

INCENTIVOS ECONÓMICOS Y CONFLICTIVIDAD SOCIAL. TRAYECTORIAS DISÍMILES DEL *FRACKING* EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS (ENTRE RÍOS Y NEUQUÉN, 2010-2017)

por Lucas G. Christel* y Mariano A. Novas**

I. Introducción

Argentina declaró de interés público nacional el autoabastecimiento de hidrocarburos con la sanción de la Ley de Soberanía Hidrocarburífera (N° 26.741) en mayo de 2012. En un escenario de declinación de pozos hidrocarburíferos convencionales, la gran apuesta del gobierno nacional fue la explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales mediante la técnica de *fracking* o fractura hidráulica¹. Sin embargo, este método de extracción generó firmes resistencias sociales y múltiples pedidos de restricción. Ante tales reclamos, las provincias, poseedoras del dominio originario de los recursos naturales (Art. 124 CN) brindaron respuestas antagónicas: prohibieron o promovieron la explotación del *fracking*. Así, en un contexto nacional que combina resistencias sociales contra el *fracking* y de avances y retrocesos de la actividad hidrocarburífera no convencional en Argentina, el

* Escuela de Política y Gobierno, UNSaM-Conicet, Argentina. E-mail: lucaschristel@hotmail.com

** Escuela de Política y Gobierno, UNSaM, Argentina. E-mail: marianonovas89@gmail.com

¹ La fractura o estimulación hidráulica busca extraer petróleo o gas natural de un pozo ubicado en una formación de roca con baja permeabilidad. Consiste en la perforación vertical y la posterior inyección a gran presión de agua (95%) mezclada con arena (4,5%) y productos químicos o *cocktail* (0,5%). Este mecanismo produce fracturas que se extienden hacia afuera del pozo, creando una red de fracturas horizontales interconectadas, que permite que el hidrocarburo fluya desde los poros en la roca hasta el pozo de producción. Si bien este método comenzó a aplicarse en la década de 1940 en Estados Unidos, recién a partir de 1995 resultó técnica y económicamente viable (Instituto Argentino del Petróleo y el Gas 2013).

presente trabajo se pregunta: ¿qué determina que en ciertas provincias las resistencias sociales logren su objetivo de impedir el *fracking* mientras que en otras no?

El argumento general de este trabajo parte de la identificación de una contradicción inherente al estado nación, y su replicación a nivel subnacional. Los estados dependen de la acumulación de capital como fuente de recursos impositivos y de la extracción de legitimidad democrática en una sociedad atravesada por múltiples conflictos sociales y políticos (Offe 1991, Polanyi 2001; Gutiérrez 2017, 2018) y enfrentan el complejo desafío de responder a ambas a la vez. Sobre la base de este postulado, se afirma que el éxito de las resistencias sociales y el avance o restricción subnacional de la explotación de los hidrocarburos no convencionales (HNC) se relaciona con las particularidades económicas y políticas de cada provincia y por cómo las mismas configuran distintos niveles de “incentivos económicos” y de “preocupación por la conflictividad social”.

El trabajo analiza dos casos contrapuestos, la experiencia de Entre Ríos, que prohibió la explotación de HNC en 2017 (ley N^a 10.477) y la de Neuquén, que ha avanzado con el *fracking*. Mediante una lectura comparada se demuestra que cuando los gobiernos provinciales enfrentan bajos “incentivos económicos” para explorar yacimientos no convencionales y una alta “preocupación por la conflictividad social”, las resistencias sociales logran su objetivo y se prohíbe el *fracking*. Contrariamente, en escenarios que combinan un alto “incentivo económico” para avanzar con la actividad y una baja “preocupación por la conflictividad social” por parte del gobierno provincial, la actividad extractiva avanza pese a la existencia de resistencias sociales.

El corte temporal comprende entre los años 2010 y 2017, período en el cual se sucedieron los primeros hallazgos de HNC en Argentina, el surgimiento de expresiones de rechazo a la actividad y las distintas resoluciones adoptadas por cada una de las provincias estudiadas. Se conduce una investigación basada en un enfoque metodológico cualitativo desde una perspectiva comparativa subnacional (Snyder 2001)² y con base en técnicas de *process-*

² El método subnacional favorece: el control sobre investigaciones con N pequeño al incrementar el número total de observaciones y las posibilidades de obtener inferencias explicativas válidas; la precisión en la codificación en los casos; la captura de la naturaleza desigual de los procesos de transformación política y económica en las distintas unidades subnacionales (Snyder 2001).

tracing (Collier 2011)³, se busca identificar las principales características y diferencias significativas de los episodios bajo estudio. El análisis de los casos⁴ se realizó en base a entrevistas semiestructuradas a informantes claves y fuentes secundarias tales como datos oficiales provinciales y nacionales, notas periodísticas de medios locales y nacionales e informes de agencias especializadas nacionales e internacionales.

El artículo se divide en cuatro apartados principales. La primera sección reseña en forma breve la reconfiguración geopolítica global que provocó la explotación de HNC, las principales políticas y estrategias para el sector adoptadas el estado nacional argentino y una reseña de trabajos académicos claves sobre la problemática. El segundo apartado propone un acercamiento teórico a las particularidades de las resistencias sociales y avanza con un diálogo entre las literaturas de las políticas subnacionales y el federalismo político y fiscal para mostrar el peso de las matrices económicas y los sistemas políticos sobre las posibilidades de incidencia política. La tercera sección reconstruye los casos de Entre Ríos y Neuquén y demuestra cómo los distintos “incentivos económicos” y las divergentes “preocupaciones por la conflictividad social” impulsaron la prohibición o promoción del método de

³ El *process-tracing* o rastreo de proceso puede caracterizarse como un examen diagnóstico sistemático a partir de la evidencia seleccionada y analizada a la luz de la pregunta de investigación e hipótesis planteadas por el investigador. Esta herramienta de análisis cualitativa focaliza particularmente sobre a la observación del proceso causal, a la descripción de las trayectorias analizadas y las secuencias de las variables independientes, dependientes e intervinientes (Collier 2011).

⁴ Los dos casos de estudio seleccionado son altamente significativos para el fenómeno bajo estudio. Entre Ríos se convirtió, en 2017, en la primera provincia argentina en prohibir la explotación de hidrocarburos mediante la técnica del *fracking* (en 2018 la nueva ley de Agua de Santa Fe prohibió la técnica de *fracking*) En tanto, Neuquén, provincia hidrocarburífera por excelencia, representa la avanzada del *fracking* en el país. Actualmente existen más de 850 pozos perforados con el método de *fracking* y múltiples inversiones de empresas petroleras multinacionales. Pese a perseguir una explicación basada en mecanismos y procesos, es posible identificar en los diferentes resultados —avance o restricción— una lógica similar a una varianza en la variable dependiente, sin la cual, no es posible realizar inferencias ciertas (King, Keohane y Verba 1994). Sumado a esto, la selección del caso de Neuquén se corresponde con el principio de posibilidad, el cual indica que solamente se deben incluir casos donde el resultado de interés para la investigación potencialmente pueda llegar a ocurrir (Mahoney y Goertz 2004). En otras palabras, el gobierno de Neuquén cuenta con la potestad constitucional de limitar o restringir el *fracking*.

fractura hidráulica en el plano subnacional. Por último, en la sección final se comparten los principales hallazgos del trabajo y se abren nuevas líneas de investigación para abordar distintos procesos de avance y retroceso de las actividades extractivas en América Latina.

II. Reconfiguración geopolítica de los recursos naturales: el avance global del *fracking* y su impacto en Argentina

La matriz energética primaria global se caracteriza por una alta dependencia de los combustibles fósiles no renovables (el 87 por ciento proviene de combustibles fósiles como petróleo, gas y carbón), la declinación de los recursos convencionales y apenas una contribución marginal —cercana al 1 por ciento— de energías renovables o limpias (World Energy Resources 2016). En 2005, la sanción de la Ley de Política Energética en Estados Unidos brindó fuertes beneficios fiscales, ambientales e impositivos a la industria petrolera para explotar HNC mediante fractura hidráulica. La iniciativa incrementó el peso de dicho país en el escenario energético mundial, favoreció su seguridad energética y lo posicionó dentro de los principales productores de petróleo a nivel mundial. Actualmente, Estados Unidos ha perforado más de un millón de pozos con el método *fracking* y la producción de *shale oil*⁵ representa el 50 por ciento de su producción total de petróleo (Energy Information Administration 2013).

Inicialmente, la reacción de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) fue optar por la sobreoferta como estrategia de competencia, buscando así limitar la rentabilidad del *fracking*, pero luego, en 2016, se vio forzada a reducir su producción para equilibrar los precios. Estas acciones, sumadas a contextos macroeconómicos específicos, influyeron en la enorme volatilidad de los precios en la década de 2007-2017 los cuales oscilaron entre los US\$ 40 y los 140 (Arroyo y Cossio 2015). Así, la posibilidad de

⁵ Petróleo y gas de esquisto (*shale oil* y *shale gas*) son un tipo de yacimiento de no convencional. Las características principales de estos reservorios son la baja porosidad y escasa permeabilidad. Dentro de la roca generadora el gas o petróleo se encuentra encerrado en millones de poros microscópicos sin contacto entre sí, por ende, imposibilitados de desplazarse en el interior de la formación ni de escaparse hacia afuera. Por estas características, estos yacimientos sólo pueden ser explotados mediante la técnica del *fracking* (Instituto Argentino del Petróleo y el Gas 2013).

explotar los HNC (a pesar de sus mayores costos de inversión, su menor rendimiento energético y su posible impacto ambiental) reconfiguró la geopolítica de los combustibles fósiles por dos motivos centrales: por un lado, provocó una expansión de la frontera y con ello el surgimiento de nuevos actores poseedores de HNC y, por otro lado, el principal consumidor mundial, Estados Unidos, disminuyó considerablemente las importaciones de hidrocarburos gracias al desarrollo de la técnica de *fracking* (se estima que entre 2005 y 2015 las importaciones de petróleo se derrumbaron en un 67 por ciento, no obstante ello, continúa siendo el principal importador a nivel global) (CIEPE 2017).

