

Ponencia preparada para el XII Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 12 al 15 de agosto de 2015.

Título: “La política ambiental del estado neuquino: una aproximación a la naturaleza de sus limitaciones frente al avance de la industria petrolera no convencional”

Autor: Marina Sofía Anderson – msandersonp@gmail.com

Área temática: Estado, Administración y Políticas Públicas

Subárea temática: Participación y Control en las Políticas Públicas; Administración pública y gobiernos locales

La política ambiental del estado neuquino: una aproximación a la naturaleza de sus limitaciones frente al avance de la industria petrolera no convencional

Hace dos años atrás, en la Legislatura de la Provincia de Neuquén, se votaba la aprobación del acuerdo entre el estado provincial y la empresa YPF para la exploración y el desarrollo no convencional del área de concesión, Loma Campana, redimensionada en ese acto legislativo a partir de una modificación de las áreas preexistentes en el norte neuquino, cercano a la ciudad de Añelo. El potencial hidrocarburífero no convencional hallado recientemente en esta zona de la cuenca Neuquina no sólo obligaba al estado provincial a redefinir los límites territoriales de antiguas áreas de concesión, sino a entregar su desarrollo a un “socio confiable” con capitales intensivos que pudiera encarar un proyecto con el aval del gobierno nacional: este actor, surgido en la esfera pública bajo esta definición, resultó ser YPF junto a la norteamericana Chevron.

Si bien el proyecto de ley recibió un tratamiento expeditivo, tanto en las comisiones como en el recinto, ello no restó intensidad a los fuertes argumentos públicos que se esgrimieron en contra del acuerdo y que recorrieron no sólo tradicionales dilemas políticos del estado argentino –como por ejemplo, la necesidad de expandir la infraestructura energética a partir de inversiones extranjeras versus la defensa de un modelo de desarrollo basado en principios de soberanía nacional- sino también problemáticas relativamente nuevas en la agenda pública, entre las que se encuentra el rol que el estado provincial, en tanto autoridad de aplicación, desempeña en la protección del medio ambiente frente al avance de nuevas fronteras y tecnologías de extracción de los recursos naturales. Mientras algunos sectores políticos y sociales de Neuquén rechazaron de plano el acuerdo entre el estado provincial e YPF desde perspectivas ideológicas que denunciaban la entrega de la soberanía nacional a un inversor extranjero asociado a la empresa nacional de capitales mixtos, otros sectores más heterodoxos cuestionaron los detalles del proyecto de ley –no por ello menos importantes en cuanto a los deberes fundamentales del estado- a partir del

desempeño del gobierno provincial en la planificación y ejecución de una política ambiental acorde a la escala del desarrollo hidrocarburífero planteado en el proyecto.

Los impactos ambientales que la industria petrolera generó durante las últimas décadas abrieron profundos interrogantes sobre la esencia y la ejecución de las políticas de regulación de la actividad en sus ámbitos originarios de aplicación. Sin lugar a dudas, no quedó al margen de esta controversia el debate parlamentario que referimos sobre el acuerdo entre el estado neuquino e YPF para avanzar en el desarrollo de la actividad petrolera no convencional en Loma Campana. El cuestionamiento de la política ambiental del gobierno provincial definida preliminarmente en este proyecto de ley se agrupó en torno a dos posturas críticas sobre los aspectos que viciaban su consecución: por un lado, aquella que identificaba en la etapa de “planificación” de la política la fuente del problema; y por el otro, una perspectiva que veía en la “ejecución” un conjunto de debilidades que atentaban contra los objetivos propios de la política.

