámara de Diputados de la provincia de San Juan; 19 de septiembre de 2010, Destacado propio, Suplemento Cash del diario *Página 12*).

“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 harían 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, 7 de abril de 2019, Destacado propio, Diario *La Nación*).**

** Ver también los artículos que integran el Suplemento Vaca Muerta que ha publicado el diario *La Nación* durante el 2019, sumado a los programas especiales emitidos por Canal la Nación +.

promover las compras locales se deberían articular políticas nacionales de ciencia y técnica, con programas específicos, sumando las de financiamiento para garantizar la continuidad de los procesos de aprendizaje tecnológico y el desarrollo de nuevas capacidades dinámicas productivas y laborales.

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.

Desde la perspectiva de los territorios involucrados, la propia naturaleza de las actividades extractivas plantea dudas sobre su continuidad en la medida que solo se desarrollen estas fases. Por un lado, tal como se discute en el primer capítulo del libro, 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.

Por otro lado, los resultados obtenidos en nuestra investigación revelan que el renovado y ampliado impulso a la explotación de recursos naturales repite desafíos persistentes, vinculados con la densificación localizada de actividades relacionadas. En un marco agudizado por la globalización, la dupla empresa transnacional-financiarización, configurada en estos complejos productivos, establece fuertes límites a estas posibilidades. 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 territorial a partir de actividades basadas en recursos naturales.

En consecuencia, 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 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* 329, pp. 9-34.
- Daher A. (2017). El fin del súper ciclo del cobre en las regiones y comunas mineras de Chile. CEDEUS, Pontificia Universidad Católica de Chile. Proyecto FONDECYT.

- Martin, R. y Sunley, P. (2010). The place of path dependence in an evolutionary perspective on the economic landscape. En Boschma, Ron y Martin, Ron (comps.). *The Handbook of Evolutionary Economic Geography*, pp.62-92. Edward Elgar: Cheltenham.
- Machado, H.; Svampa, M.; Viale, E.; Giraud, M.; Wagner, L.; Antonelli, M.; Giarraca, N. y Teubal, M. (2011). Colectivo Voces de Alerta.
- Manzanal, M., Arzeno, M. (Comps.) (2007). Territorios en Construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto. Ed. Ciccus. Buenos Aires.

Contenido

| | |
|------------------------|---|
| Prólogo | 9 |
| <i>Graciela Gutman</i> | |

| | |
|--------------------------|----|
| Presentación | 15 |
| <i>Silvia Gorenstein</i> | |

SECCIÓN I

ASPECTOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS

| | |
|---|----|
| Capítulo 1. Los recursos naturales en la discusión contemporánea sobre acumulación y desarrollo económico | 25 |
| <i>Silvia Gorenstein</i> | |

| | |
|---|----|
| Capítulo 2. Marco analítico y metodológico del estudio | 51 |
| <i>Silvia Gorenstein</i> | |

SECCIÓN II

ACTIVIDADES INTENSIVAS EN RECURSOS NATURALES EN TERRITORIOS ARGENTINOS.

ESTUDIOS DE CASO

| | |
|--|----|
| Capítulo 3. Argentina: factores de impulso al proceso de reprimarización reciente | 73 |
| <i>Martín Schorr y Ricardo Ortiz</i> | |

| | |
|--|----|
| Capítulo 4. Hidrocarburos de reservorios no convencionales en la cuenca Neuquina. El desarrollo de Vaca Muerta | 93 |
| <i>S. Graciela Landriscini</i> | |

Capítulo 5
Minería metalífera en San Juan. Transformaciones
socioeconómicas territoriales 147
Delia de la Torre y Margarita Moscheni

Capítulo 6.
Biocombustibles en la Argentina. Potencialidades y tensiones en el agregado
de valor en el territorio 185
Jorge Luis Hernández y Mónica Castro

SECCIÓN III

SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

Capítulo 7.
Producciones intensivas en recursos naturales en el territorio.
Una visión de conjunto 225
Silvia Gorenstein

Acerca de los autores..... 243