Sin embargo, en distintos países han surgido actores que se oponen a la implementación de la fractura hidráulica. Incluso, el *fracking* ha sido prohibido o suspendido en varios estados hasta tanto no exista evidencia científica sobre su real impacto. Ejemplos de ello son las restricciones en Francia y Bulgaria, la moratoria a su explotación en Alemania y las prohibiciones a nivel subnacional en Estados Unidos y Canadá (Svampa y Viale 2014). Los opositores a la actividad sustentan su rechazo en los riesgos socio-ambientales que representa: la utilización de elevadas cantidades de recursos hídricos, el uso de aditivos químicos riesgosos para la salud humana⁶ y la afectación de cultivos o plantaciones aledañas. Los críticos señalan que la fractura hidráulica genera micro sismos o temblores, pudiendo provocar fallas que contaminen aguas subterráneas depositadas en acuíferos, así como contaminación atmosférica, como por ejemplo la fuga de gas metano (Bertinat y Ochandio 2014).

Argentina, en tanto, no ha quedado ajena a la expansión de la frontera energética global. El país sería el segundo país del mundo con mayores reservas de *shale gas* y el cuarto en lo que respecta al *shale oil*. En términos comparados, esta cifra representaría treinta veces más recursos no convencionales que convencionales (Energy Administration Information 2011, 2013). Entre los años 2010 y 2011, la empresa Repsol-YPF comunicó, junto a la por entonces presidenta Cristina Fernández de Kirchner, los primeros hallazgos de *shale gas* y de *shale oil* (Vaca Muerta), ubicados en Neuquén. Este reservorio

⁶ Existe escasa información sobre la lista de productos químicos que se aplican en la explotación de HNC. Esto se debe fundamentalmente a una doble intención de las compañías petroleras: por un lado, evitar difundir técnicas o procedimientos con derechos de propiedad intelectual o patentes y, por otro, rechazar mayores regulaciones en torno al impacto ambiental que producen.

posee una superficie de más de 30 mil km² localizados principalmente en la provincia de Neuquén (mas una pequeña parte en el oeste de Río Negro y otra menos significativa al sur de Mendoza). Según estimaciones de YPF y la Energy Information Administration (2013), Vaca Muerta tendría un enorme potencial para la obtención de gas y petróleo no convencional, lo que implicaría multiplicar por diez las actuales reservas de Argentina⁷. Los anuncios, realizados en un contexto de crisis energética, caída de reservas convencionales, aumento de importación de gas, demanda ascendente de energía y gran déficit en la balanza comercial presagiaban una fuerte apuesta por los HNC. En mayo de 2012, el Congreso de la Nación sancionó la Ley de Soberanía Hidrocarburífera (Ley 26.741/12) que declara de interés público nacional y objetivo prioritario de la República Argentina el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos y expropia el 51% de las acciones de YPF S.A y Repsol Gas S.A. Para cumplimiento de ese objetivo, se estableció como principio político la integración del capital público y privado, nacional e internacional, en alianzas estratégicas dirigidas a la exploración y explotación de hidrocarburos convencionales y no convencionales (*shale oil y shale gas*).

En consecuencia, el ejecutivo nacional diseñó, junto con la empresa YPF, una estrategia de exploración y explotación de hidrocarburos en HNC con dos objetivos primordiales. Por un lado, realizar prospecciones en provincias no petroleras (Buenos Aires, Córdoba, Chaco, Entre Ríos, Santa Cruz, San Juan, Santa Fe, La Rioja, Salta, Misiones y Tucumán). Durante la firma del acuerdo con estas provincias, en agosto de 2012, el CEO de YPF, Miguel Galuccio, sostuvo “es un día histórico porque salimos a explorar como YPF exploraba en sus primeros días”⁸. Por otro lado, se impulsaron proyectos en provincias donde había evidencias de yacimientos no convencionales como por ejemplo Chubut, Río Negro y Neuquén; en palabras de la ex mandataria Fernández de Kirchner: “queremos ir por todo, por el convencional y por el no convencional, con toda la fuerza”⁹. Resumidamente, el Estado nacional diseñó políticas tendientes a controlar y direccionar las actividades de YPF en territorios provinciales. En simultáneo, otorgó beneficios impositivos para incentivar a las multinacionales petroleras a invertir en este tipo de yaci-

⁷ Ver <https://www.ypf.com/EnergiaYPF/Paginas/vaca-muerta.html>.

⁸ Ver <http://www.lanacion.com.ar/1502002-la-petrolera-destinara-a-nueva-exploracion-us-277-millones>.

⁹ Cristina Fernández de Kirchner. Febrero de 2013. Disponible en <http://www.cfkargentina.com/discurso-de-cristina-en-comodoro-rivadavia-chubut/>.

mientos y concedió subsidios con el fin de impedir que la cotización internacional impacte negativamente sobre la producción y el empleo.

Este avance del *fracking*, tanto a nivel global como local, tuvo su correlato con el desarrollo de un significativo número de trabajos que analizaron distintas aristas de la explotación de HNC. Los estudios sobre las percepciones en torno al *fracking* y su eventual apoyo o rechazo enfatizaron distintos factores. Davis y Fisk (2014) concluyen que el género, la locación residencial —rural o urbana— y la identificación partidaria influyen en la inclinación a la regulación del *fracking* en municipios de Estados Unidos. Otros estudios sostienen que para comprender el apoyo o no al *fracking* es necesario observar la existencia o no de una mirada de justicia ambiental (Fry, Briggle y Kincaid 2015), los niveles de empleo en áreas de recursos naturales, la residencia en áreas con desarrollo activo de petróleo y gas (Boudeta et al. 2016) o las características y el tipo de *framing* mediático (Olive 2016). Distintos trabajos, en tanto, buscaron avanzar con una perspectiva explicativa para entender los condicionantes de mayores regulaciones o prohibiciones del *fracking* en Estados Unidos. El trabajo de Obach (2015) demostró cómo la disponibilidad de recursos, el rol de las organizaciones, un buen mensaje y la ayuda de sectores poderosos explican el éxito de la coalición anti *fracking* de Nueva York. Arnold y Wosti Neupane (2017), analizaron cómo las capacidades jurisdiccionales y las experiencias previas con la industria del gas y el petróleo impactaron sobre las decisiones pro *fracking* tomadas luego de la moratoria en dicho estado norteamericano. Por su parte, Ritchie (2014) concluye, a partir de su estudio sobre Nuevo México, que las regulaciones a nivel local pueden ser explicadas, al menos parcialmente, por la influencia de grupos de interés especiales.

En tanto, los estudios sobre el *fracking* en Argentina también replicaron una multiplicidad de puntos de vista. La investigación de Freier y Schaj (2016) analizó el avance del *fracking* desde la perspectiva de la gobernanza y enfatizó cómo las interacciones entre las compañías transnacionales y los niveles de gobierno federal y locales generan impactos sobre la territorialidad y los regímenes de soberanía. Por su parte, Svampa y Viale (2014) reconstruyeron las narrativas elderodistas en torno al *fracking* y la emergencia de un discurso oficial ligado a la soberanía energética. En su trabajo, Aranda (2015) caracterizó los costos e impactos del extractivismo ambiental y las múltiples violencias implicadas en el avance de los HNC. Cabe destacar que, pese a los aportes de estos trabajos, la literatura no ha ofrecido un enfoque

integral que permita avanzar en la comprensión tanto del avance como de la restricción del *fracking* en perspectiva comparada, y menos aún, con un foco en la política subnacional argentina. De esta manera, el aporte del presente trabajo propone una alternativa explicativa para comprender el rol de las resistencias sociales y el avance dispar de la explotación de HNC en las provincias argentinas.

III. Resistencias sociales y escenarios subnacionales divergentes

Mucho se ha escrito sobre el rechazo a las industrias extractivas en Latinoamérica y dentro de esta literatura el concepto de resistencias ocupa un lugar central. Sin embargo, no existe un consenso respecto del uso y alcances del término y el mismo ha sido utilizado alternativamente para referirse a distintos fenómenos o procesos. Por un lado, las resistencias fueron asociadas a procesos amplios y como resultantes de conflictos diversos. Así las resistencias son caracterizadas como sinónimo de la generación de alternativas comunitarias y colectivas frente a la degradación y el colapso ambiental (Navarro, Fini y Castro 2017), como producto de la conflictividad socioambiental desencadenada por el modelo capitalista extractivo (Barzola y Baroni 2018), como práctica subalterna que puede desafiar, negociar o debilitar el poder (Lilja et al 2017) o como la cara visible de una creciente conflictividad respecto del acceso, disponibilidad, apropiación y gestión de los recursos naturales (Merlinsky 2013). Por otro lado, la etiqueta de resistencia también es utilizada para definir grupos heterogéneos desafiados por la presión de ser integrados a los mercados globales (Stahler-Sholk, Vanden y Kuecker 2007), como sinónimos de nuevos movimientos (Svampa y Antonelli 2009, Svampa, Bottaro y Sola Alvarez 2009) o de movimientos sociales capaces de construir alianzas y redes transnacionales (Trentini y Sorroche 2016).

Tomando en cuenta la amplitud analítica de las discusiones referidas, y a modo de ordenamiento conceptual, se propone ubicar a las resistencias dentro de un espacio intermedio entre las formas contenciosas de acción política —principalmente protesta— y la noción más amplia representada en un movimiento social (Christel 2016). Así, las resistencias sociales se definen como la suma de acciones, tanto directas como mediadas institucionalmente, desarrolladas por una pluralidad de actores en un espa-

cio geográfico delimitado en vistas a un objetivo común específico. Esta propuesta conceptual permite incorporar al análisis el accionar de una pluralidad de actores, establecer una distinción central con la literatura de los movimientos sociales y, por último, enfatizar las diferencias entre cada una de las experiencias estudiadas.

En primer lugar, los estudios sobre el rechazo al *fracking* y a las actividades extractivas en Argentina se han centrado mayormente sobre las asambleas de ciudadanos autoconvocados como los actores más movilizados en el conflicto (Svampa y Viale 2014, Aranda 2015). Contrariamente, focalizar en las acciones en lugar de los actores permite, por un lado, analizar también las actuaciones intermitentes, esporádicas o menores de otros actores involucrados en las resistencias que impulsados por razones diversas, persiguen un objetivo común específico. Por otro lado, permite estudiar la combinación entre distintos tipos de acción contenciosa —protesta social, litigio judicial y controversia experta— y la participación institucionalizada (Christel y Gutiérrez 2017).

En segundo lugar, la especificidad del objetivo común alude a la búsqueda de un logro sumamente puntual y concreto. En otras palabras, la persecución de la prohibición del fracking posee un grado de especificidad mayor que el resguardo ecológico o la armonización de las relaciones entre el hombre y la naturaleza, objetivos asociados, por ejemplo, al movimiento ambientalista. El espacio delimitado, por su parte, da cuenta de un ámbito de acción de las resistencias sociales concentrado geográficamente. La mayoría de las acciones de resistencia tienen lugar en un espacio físico delimitado y su eventual éxito es igualmente espacialmente restringido. Así, la prohibición de la explotación de HNC en Entre Ríos impacta en dicho territorio provincial, en el cual tuvieron lugar, además, la mayor parte de las acciones de resistencia.

En tercer lugar, las resistencias sociales se diferencian de los movimientos sociales por tres motivos centrales: El objetivo, el área de acción y la ausencia de una identidad compartida. El tipo de objetivo y la delimitación territorial de los movimientos son eminentemente más amplios, dado que estos últimos se involucran en conflictos políticos y culturales amplios y su área de acción es mayormente nacional e incluso transnacional (Diani 2015). Por otro lado, la identidad compartida es un elemento central en un movimiento social y es justamente este elemento el que define los límites de los movimientos (Touraine 1987, Melucci 1991). Contrariamente, y en línea

con lo señalado por Gutiérrez (2017), las resistencias están atravesadas por líneas argumentales (*story-lines*) (Hajer 2000) que si bien son específicas pueden ser interpretadas de modos diferentes por los distintos actores. De esta manera, en las resistencias logran coexistir grupos de base vinculados a la ecología política, pueblos originarios, ONG's y/o sectores empresariales inscriptos en lógicas productivistas y que, a su vez, no coordinan estratégicamente sus acciones y suelen operar con altos grados de autonomía.

Finalmente, las resistencias sociales, en su búsqueda de decisiones estatales que restrinjan los proyectos extractivos —leyes, ordenanzas— suelen involucrarse en procesos de incidencia. Dicho proceso es entendido como una “serie de secuencias agregativas de resistencias sociales que persiguen una decisión estatal determinada” (Christel 2016: 35) e implica instancias más amplias que el mero momento de definición estatal. Esta conceptualización facilita tres cuestiones esenciales. Primero, favorece una observación más precisa de las dimensiones que componen dicho proceso: “la acción directa”, “la vinculación con los actores económicos” y “la vinculación con los actores institucionales”¹⁰. Segundo, permite recuperar las particularidades de los casos donde las resistencias no consiguen su objetivo. Tercero, mediante la etiqueta de mecanismos permite identificar variaciones y configuraciones específicas entre las dimensiones que tiendan a resultados similares. En los siguientes apartados se demuestra cómo se configuran los “incentivos económicos” y los niveles de “preocupación por la conflictividad social” y por qué las particularidades del sistema federal argentino generan escenarios disímiles para la incidencia política de los contendientes.

IV. El impacto de las matrices económicas y el sistema político

Las demandas de las resistencias sociales están estatalmente orientadas. Sin embargo, esto no significa que el estado sea considerado únicamente como antagonico de las resistencias, sino que el mismo opera a la vez como mediador y árbitro de la disputa (Amenta y Young 1999). Esta centralidad estatal permite retomar la señalada contradicción inherente al estado (Offe

¹⁰ Estas dimensiones han sido seleccionadas en base a la importancia otorgada por la literatura y en estrecha relación con los factores que explican el éxito de los contendientes. Para un mayor detalle de cada una de ellas ver (Christel 2016).

1991, Polanyi 2001; Gutiérrez 2017, 2018) y remarcar su importancia para el análisis.

En un sistema federal como el argentino, y con las prerrogativas provinciales sobre los recursos naturales, el foco analítico del trabajo debe ser subnacional. Esto abre un abanico de posibilidades donde las trayectorias económicas y productivas de larga data y procesos políticos específicos configuran escenarios provinciales divergentes para la incidencia política. De tal manera, ante el avance de los HNC es esperable encontrar distintos “incentivos económicos” y variables niveles de “preocupación por la conflictividad social” en cada unidad subnacional.

Las características de los “incentivos económicos” para impulsar —o limitar— la explotación de HNC está moldeada por la matriz económica provincial. Esta última es fruto de la interrelación del papel estatal en el manejo económico, la existencia de sectores productivos asociados a procesos históricos, culturales y geográficos, el aporte de los mismos al total de bienes y servicios producidos y las características propias del mercado laboral. La Argentina, al igual que otros países latinoamericanos, se destaca por la heterogeneidad y la desigualdad de las estructuras económicas regionales (Cao y Vaca 2006). Las cinco principales provincias explican cerca del 80 por ciento del producto bruto geográfico (PBG) y la asimetría entre las unidades subnacionales de mayor y menor PBG per cápita, CABA y Formosa, es de 11.6 a 1, mientras que en países federales más desarrollados como Estados Unidos o Canadá la diferencia suele ser de 2 a 1 (Gatto y Cetrangolo 2003, Cao y Vaca 2006).

El restante elemento clave para la comprensión del fenómeno bajo estudio es la preocupación del ejecutivo por la conflictividad social. En palabras sencillas, se afirma que los gobernadores en Argentina tienen niveles variables de preocupación por dicha conflictividad —relacionados con su vulnerabilidad frente a la misma— y que dichas diferencias se corresponden con las particularidades de los sistemas políticos provinciales.

El sistema político refiere al conjunto de instituciones, grupos y procesos políticos que guardan interdependencia recíproca entre sí y que incluye, de forma específica, al estado, el régimen político, los actores-sujetos y la cultura política o estilo particular de relaciones entre estos elementos (Garretón 1995). Distintos elementos como la institucionalidad de las reglas y el nivel de competencia política hacen a los sistemas políticos más sensibles a las preferencias del electorado (Altman y Pérez-Liñán 1999) mien-

tras que altos niveles de apertura de los sistemas políticos ofrece mayores canales para que la población elabore y participe en las decisiones de gobierno (Favella 2010).

En Argentina, el principio federalista que posibilita a las provincias tener sus propios arreglos institucionales da como resultado diferentes sistemas electorales y una amplitud de sistemas políticos locales (Cardarello 2011, Gibson 2013), con reglas y tradiciones político-partidarias particulares (Calvo y Escolar 2005). Particularmente, a partir del año 1986 la mayoría de las provincias impulsaron reformas constitucionales que impactaron sobre el juego democrático local. Estas reformas favorecieron, entre otras cosas: la permanencia de gobernadores al habilitar la reelección inmediata (Serrafero 2001), la concentración de poder (Cardarello 2011), la estabilidad de los partidos gobernantes al minimizar el riesgo de derrotas electorales (Calvo y Micozzi 2005) y, por último, amplias mayorías legislativas, baja competencia efectiva y subrepresentación de la oposición (Tula y de Luca 2001). En línea con estas advertencias, ciertos trabajos señalan los distintos niveles de democracia subnacional (Gervasoni 2010) y la persistencia de prácticas y situaciones autoritarias en las provincias argentinas (Behrend y Whitehead 2016).

Retomando el argumento central del trabajo, se afirma que según la combinación de la matriz económica y del sistema político de cada unidad subnacional se configurarán distintos escenarios para la incidencia política de las resistencias anti *fracking*. Estos escenarios estarán condicionados por el “incentivo económico” y por la “preocupación por la conflictividad social” de cada gobierno provincial.

El “incentivo económico” se comprende a partir de tres elementos: la potencialidad económica y las trayectorias previas del sector en discusión —en este caso la industria petrolera—; la existencia de sectores económicos relevantes —tanto en su aporte fiscal como laboral— que puedan verse afectados por las actividades extractivas y; finalmente y ligado al punto anterior; la oportunidad del gobierno provincial para financiarse o no mediante ingresos alternativos. Así, para determinar el tipo y el nivel del incentivo económico es preciso analizar el tamaño y composición del PBG, las características de la concentración de la canasta exportadora, las capacidades de generar ingresos tributarios de origen provincial y los niveles de empleo estatal.

En tanto, la “preocupación por la conflictividad social” está relacionada con las características de los sistemas políticos y, puntualmente, con la competencia política y la concentración de poder del partido gobernante

—y de su jefe político— sobre las múltiples dinámicas políticas, legislativas, partidarias, locales. Es esperable que sistemas políticos más plurales y competitivos sean más sensibles a las preferencias del electorado, estén más atentos a su propia subsistencia política y, por ende, se encuentren más preocupados por una eventual escalada de conflictividad social. Contrariamente, sistemas políticos con alta concentración de poder del ejecutivo provincial y baja competencia política, suelen mostrarse menos preocupados ante un potencial conflicto social, pues cuentan con distintas herramientas para controlarlo y, además, no deben destinar tantos esfuerzos para garantizar sus reelecciones y un *accountability* vertical significativo. Para analizar los niveles de “preocupación por la conflictividad social” se determinarán las oportunidades para la reelección del ejecutivo, las alternancias partidarias y las diferencias porcentuales entre las formulas ganadora y la primera mayoría, las concentraciones legislativas y las dinámicas políticas locales.

Así, frente al rechazo de las actividades extractivas existen cuatro escenarios alternativos. Primero, cuando los estados provinciales muestran alta “preocupación por la conflictividad social” y tienen bajos “incentivos económicos” para adoptar una actividad extractiva, es esperable que se avance con la prohibición o regulación estricta de la misma. Segundo, frente a un alto nivel de “preocupación por la conflictividad social” pero un elevado “incentivo económico” para explotar la actividad se inaugurará una etapa de negociación o instancia abierta que derivará, conflicto mediante, en avance o la restricción de la actividad. Tercero, en escenarios que combinan una baja “preocupación por la conflictividad social” y un alto “estímulo económico” para explotar una actividad extractiva, podemos esperar el avance de esta última. Finalmente, en contextos de baja “preocupación por la conflictividad social” y bajos “incentivos económicos” para el gobierno subnacional, esperamos que se inauguren estados de indiferencia o latencia del conflicto. El Cuadro 1 sintetiza estos escenarios.

V. La conformación de escenarios disímiles

A continuación, se analizarán distintas particularidades económicas y políticas de ambas provincias bajo análisis. Mediante esto, se mostrará en Entre Ríos y en Neuquén se consolidan diferentes “incentivos económicos” y niveles de “preocupación por la conflictividad social”.

VI El incentivo económico. Matrices económicas en perspectiva comparada

En primer lugar, la potencialidad económica se relaciona con el sector hidrocarburífero. Entre Ríos se ubica dentro de la cuenca sedimentaria Chaco-Paraná (no productiva actualmente) la cual según estimaciones del departamento de energía de Estados Unidos (2013), posee recursos técnicamente recuperables de gas natural equivalente a 3,2 TCF, una cifra considerablemente menor si la comparamos con los recursos gasíferos de la cuenca neuquina estimados en 583 TCF. A su vez, cabe destacar que mientras Entre Ríos carece por completo de trayectoria hidrocarburífera, Neuquén es una provincia eminentemente petrolera y gasífera desde hace ya más de sesenta y cinco años. Así, si para la provincia mesopotámica avanzar con el modelo de fractura hidráulica hubiera significado una novedad para su trayectoria económica, en el caso de la provincia patagónica implica profundizar su apuesta estratégica por las actividades extractivas. En Neuquén la industria petrolera dinamiza la economía y es fuente de regalías, impuestos provinciales y mano de obra privada. El sector representa un 35 por ciento del Producto Bruto Geográfico (Dirección Provincial de Estadística y Censos de la provincia de Neuquén, 2015) y los hidrocarburos explican más del 51 por ciento del total exportado. Adicionalmente el sector petrolero emplea cerca del 9% de la población económicamente activa en la provincia (aproximadamente 18 mil puestos de trabajo) y los salarios sectoriales doblan la media nacional (Dirección Nacional de Relaciones con las Provincias de 2013). Este escenario de potencialidad del sector petrolífero se refuerza, además, por un entramado de sectores corporativos y sindicales que encuentran en la avanzada del *fracking* una forma efectiva de sostener sus propios intereses.

En segundo lugar, es necesario analizar si composición productiva provincial puede verse afectada por el avance de las actividades extractivas. Entre Ríos posee un sistema productivo enfocado principalmente a las actividades agrícolas-ganaderas y a la elaboración de productos alimenticios. Estas ramas productivas tienen un significativo peso no sólo en la composición del PBG, (alrededor de un 30% del total) sino también en su canasta exportadora. Como muestra de esto último, las exportaciones provinciales provienen de diversos complejos productivos de importancia: la industria avícola (24%), la soja, (18%), los cereales (maíz, arroz y trigo con 17% total), las frutas y cítricos (5%), el complejo ganadero (3%) y la industria

forestal (2%). Adicionalmente, el sector turístico entrerriano resulta relevante no sólo a nivel provincial, donde genera el 3% del empleo privado, sino también a nivel nacional al ubicarse entre las principales provincias con mayor oferta en alojamientos y plazas disponibles. La diversidad productiva repercute en altos niveles de empleo privado y en el aporte clave de sectores como la industria avícola y las actividades agropecuarias las cuales emplean al 19% y 13% de la PEA entrerriana respectivamente (MTEySS 2018). En el caso de Neuquén, el complejo frutícola posee relevancia significativa en las exportaciones (alrededor de un 30%) y, como veremos en el relato del caso neuquino, puntuales actores del sector se manifestaron contra el *fracking*. Sin embargo, el ejecutivo neuquino no percibe a dicho sector en conflicto con la explotación hidrocarburífera y mucho menos como una actividad que pueda suplantarse impositiva y laboralmente al petróleo.

En tercer lugar, la importancia sectorial del petróleo consolida una fuerte dependencia del estado neuquino. En promedio, cerca del 30 por ciento de los ingresos corrientes provienen de regalías petroleras e incluso han llegado a picos del 60 por ciento en el año 2002 (Pilatti 2015). Esta renta extraordinaria ligada a las actividades extractivas refuerza, a su vez, el rol de ejecutivo provincial como actor económico clave. Así, en línea con esto último, Neuquén alcanzó los 103 empleados públicos cada mil habitantes, posicionándose entre las cinco provincias con mayor cantidad de empleados estatales por habitante (Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas 2016). Contrariamente, y como resultado de su matriz productiva más diversificada, Entre Ríos tiene una capacidad recaudatoria no dependiente de un sector específico sino más relacionada a la producción en sectores alternativos y el consumo. En un contexto de mayor dinamismo económico, sus tasas de empleo estatal son menores, alcanzando un valor de 59 empleados públicos cada mil habitantes, un nivel intermedio y cercano a la media nacional (Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas 2016).

En síntesis, es posible afirmar que el complejo hidrocarburífero representa para Neuquén un pilar fundamental del andamiaje económico ya que no solamente genera empleos de salarios altos, sino que también permiten el acceso a recursos provenientes de la renta hidrocarburífera y cánones de explotación e impuestos varios. Se combina una economía extremadamente dependiente de la explotación de recursos no renovables, una vasta trayectoria hidrocarburífera que brinda importancia a actores económicos vinculados a los hidrocarburos como sindicatos y empresas petroleras, y las enormes

reservas estimadas del yacimiento Vaca Muerta. Así, el incentivo económico de Neuquén para avanzar con el *fracking* es sumamente alto. Por su parte, Entre Ríos carece por completo de trayectoria hidrocarburífera y evidencia una mayor diversidad de la matriz económica, presentando una multiplicidad de actores económicos de relevancia productiva, laboral e impositiva que pueden verse perjudicados ante un eventual avance del *fracking*. De esta forma, los incentivos económicos de Entre Ríos para explotar HNC son bajos.

V.II La preocupación por la conflictividad social. Sistemas políticos en perspectiva comparada

El primer elemento a analizar es la competencia política por el acceso al ejecutivo y las posibilidades de que partido gobernante pierda las elecciones. Como se viera, esto es clave para consolidar —o no— un alto nivel de preocupación por la conflictividad social, asumiendo que una mayor competencia política y mayores chances de perder la gobernación incrementan la preocupación del ejecutivo provincial ante la conflictividad social y así busca contenerla con el menor costo político posible.

Entre Ríos evidencia una fuerte competencia electoral entre dos fuerzas políticas: el Partido Justicialista (PJ) y la Unión Cívica Radical (UCR). Dicha disputa por cargos ejecutivos y legislativos se dio con mayor intensidad entre 1983 y 2003, cuando aún se mantenía vigente la Constitución de 1933 que impedía la reelección del ejecutivo. Durante este período se sucedieron tres alternancias y superándose por escasos márgenes de votos. No obstante, a partir de 2003 el declinar electoral de la UCR fue constante y permitió al PJ afianzarse e impulsar la reforma constitucional de 2008 que possibilitó la reelección del gobernador por segundo mandato. Contrariamente, el sistema político neuquino refleja la fortaleza del Movimiento Popular Neuquino (MPN), el cual triunfó en la totalidad de las 11 elecciones provinciales y abandonando el poder sólo en períodos de facto. Esto implica la ausencia de alternancia del ejecutivo, una amplia y constante ventaja oficialista y una escasa competencia extrapartidaria (Polischuk y Quayaq, 2013). La Tabla 1 recupera las ventajas oficialistas en las provincias analizadas.

La composición del poder legislativo muestra la concentración del poder del partido gobernante y brinda indicios de una utilización de dicho

poder para controlar las dinámicas políticas y, eventualmente, iniciativas contrarias a sus intereses. Entre Ríos cuenta con una cámara de diputados y otra de senadores¹¹ y Neuquén presenta una legislatura unicameral. En Entre Ríos, los diputados son elegidos en distrito único y su candidatura se encuentra adherida a la del candidato a gobernador, lo cual aumenta las posibilidades de que la mayoría de las bancas respondan al signo político del gobernador triunfante (Lenarduzzi 2013). Desde el retorno a la democracia, y más aún luego de la reforma constitucional de 2008, el oficialismo en Entre Ríos ha conseguido mayoría en ambas cámaras legislativas.

En Neuquén el MPN ha triunfado en todos los sufragios a gobernador y, consecuentemente, resultó ser el partido con mayor cantidad de bancas desde 1983 hasta 2015, capturando incluso hasta el 65 por ciento de los asientos (1995-1999). La reforma constitucional de 1994 aumentó la cantidad de legisladores de 25 a 35 y pasó del sistema mayoritario a uno de reparto proporcional basado en la fórmula D'Hondt con un piso de 3 por ciento. Este nuevo escenario posibilitó un aumento sostenido de representatividad de nuevos partidos y, en consecuencia, un grado algo mayor de fragmentación legislativa. Sin embargo, la estrategia del MPN de sumar partidos menores como aliados o colectores permitió extender su control legislativo y disponer de cómodas mayorías parlamentarias sin necesidad de negociación con las oposiciones (Polischuk y Quayaq 2013).

En resumen, ni Entre Ríos ni Neuquén se caracterizan por contar con legislaturas altamente fragmentadas, sino que los oficialismos suelen tener garantizado el control parlamentario. Para el período 1983-2015, los índices de fragmentación de Entre Ríos y de Neuquén, fueron de 0,56 en diputados y 0,38 en el senado; mientras que la unicameral neuquina el índice fue de 0,62. Pese a ciertas similitudes, existe una gran diferencia derivada de las elecciones del ejecutivo. Mientras en Neuquén la composición del bloque del MPN y su hegemonía no sufre alteración alguna, en Entre Ríos, un cambio de signo partidario a nivel ejecutivo también implica un cambio de control parlamentario. En otras palabras, los mayores niveles de competencia política en Entre Ríos también implican un control menos permanente de las legislaturas provinciales, incrementando las necesidades de eventuales negociaciones con actores opositores y de apertura hacia la sociedad civil en su conjunto.

¹¹ La cámara de diputados y la de senadores se componen actualmente, tras la reforma constitucional de 2008, por 34 y 17 integrantes respectivamente, las cuales se renuevan totalmente en cada sufragio.

VI. Los casos de Entre Ríos y Neuquén

En Entre Ríos el conflicto comenzó en 2010. Por entonces, el vicepresidente de YPF (Eskenazi) se reunió con el gobernador Urribarri (FPV) con el fin de realizar cuatro pozos exploratorios y trabajos de estudios sísmicos para evaluar el potencial hidrocarburífero provincial. Dicha iniciativa entusiasmó al gobernador Urribarri, quien sostuvo “en Entre Ríos es muy probable que haya petróleo y esa es una industria poderosa con unos vectores de inversión y desarrollo tremendamente importantes. La industria petrolera debió adaptarse a nuevos estándares ambientales, así que descartamos eventualmente cualquier tipo de problemas al respecto y hay decenas de ejemplos donde zonas de producción primaria conviven perfectamente con desarrollos petroleros. Si le sumamos la industria petrolera a nuestra capacidad para producir agroalimentos, Entre Ríos sí que no tiene techo en su economía y en su desarrollo humano”¹². Sin embargo, las promesas de resguardo ecológico y la visión de complementariedad de las actividades productivas no convencieron totalmente. Rápidamente, diferentes actores se opusieron a la propuesta y rechazaron el *fracking*. En los tiempos subsiguientes, una pluralidad de actores integrada por productores agrícolas y ganaderos, empresarios turísticos, legisladores opositores y fundamentalmente organizaciones territoriales autoconvocadas puso en marcha un extenso repertorio de acción en pos de restringir la actividad en la provincia.

Las acciones de resistencia impactaron inicialmente en el nivel local y, mediante un efecto *dominó* o contagio, se logró la prohibición del *fracking* en 37 municipios. La presión social en la arena local inició un proceso multiescalar que culminó con la sanción de la Ley N° 10.477/17 que prohíbe expresamente “la prospección, exploración y explotación de hidrocarburos por métodos no convencionales, incluyendo la técnica de fractura hidráulica” (Art. 1).

En Neuquén, como se viera anteriormente, se encuentra Vaca Muerta, el yacimiento no convencional más importante de Argentina y uno de los de mayor envergadura en América Latina. En un contexto de caída sostenida de la producción convencional, un 48 por ciento en gas y un 32 por ciento

¹² Diario regional El Argentino, enero de 2010. <http://www.diarioelargentino.com.ar/noticias/67931/La-provincia-firmar%C3%A1-con-YPF-el-primer-convenio-de-exploraci%C3%B3n-petrolera>.

en petróleo entre 2004 y 2012 (Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias 2015), la explotación de HNC resultó para la provincia una apuesta estratégica.

El impulso inicial del *fracking* se dio en 2013 cuando las petroleras YPF y Chevron firmaron un acuerdo para explotar por 35 años un área de 395 km² del yacimiento Loma Campana (Añelo). Sin embargo, dado que los recursos naturales son de dominio provincial, la legislatura provincial debió brindar su consentimiento para la formalización de dicho contrato y los permisos para que ambas compañías operen en dicho yacimiento.

En las instancias previas a la aprobación legislativa, ya se habían designado rechazos sociales contra el *fracking* y también contra cláusulas secretas del convenio YPF-Chevron¹³. En agosto de 2013, al momento de debatir el acuerdo, la legislatura neuquina se encontraba rodeada por manifestantes que rechazaban el avance del *fracking* y la firma del acuerdo. La respuesta estatal fue la represión policial hacia la protesta social y la aprobación del convenio por parte de una legislatura bajo control mayoritario del MPN. De esta manera, se extendió la concesión de tierras a YPF hasta el año 2048, abriendo el camino a un período de fuerte asociación e inversión de ésta firma con otras compañías petroleras para el desarrollo energético de Vaca Muerta.

A continuación, y en forma breve y esquemática, se recuperan las características de las tres dimensiones que componen el proceso de incidencia de las resistencias sociales: la acción directa, la vinculación con actores económicos y la vinculación con los actores institucionales.

VI.I Acción directa

Las resistencias sociales contra el *fracking* durante 2010 y 2017 en Entre Ríos y Neuquén muestran la confluencia de distintos actores detrás de un reclamo central: “no al *fracking*”. El primer espacio de acción político fue la arena local, tanto para difundir la problemática como para intentar establecer contactos con actores estatales. Sin embargo, y pese a estas similitudes, ambas experiencias tuvieron desenlaces opuestos.

¹³ Ver Etcheverry, Rubén (2013) “Chevron-YPF: sospecha y escándalo ambiental”, *Diario Río Negro*, 14/8/2013.

En Entre Ríos, asambleas de vecinos, foros y organizaciones de base utilizaron un extenso repertorio de acción que incluyó protestas, cortes de ruta, junta de firmas y charlas, con el fin de difundir los riesgos socio-ambientales del *fracking* y pujar para que las diferentes autoridades políticas restrinjan la actividad. En el nivel local los vecinos, nucleados en foros municipales (como el Foro Artiguista Entrerriano, el Foro Ambiental Waj Mapu, Grupo Ambiental Nogayasero, Asamblea Paraná Libre de *Fracking*, Asamblea Popular Ambiental Colón, Asamblea Ciudadana Ambiental de Concordia y Asamblea Ambiental de Gualaguaychú, entre otros), presionaron a los concejales y sustentaron su reclamo en el artículo 41 de la Constitución Nacional (derecho al ambiente sano). Adicionalmente, organizaciones como el Movimiento Entre Ríos libre de *Fracking*¹⁴ y las Asambleas de Integración por Territorios libres de *fracking*, incorporaron sectores políticos institucionales y académicos de la Universidad Nacional de Entre Ríos, con el propósito de concientizar sobre el riesgo que implicaría realizar *fracking* en aquellas regiones donde se halla el Acuífero Guaraní.

En Neuquén también ha existido —y existe— acciones de resistencia al *fracking*. Entre los grupos involucrados se destacan comunidades mapuches (Lof Campo Maripe, ubicada en Vaca Muerta), ONGs ambientalistas, organizaciones de profesionales (como Observatorio Petróleo Sur o la Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia), la Multisectorial contra el *fracking*¹⁵, la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA), asamblea de vecinos como *Fuera Basureros Petroleros*, diputados provinciales, organizaciones estudiantiles, y obispos/párrocos.

Las acciones directas iniciales enfrentaron dos cuestiones que limitaron su impacto. En primer lugar, los actores involucrados mostraron dificultades para articular su reclamo con sectores económicos relevantes y con actores institucionales que pudieran reforzar sus peticiones anti *fracking*. En segundo lugar, frente al máximo episodio de protesta social —durante el tratamiento legislativo por la concesión de territorios a YPF— la respuesta

¹⁴ Es un espacio que nuclea partidos políticos (Proyecto Sur, MST, Frente Amplio progresista, Unión Cívica Radical Entre Ríos, Partido Socialista Auténtico, PCR), organizaciones agrarias como Federación Agraria de Entre Ríos y actores académicos.

¹⁵ Es un colectivo conformado por diferentes organizaciones, Confederación Mapuche, partidos políticos, sindicatos, ONGs y personas particulares. Tiene por objetivo informar, comunicar y denunciar el avance de la aplicación de la técnica de la hidrofractura en la extracción de hidrocarburos no convencionales y los efectos que ella produce sobre el ambiente.

del ejecutivo fue la represión estatal. En línea con este accionar, frente a acciones contenciosas y reclamos territoriales de comunidades mapuches en la zona de Vaca Muerta, las respuestas oscilaron entre la ignorancia estatal y la represión física por parte de Gendarmería Nacional¹⁶.

VI. II Vinculación con actores económicos

Las acciones de resistencia social contra el *fracking* en Entre Ríos incluyeron una fuerte articulación con actores económicos. En Federación, por ejemplo, tras las sucesivas movilizaciones de vecinos, actores económicos vinculados al turismo termal y comercial comenzaron a verse preocupados por la posibilidad de explotar HNC. En consecuencia, el Presidente del Centro de Comercio e industria de Federación sostuvo “el problema es quién garantiza que el fracking no tenga ningún tipo de desprendimiento ni de contaminación al Acuífero Guaraní. También nos preocupa el movimiento de suelos, por los explosivos que se utilizan, necesitamos una respuesta oficial”¹⁷. En sintonía con estas declaraciones, la concejal C. Marchesi (UCR), afirmó que “nuestra comunidad apostó y apuesta al turismo termal, que es hoy nuestra más importante fuente de recursos. Nuestro petróleo ‘blanco’ es el agua, es lo que debemos resguardar y esta el fracking acarrea el peligro de conectar el Acuífero con yacimientos de hidrocarburos, lo que significaría la contaminación irreparable de un recurso esencial para la vida, la economía y la producción”¹⁸. Esta forma de construir el rechazo al *fracking* por parte de los actores económicos muestra tres cuestiones centrales: Primero, que no confían en la inocuidad ambiental de los HNC. Segundo, que, a diferencia del ejecutivo provincial, no consideran complementarias a la actividad hidrocarburífera y las turísticas y agrícolas, sino que las ven como iniciativas rivales. Tercero, que el costo de un eventual avance del *fracking* implicaría atender contra intereses de sectores económicos consolidados en su aporte a la producción, al empleo y a la recaudación impositiva, limitando de tal modo el incentivo económico de la nueva actividad.

¹⁶ Ver Darío Aranda (2017) “Nuevos pozos a la fuerza”, diario *Página12*, disponible en <https://www.pagina12.com.ar/45989-nuevos-pozos-a-la-fuerza>. Fecha de consulta mayo de 2018.

¹⁷ Ver <https://www.lacapital.com.ar/economia/entre-rios-clave-petrolera-n433036.html>.

¹⁸ Ver <http://www.elfederaense.com.ar/nota.php?id=4152>.

En contraposición, la vinculación de los actores económicos en las acciones de resistencia en Neuquén no fue suficiente para poner en cuestión el avance del *fracking*. Por ejemplo, en 2017 los vecinos y productores frutícolas de Vista Alegre, tras conocer el proyecto de la petrolera Petrobras para explotar HNC en esa localidad, comenzaron a movilizarse en pos de conseguir una ordenanza local de restricción del *fracking*. El principal argumento esgrimido para sustentar su reclamo fue la protección de tierras productivas y la denuncia del posible impacto ambiental de la actividad sobre el Río Neuquén (principal suministro de agua para los vecinos). El concejal H. Olivera (PJ) sostuvo “el petróleo nos perjudica porque están destruyendo tierra productiva y acá después no queda nada. Las escuelas son de hace 80 años, la salita de primeros auxilios también. El avance sobre la tierra productiva también es porque están haciendo pozos, la fruticultura no da. Hoy por hoy están las chacras bastante abandonadas”¹⁹. En las declaraciones del concejal opositor resulta significativo que incluso los mismos actores económicos enfatizan la falta de productividad del sector frutícola y su imposibilidad de mostrarse como alternativa económica al *fracking*.

VI.III Vinculación con actores institucionales

En Entre Ríos las resistencias sociales articularon con los actores institucionales de modo efectivo. Este tipo de vinculación fue particularmente exitosa a nivel local, permitiendo que se incrementasen los niveles de presión social y, a posteriori, se estableciesen canales de diálogo con el nivel provincial. Inicialmente, los opositores al *fracking* acudieron a los concejales municipales como canal democrático accesible y próximo para manifestar su desaprobación y, con el tiempo, lograron buenos resultados. Entre los años 2013 y 2017, 37 municipios ubicados en zonas de posible exploración fueron declarándose libres de *fracking*. A partir de las primeras ordenanzas se logró *efecto contagio* a nivel local y se contribuyó a un proceso multiescalar²⁰ que elevó el conflicto hacia las arenas provinciales. A la par de dichas ordenanzas, distintos actores políticos fueron adhiriéndose a la idea de incompa-

¹⁹ Ver <http://www.opsur.org.ar/blog/2017/05/19/concejales-de-vista-alegre-que-prohibieron-el-fracking-defender-la-ordenanza-es-defender-la-salud/>.

²⁰ El proceso multiescalar implica una alteración en el rango o nivel de las arenas comprendidas en la acción colectiva coordinada (McAdam, Tarrow, Tilly 2008).

tibilidad de explotar hidrocarburos en la provincia, incrementando los costos políticos para el gobernador Urribarri en caso de avanzar con el *fracking*.

En tanto, la incidencia a nivel provincial fue más compleja y trabajada que a nivel municipal. Previamente a la ley de prohibición del 2017, se sucedieron tres instancias claves para comprender el proceso de incidencia. En primer lugar, hacia inicios del 2012 la diputada provincial M. Bargagna (Frente Amplio Progresista) presentó un temprano anteproyecto de restricción del *fracking* a partir de su trabajo cercano a las resistencias²¹. En sus declaraciones, la legisladora sostuvo: “por nuestra geología y nuestra matriz productiva, por las condiciones sociales sobre las cuales se establece la actividad de los entrerrianos, no se puede introducir la fractura hidráulica porque afectaría la forma de vida y los recursos de los entrerrianos”²². Sin embargo, en un contexto donde aún no se habían sancionado las ordenanzas locales de restricción y sin elecciones provinciales por delante que favorezcan el ingreso del tema a la agenda política, el ejecutivo provincial logró trabar el debate en la legislatura.

En segundo lugar, se remarca la importancia de la competencia política y los ciclos electorales en un contexto de conflictividad social creciente. Con los antecedentes de las restricciones locales y una pluralidad de actores pugnando por prohibir los HNC en Entre Ríos, la campaña por la elección del gobernador de 2015 fue clave. En el marco de una cumbre anti *fracking* organizada por actores sociales, los candidatos a gobernador por la Unión Cívica Radical, el Socialismo, el Frente Renovador, el Encuentro Amplio, y MST-Nueva Izquierda firmaron un acuerdo de compromiso para legislar en contra del *fracking* si resultaran ganadoras en la contienda electoral²³. Si bien en aquel momento el candidato oficialista no firmó el compromiso, luego de un ajustado triunfo, un 3 por ciento de diferencia respecto a su contrincante, el nuevo gobernador, Bordet (PJ), cedió ante las presiones sociales y tomó nota del rechazo social y político al *fracking*. En un importante

²¹ Este proyecto perdió estado parlamentario y luego fue ingresado nuevamente a la agenda legislativa en 2015 tras el cambio de autoridades ejecutivas. Un año después obtuvo media sanción de diputados (Julio de 2016) y finalmente aprobada en 2017 tras ser fusionado con el proyecto oficialista.

²² Ver <http://www.informedigital.com.ar/secciones/general/58834-reclaman-que-se-declare-a-entre-rios-territorio-libre-de-fracking.htm>.

²³ Ver <http://www.informedigital.com.ar/secciones/politicas/78076-los-candidatos-contra-el-fracking.htm>.

giro respecto a su antecesor, del mismo signo político, afirmó en su discurso inaugural en la asamblea legislativa que “El agua está llamada a ser el recurso más importante para el futuro. Más importante que los hidrocarburos y vamos a definir justamente una política para preservar este recurso. Por eso tenemos bien en claro que hay cuestiones que son incompatibles con nuestros sistemas productivos y nuestros recursos naturales que también alientan la promoción del turismo. Por eso nosotros decimos con claridad que en el cuidado de nuestros recursos no vamos a promover durante nuestra gestión exploraciones no convencionales de petróleo. Decimos con claridad que no queremos fracking en Entre Ríos por estos cuatro años”²⁴.

En tercer lugar, el oficialismo cumplió con sus declaraciones y, en 2016, envió un proyecto a la cámara de diputados que finalmente fue fusionado con el proyecto presentado por la diputada Bargagna. Finalmente, el 26 de abril de 2017 fue aprobada por unanimidad la Ley N° 10.477 que prohíbe, “la prospección, exploración y explotación de hidrocarburos por métodos no convencionales, incluyendo la técnica de fractura hidráulica” (Art. 1). Al mismo tiempo, obliga al poder ejecutivo a “promover acciones que garanticen la protección de las aguas pluviales, superficiales y subterráneas, incluyendo el Acuífero Guaraní” e invita a provincias que comparten este acuífero a legislar en favor de su protección. En contraposición, en Neuquén el ejecutivo provincial evidenció un bajo nivel de preocupación por la conflictividad social. A nivel local, cuatro municipios se declararon libres de *fracking* durante 2015 y 2017. Las primeras tres ordenanzas ocurrieron en Junín de los Andes, Aluminé y Zapala, durante 2015 y no tuvieron efecto concreto sobre la explotación hidrocarburífera sino más bien fueron de carácter simbólico y preventivo ya que se encontraban fuera de las aéreas de explotación.

Sin embargo, la sanción de la Ordenanza 783/16²⁵, la cual prohíbe la técnica de *fracking* en Vista Alegre, alertó al ejecutivo provincial y se actuó en consecuencia. Esta decisión local amenazó una cuantiosa inversión de la empresa Petrobras en Vista Alegre e implicó la posibilidad de que la provincia dejara de percibir un valor cercano a los 16 millones de dólares en concepto de impuestos y derechos de explotación²⁶. A pesar de haber consigui-

²⁴ Gustavo Bordet: <https://www.entrerios.gov.ar/noticias/galeria/discurso-completo.pdf>.

²⁵ Ordenanza municipal de Vista Alegre, febrero 2017, disponible en https://es.scribd.com/document/336944014/O-006-17#from_embed.

²⁶ Ver <https://www.rionegro.com.ar/region/petrobras-comprometio-millonaria-inversion-para-desarrollar-tight-gas-XX563617>.

do el apoyo unánime de los concejales (MPN y PJ), la ordenanza sancionada fue rápidamente cuestionada por un fiscal de Estado. A partir de una presentación del ejecutivo, el fiscal solicitó mediante una medida cautelar declarar la nulidad de la misma al alegar la falta de competencia legal para regular la actividad hidrocarburífera. Acto seguido, el Tribunal Superior de Justicia sostuvo que “constitucionalmente no se autorizó a ninguna municipalidad a entrometerse bajo ningún aspecto ni de ninguna forma, en la regulación de los recursos naturales, legislando, prohibiendo la exploración y/o explotación en los yacimientos de gas y/o petróleo, sea de los denominados convencionales o no convencionales, mediante la técnica del fracking”²⁷. Esta decisión sentó un precedente que no sólo acabó con las aspiraciones de los vecinos de Vista Alegre, sino que también desincentivó a otros municipios en adoptar ese camino. En este sentido es importante recalcar también que la ordenanza de Vista Alegre contó con el apoyo del intendente municipal y los siete concejales, los cuales fueron férreos defensores de la ordenanza, inclusive aquellos pertenecientes al partido gobernante (MPN). La decisión del oficialismo provincial da cuenta de dos elementos. Por un lado, señala que los vínculos institucionales efectivos en el nivel inferior de gobierno no bastaron para incidir en las decisiones del ejecutivo provincial. Por otro lado, muestra que el ejecutivo provincial puede retrotraer medidas locales que cuenten con apoyo social y político sin ningún tipo de costo político ni eventuales castigos electorales.

A su vez, los actores involucrados en las resistencias enfrentaron serias dificultades para vincularse con los legisladores provinciales y, máxime, con funcionarios políticos del nivel provincial. Sin apoyo político para presentar proyectos de ley de restricción del método, los contendientes vieron limitarse aún más sus chances de incidencia legislativa cuando desde los distintos bloques parlamentarios apoyaban el avance del *fracking*. Incluso más, en 2015, y a partir de la iniciativa del senador nacional por Neuquén, Guillermo Pereyra (Secretario General del Sindicato de Petróleo y Gas privado de Río Negro, Neuquén y La Pampa e integrante del MPN), logró el apoyo del Senado para declarar por Ley a Añelo como la capital nacional de hidrocarburos no convencionales²⁸.

²⁷ Ver https://www.clarin.com/economia/economia/vaca-muerta-suspenden-neuquen-ordenanza-municipal-prohibia-fracking_0_r1RT7Kdlb.html.

²⁸ Ver <https://www.lmneuquen.com/anelo-es-la-capital-los-hidrocarburos-no-convencionales-n491141>.

Cómo vimos anteriormente, el ejecutivo provincial no dudó en utilizar la fuerza física ante la maximización de la acción colectiva y el incremento de la conflictividad social. Confiando en su capacidad para no verse perjudicado por el conflicto, el gobernador J. Sapag (2007-2015) empleó la represión contra los manifestantes que se dieron cita en las afueras de una legislatura (en agosto de 2013) mientras se debatía el acuerdo YPF-Chevron. El día posterior a tales incidentes el gobernador expresó “la verdadera soberanía es poder determinar nuestro futuro; lo que hicimos en la Legislatura fue defender la democracia”. Al tiempo que enfatizó “es la inversión más importante en la historia de la república. YPF sola no puede hacer la inversión y está buscando en todos los lugares del mundo, además el 85 por ciento de la economía argentina se mueve por gas y petróleo”²⁹.

El escenario neuquino muestra que en la óptica y la planificación del estado neuquino ven como válido que la actividad petrolera avance bajo nuevas metodologías sobre sectores productivos preexistentes, que no está dispuesto a ceder posibilidades de recaudación y que se muestra inflexible frente a cualquier manifestación contraria al *fracking*, ya sea en las calles mediante represión o en los concejos deliberantes mediante pedidos de inconstitucionalidad. Reforzando la apuesta estratégica por la actividad, el gobernador O. Gutiérrez (MPN) sostuvo en enero de 2017 “para mí Vaca Muerta es un orgullo neuquino, es el motor del desarrollo en Neuquén, para los neuquinos y para el país. El esfuerzo debe estar puesto en hacer realidad este plan, que se concreten las inversiones, que se generen y anticipen nuevas inversiones, para más producción y más trabajo. Para que las operadoras que no han desembarcado todavía puedan hacerlo, para eso les abrimos las puertas”³⁰.

VI. IV Datos comparados

El análisis comparado muestra las trayectorias disímiles de la explotación del *fracking* en las provincias argentinas. En el caso de Entre Ríos, se combinaron bajos incentivos económicos para explotar el *fracking* con ma-

²⁹ Ver https://www.clarin.com/politica/gobierno-justifico-represion-neuque-nizquierda_0_BJWGy2Eswmx.html.

³⁰ Ver <http://www.neuqueninforma.gob.ar/gutierrez-vaca-muerta-es-el-motor-de-desarrollo-para-la-provincia-y-el-pais/>.

yores preocupaciones del ejecutivo ante un eventual crecimiento de la conflictividad social. En este particular escenario, las acciones de resistencia y los logros parciales a escala local favorecieron el posterior escalamiento hacia la arena provincial y luego una incidencia efectiva de las resistencias sociales en la restricción del *fracking*. En la experiencia de Neuquén, la decisión estratégica de parte del estado de explotar yacimientos no convencionales limitó cualquier posibilidad de incidir sobre su trayectoria. En un contexto de declinación de la producción de hidrocarburos tradicionales y de un elevadísimo potencial del yacimiento Vaca Muerta, el ejecutivo neuquino encontró en la profundización del modelo extractivo una fuente demasiado tentadora de recursos fiscales, impositivos y laborales.

La provincia de Entre Ríos no ha tenido grandes incentivos económicos para avanzar con el *fracking*. Esto se desprende de la combinación entre la eventual potencialidad de un sector económico inexistente, la presencia de actores agrícolas y turísticos relevantes que se sintieron en riesgo frente al *fracking* y la capacidad del estado provincial de obtener rentas y recaudar impuestos provenientes de otros sectores económicos. Sumado a esto, un ejecutivo provincial preocupado por la conflictividad social, debió respetar las presiones sociales en la escala local y se vio forzado a abrir el diálogo sobre la problemática y acercar posiciones con sectores políticos de la oposición. Este escenario favoreció entonces una incidencia efectiva de las resistencias sociales en la restricción de la fractura hidráulica en la provincia.

Contrariamente, Neuquén ha tenido un alto nivel de incentivos económicos para avanzar con el *fracking*. La presencia de un sector petrolero tradicional consolidado, tanto en su peso sobre el PBG como en su aporte fiscal, la ausencia de sectores económicos que se muestren como alternativos a la profundización de las actividades extractivas y las limitadas opciones para obtener recursos impositivos de otras fuentes, consolidó un escenario de alto interés económico para el gobierno provincial. Este alto incentivo económico se complementa con la capacidad de sortear sin mayores preocupaciones una posible escalada de conflictividad social y sin que el hecho de dar marcha atrás con las decisiones locales o reprimir la protesta social impliquen costos políticos o electorales. Este particular escenario limitó, y limita actualmente, las posibilidades de incidencia política de las resistencias sociales contrarias al *fracking* en Neuquén.

VII. Conclusiones

El hallazgo de HNC y su posible extracción a través de la técnica *fracking* no sólo ha ampliado la frontera energética a nivel global a comienzos de este siglo, sino que también ha generado un intenso debate en torno a su posible impacto ambiental. En Argentina, el estado nacional impulsó a partir del año 2010 proyectos de exploración y extracción de HNC en múltiples provincias. Sin embargo, las respuestas de los gobiernos subnacionales no resultaron uniformes y oscilaron entre el impulso y la restricción. Este trabajo, demostró el impacto de las características económicas y políticas sobre las distintas trayectorias de la explotación del *fracking* en las provincias argentinas.

En estos párrafos finales se enfatizan tres elementos centrales que se derivan de los hallazgos de investigación y, a su vez, abren potenciales líneas de trabajo. En primer lugar, se destaca el papel determinante de las iniciales acciones de resistencia. Por supuesto que estas reacciones no alcanzan por sí mismo para determinar el cese de la explotación de los HNC, pero podría intuirse que frente a la ausencia de resistencias sociales aún en contextos de bajos incentivos económicos los ejecutivos provinciales optarían por avanzar con el *fracking*—u otras actividades extractivas—. Se espera que los aprendizajes derivados de esta investigación puedan ser de utilidad para avanzar hacia un mayor entendimiento de cómo los contextos políticos y económicos moldean los modos de resistencia y cómo se pueden combinar los modos contenciosos con las formas institucionalizadas de participación en las problemáticas ambientales.

En segundo lugar, se subraya la importancia del juego relacional entre la matriz económica y el sistema político. En otras palabras, en el complejo análisis de las conflictividades asociadas al avance de las actividades extractivas, es preciso no solamente analizar ambas esferas sino prestar atención a la combinación de las mismas. Si bien estos elementos pueden parecer a priori estables e incluso estructurales, las cuestiones económicas se encuentran a merced de fuertes oscilaciones de precios internacionales, especialmente de *commodities*, surgimiento de nuevos mercados o competidores, aparición de nuevas tecnologías o cambios drásticos en las políticas económicas; mientras que, por su parte, el sistema político se muestra permeable al cambio debido a la ocurrencia periódica de elecciones que puedan afectar el poder de los oficialismos, las atribuciones subnacionales para modificar sus propios procedimientos políticos y electorales y los eventos aleatorios que

actúen como ‘ventanas políticas’ (Kingdom 1984). Así, en un contexto latinoamericano cambiante y dinámico, con fuerzas políticas en ocasiones antagónicas y tendencias económicas variables, los hallazgos de investigación pueden aportar al aprendizaje de cómo las transformaciones contextuales generan oportunidades y alternativas para contendientes específicos.

En tercer lugar, se destaca la potencialidad y flexibilidad de la propuesta conceptual basada en los “incentivos económicos” y los niveles de “preocupación por la conflictividad social” como “predictores” de las posibles trayectorias de los conflictos asociados a la explotación de recursos naturales no renovables. Retomando las advertencias sobre la contradicción inherente del estado (Offe 1991, Polanyi 2001; Gutiérrez 2017, 2018), se subraya que ningún estado —en sus distintos niveles— quedará exento de las tensiones contrapuestas derivadas de su necesidad continua de recursos impositivos y de su legitimidad democrática. Las formas en las cuales logre procesar tales contradicciones canalizarán las distintas trayectorias de las problemáticas ambientales. En un contexto latinoamericano de crecimiento de la conflictividad social y discusiones sobre el cuidado ambiental y los modelos de desarrollo imperantes los aprendizajes derivados de este trabajo pueden ser de utilidad para el análisis de otros casos a nivel regional —minería a cielo abierto, hidroeléctricas, petróleo convencional, litio, entre otros—. De tal manera, las contribuciones conceptuales de esta investigación pueden aportar a la profundización de los conocimientos de las siempre complejas relaciones entre el estado, la economía y la sociedad civil.

CUADRO I

Escenarios de avance o restricción de las actividades extractivas

Preocupación por la Conflictividad Social		Incentivos económicos	
		Altos	Bajos
Alta	Alta	Conflicto / Negociación Abierta	Restricción HNC
	Baja	Avance HNC	Latencia / Indiferencia

Fuente: Elaboración propia.

TABLA I
Ventaja oficialista y número de alternancias en el poder ejecutivo en Entre Ríos y Neuquén para las elecciones ejecutivas desde 1983 a 2015

	Entre Ríos	Neuquén
Ventaja oficialista	%	%
1983	9	23
1987	6	18
1991	5	22
1995	2	47
1999	2	8
2003	10	37
2007	28	13
2011	37	12
2015	3	9
Promedio	11,3	21
Número de alternancias en el ejecutivo	3	0

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos extraídos del Atlas Electoral de Andy Tow. En negrita indica el año de alternancia partidaria.

Bibliografía

- Altman, David y Aníbal Pérez-Liñán (1999)** “Más allá de la poliarquía: una aproximación a la calidad de las democracias”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 11.
- Amenta, Edwin y Michael Young (1999)** “Democratic States and Social Movements. Theoretical Arguments and Hypothesis”, en *Social Problems*, vol. 46.

- Arnold, Gwen y Kaubin Wosti Neupane (2017)** “Determinants of Pro-Fracking Measure Adoption by New York Southern Tier Municipalities”, en *Review of Policy Research*, Vol. 34, N° 2.
- Aranda, Darío (2015)** *Tierra arrasada: Petróleo, soja, pasteras y megaminería. Radiografía de la Argentina del siglo XXI*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Arroyo, Andrés y Fernando Cossio (2015)** *Impacto Fiscal de la volatilidad del precio del petróleo en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Barzola, Erika y Paola Baroni (2018)** “El acercamiento de China a América del Sur. Profundización del neoextractivismo e incremento de conflictos y resistencias socioambientales”, en *Colombia Internacional*, Vol. 93.
- Behrend, Jacqueline y Whitehead Laurence (2016)** *Illiberal Practices: Territorial Variance within Large Federal Democracies*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Bertinat, Pablo y Roberto Ochandio (2014)** “¿Qué sucede con las emisiones de metano? ¿La emisión es mayor o menor que la de otras actividades? ¿Cómo repercute esto sobre el cambio climático?”, en *20 mitos y realidades sobre el fracking*, Buenos Aires, Editorial el Colectivo.
- Boudeta Hilary, Dylan Bugdenb, Chad Zanoccoc y Edward Maibachd (2016)** “The Effect of Industry Activities on Public Support for Fracking”, en *Environmental politics* Vol. 25, N° 4.
- Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar (2005)** *La nueva política de partidos en la Argentina: Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Buenos Aires, Prometeo.
- Calvo, Ernesto y Juan Pablo Micozzi (2005)** “The Governor’s Backyard: A Seat-Vote Model of Electoral Reform for Subnational Multiparty Races”, en *The Journal of Politics*, Vol. 67, N° 4.
- Cao, Horacio y Josefina Vaca (2006)** “Desarrollo regional en la Argentina: la centenario vigencia de un patrón de asimetría territorial”, en *Revista Eure*, Vol. 95.
- Cardarello, Antonio (2011)** “El irresistible anhelo de inmortalidad. Los gobernadores y la reelección inmediata en Argentina (1983-2007)”, en *Revista SAAP*, Vol. 5, N° 2.
- Christel, Lucas (2016)** *Resistencias sociales y legislaciones mineras en las provincias argentinas: los casos de Mendoza, Córdoba, Catamarca y San Juan (2003-2009)*, Tesis de Doctorado en Ciencia Política, EPyG-UNSAM.
- Christel Lucas y Ricardo A. Gutiérrez (2017)** “Making Rights Come Alive: Environmental Rights and Modes of Participation in Argentina”, en *Journal of Environment & Development*, Vol. 26, N° 3.
- CIEPE (2017)** “El mercado del petróleo mundial: la evolución reciente del precio”, mimeo, Universidad Nacional de San Martín.

- Collier, David** (2011) "Understanding Process Tracing", en *PS: Political Science and Politics*, Vol. 44, N° 4.
- Davis Charles y Jonathan M. Fisk** (2014) "Energy Abundance or Environmental Worries? Analyzing Public Support for Fracking in the United States", en *Review of Policy Research*, Vol. 31, N° 1.
- Diani, Mario** (2015) "Revisando el concepto de movimiento social", en *Encrucijadas. Revista crítica de ciencias sociales*, N° 9.
- Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias** (2015b) *Informes provinciales*: Neuquén.
- Dirección Provincial de Estadística y Censos de la provincia de Neuquén** (2015) *Informe Producto Bruto Geográfico*, Ciudad de Neuquén, Gobierno de la provincia de Neuquén.
- Energy Information Administration** (2013) *Technically Recoverable Shale Oil and Shale Gas Resources: An Assessment of 137 Shale Formations in 41 Countries Outside the United States*, Washington, U.S. Department of Energy.
- Favella, Margarita** (2010) "Sistema político y protesta social: del autoritarismo a la pluralidad", en Bizberg, Ilán y Francisco Zapata (comps.) *Los grandes problemas de México*, México, D.F., El colegio de México.
- Freier, Alexander y Gretel Schaj** (2016) "La fractura hidráulica en Argentina: los cambios en el concepto de territorialidad y la emergencia de nuevos regímenes de soberanía", en *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, Vol. XIV, N° 25.
- Fry Matthew, Adam Briggie, Jordan Kincaid** (2015) "Fracking and Environmental (In)Justice in a Texas City", en *Ecological Economics*, Vol. 117.
- Gatto, Francisco y Oscar Cetrángolo** (2003) "Dinámica productiva provincial a fines de los años noventa", en *CEPAL SERIE Estudios y perspectivas*, N° 14.
- Garretón, Manuel** (1995) *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*, México D.F.-Santiago, Fondo de Cultura Económica.
- Gervasoni, Carlos** (2010) "A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy and Authoritarianism in the Argentine Provinces", en *World Politics*, Vol. 62.
- Gibson, Edward** (2013) *Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gutiérrez, Ricardo A.** (2017) "La confrontación de coaliciones sociedad-estado: la política de protección de bosques nativos en Argentina (2004-2015)", en *Revista SAAP*, Vol. 11, N° 2.
- Gutiérrez, Ricardo A.** (2018) "Introducción", en *Construir el ambiente. Sociedad, Estado y políticas ambientales en Argentina*, Buenos Aires, Teseo.

- Hajer, Marteen (2000)** *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*, Oxford, Oxford University Press.
- Instituto Argentino del Petróleo y el Gas (2013)** *El abecé del Petróleo y del Gas en el mundo y en la Argentina*, Buenos Aires, Argentina.
- King, Gary, Robert O. Keohane y Sidney Verba (1994)** *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton, Princeton University Press.
- Kingdon, John (1984)** *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston, Little Brown.
- Lenarduzzi, Julieta (2013)** *La ventaja oficialista en la provincia de Entre Ríos (1983-2011)*, en CIPPEC Documento de Trabajo N° 110.
- Mahoney, James y Gary Goertz (2004)** “The Possibility Principle: Choosing Negative Cases in Comparative Research”, en *The American Political Science Review*, Vol. 98, N° 4.
- Mc Adam, Doug, Tarrow, Sidney y Charles Tilly (2008)** “Methods for Measuring Mechanisms of Contention”, en *Qualitative Sociology*, Vol. 31.
- Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas (2017)** “Sector público provincial”, disponible en http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfcp/provincial/gasto_medio.php.
- Melucci, Alberto (1991)** *L'invenzione del presente*, Bologna, Mulino.
- Merlinsky, Gabriela (2013)** “Introducción. La cuestión ambiental en la agenda pública”, en Merlinsky, Gabriela (comp.) *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*, Buenos Aires, Ciccus.
- Mona Lilja, Mikael Baaz, Michael Schulz y Vinthagen Stellan (2017)** “How Resistance Encourages Resistance: Theorizing the Nexus between Power, ‘Organised Resistance’ and ‘Everyday Resistance’”, en *Journal of Political Power*, Vol. 10, N° 1.
- MTEySS (2018)** “Informe de diagnóstico laboral. Provincia de Entre Ríos”.
- Navarro, Mina, Daniele Fini y Diego Castro (2017)** “Urbanización neoliberal y resistencias sociales en la ciudad de Puebla”, en *Geograficando*, Vol. 13, N° 1.
- Obach, Brian (2015)** “A Fracking Fracas Demonstrates Movement Potential Source”, en *Contexts*, Vol. 14, N° 4.
- Offe, Claus (1991)** *Contradicciones en el estado del bienestar*, Madrid, Alianza.
- Olive, Andrea (2016)** “What is the Fracking Story in Canada?”, en *The Canadian Geographer*, Vol. 60, N° 1.
- Pilatti, Mario (2015)** “Finanzas provinciales y actividad económica en la tierra de Vaca Muerta”, en XXXIII Reunión Plenaria del Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas de la República Argentina.
- Polanyi, Karl (2001)** *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Nueva York, Beacon Press.

- Polischuk, Luciana y María Quayaq (2013)** *La ventaja del oficialismo en Neuquén*, en CIPPEC Documento de Trabajo N° 111.
- Ritchie, Alex (2014)** “On Local Fracking Bans: Policy and Preemption in New Mexico Source”, en *Natural Resources Journal*, Vol. 54, N° 2.
- Serrafero, Mario (1997)** *Reelección y sucesión presidencial: Poder y continuidad: Argentina, América Latina y EEUU*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
- Snyder, Richard (2001)** “Scaling Down: The Subnational Comparative Method”, en *Studies in Comparative International Development*, 36, 93-110.
- Stahler, Richard, Harry Vanden and Qlen Kuecker (2007)** “Introduction Globalizing Resistance The New Politics of Social Movements in Latin America”, en *Latin American Perspectives*, issue 154, Vol. 34, N° 2.
- Svampa, Maristella y Mirta Antonelli (eds.) (2009)** *Minería trasnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, Buenos Aires, Biblio.
- Svampa, Maristella, Lorena Bottaro y Marian Sola Alvarez (2009)** *La problemática de la minería a cielo abierto*, en Svampa, Maristella y Mirta Antonelli (eds.) *Minería trasnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, Buenos Aires, Biblos.
- Svampa, Maristella y Enrique Viale (2014)** *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*, Buenos Aires, Katz.
- Touraine, Alain (1987)** *El regreso del actor*, Buenos Aires, EUDEBA.
- Trentini, Florencia y Santiago Sorroche (2016)** “Repensando los conflictos socioambientales desde una ecogubernamentalidad en fricción”, en *Estudios Políticos*, Vol. 49.
- Tula, María Inés y Miguel De Luca (2001)** “Entre la continuidad y el cambio: reforma electoral y competencia política en la Argentina”, en Mallo, Susana y Miguel Serna (comps.) *Seducción y desilusión: la política latinoamericana contemporánea*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.

Resumen

El método del *fracking* produjo fuertes rechazos en las provincias argentinas ante los riesgos ambientales y sus posibles impactos en términos socioeconómicos. Así, surgieron resistencias sociales que buscaron limitar el avance de la explotación de hidrocarburos bajo la técnica del *fracking*. Sin embargo, los resultados de sus esfuerzos han

sido disímiles. Ante esto, el artículo se pregunta qué determina que en ciertas provincias las resistencias sociales logren su objetivo de impedir el *fracking* mientras que en otras no. A partir de un análisis de los casos de Entre Ríos y Neuquén, el argumento general afirma que los avances o las restricciones subnacionales a la explotación del

fracking se relacionan con las particularidades económicas y políticas de cada provincia y por cómo las mismas configuran distintos niveles de “incentivos económicos” y de “preocupación por la conflictividad social” en cada gobierno subnacional.

Palabras claves

Fracking o Fractura hidráulica - resistencias sociales - política subnacional - incidencia política- política ambiental

Abstract

The *fracking* method produced strong rejections in the Argentine provinces as a result of environmental risks and their possible socioeconomic impacts. Thus, social resistances emerged and sought to limit the progress of the exploitation of hydrocarbons under *fracking* technique. However, the results of their efforts have been uneven. The present article asks what determines that in certain provinces the social resistance achieves its objective of

preventing fracking while not in others. Based on an analysis of Entre Ríos and Neuquén cases, the main argument sustains that the sub-national advance or restrictions to the exploitation of extractive activities is determined by the ways in which the political and economic features of each province shape different levels of “economic incentives” and each provincial government’s “concern for social conflict”.

Key words

Fracking - Social Resistances - Subnational Politics - Political Incidence - Environmental Politics