Es en este punto donde nos encontramos frente a las limitaciones del estado provincial para desplegar una política ambiental “lo suficientemente buena” como para controlar una actividad de gran amplitud territorial e intenso desarrollo extractivo, con los desafíos y obstáculos epistemológicos y metodológicos que esta cuestión así enunciada comporta. Más allá de una evaluación en términos de resultados en el escenario político local, el debate público generado en torno a las responsabilidades del estado provincial frente al control ambiental de la actividad petrolera no convencional significó una importante oportunidad de avance en el estudio de la naturaleza de los estados provinciales y su forma de hacer políticas públicas en la actualidad. De este debate, que proliferó especialmente en medios de comunicación locales, instituciones estatales y otros espacios de acción comunitaria como la Multisectorial contra el Fracking, la Confederación Mapuche y la Iglesia Católica de Neuquén, buscaremos revisar sus principales argumentos tratando especialmente aquellos enfoques que encontramos insuficientes en sus premisas sobre la naturaleza de la acción del estado. Sin embargo, compartimos con todos ellos la insoslayable relevancia pública que adquiere iluminar el rol del estado provincial en tanto único actor de la arena de conflicto local con una lógica de acción fundada en principios de soberanía, apoyado en una estructura burocrática desagregada y compleja, con una marcada

identidad heterogénea, dinámica y negociadora de procesos abiertos, y finalmente contrapuesto a un conjunto de actores privados altamente cohesionados y homogéneos en sus intereses y características. Desde nuestro punto de vista, nos interesa demostrar que las limitaciones que sufre la actuación del estado no responden únicamente a problemas en el diseño o en la planificación racional de políticas y estrategias, sino a una multiplicidad de causas estructurales, funcionales y coyunturales que comprenden a la naturaleza del estado en sí, al momento de su relación con la sociedad e incluso a los enfoques teóricos tradicionalmente elegidos para investigar estas cuestiones.

1. La aprobación del acuerdo entre la provincia de Neuquén e YPF: principales acontecimientos y posturas críticas sobre el rol del estado provincial en materia ambiental

A comienzos de agosto de 2013, en una decisión marcada por la celeridad y la premura, el Poder Ejecutivo provincial envió a la Legislatura un acta acuerdo firmada el 24 de julio de ese año entre YPF y el Ministerio de Energía de la Provincia de Neuquén para la realización de un proyecto de desarrollo no convencional en el área de concesión Loma Campana. Lo hizo junto al decreto N° 1208/13 que aprobaba el redimensionamiento de este área (a partir de una escisión del antiguo bloque gasífero Loma La Lata-Sierra Barrosa y la incorporación de una porción de su superficie, Loma La Lata Norte, a la antigua concesión Loma Campana) y la prórroga de su explotación por el término de 35 años con vencimiento el 11 de noviembre de 2048. No fue una casualidad que dicha documentación se presentara además junto a una copia del “Convenio Marco de Cooperación para el Desarrollo de los Departamentos Añelo y Pehuenches” firmado entre el gobernador Jorge Sapag y la Secretaría de Obras Públicas de la Nación por el cual el gobierno nacional realizaría una inversión cercana a los 1.000 millones de pesos para la ejecución del plan de inversiones de obras públicas “de infraestructura básica y social” en ocho localidades donde se encontraba el epicentro de mayor intensidad en la explotación no convencional de la formación geológica Vaca Muerta dentro de la cuenca Neuquina.

El acuerdo con YPF se enmarcó asimismo en el Régimen de Promoción de Inversiones para la Explotación de Hidrocarburos, creado por el decreto del Poder

Ejecutivo nacional N° 929/13, con alcance a las sociedades inscriptas en el Registro Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas, titulares de permisos de exploración y explotación y terceros asociados. Para su inclusión en el régimen, las empresas debían presentar un proyecto que implicase una inversión superior a los 1.000 millones de dólares a ser invertidos en un plazo de cinco años. La presentación del proyecto de desarrollo liderado por YPF se efectuó ante la Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas, creada por el decreto N° 1277/12, y con su aprobación llegó a la provincia de Neuquén para un expeditivo tratamiento y aprobación del gobierno local.

En este contexto, no tardaron en hacerse oír las voces que criticaron con severidad las formas y el contenido del debate provincial que se proponía tratar el nuevo proyecto: por su falta de transparencia en relación al acuerdo firmado previamente por YPF y Chevron para operar en Loma Campana; por el carácter inmodificable que recibía entonces el acuerdo ya firmado entre la provincia e YPF; por el atropello del gobierno nacional sobre la autonomía de la provincia de Neuquén para decidir el destino de los recursos naturales de su suelo; por la falta de precisiones en el rol del estado provincial a la hora de articular una adecuada política de desarrollo territorial, planificación económica y control ambiental; por la renuencia de las autoridades públicas de consultar la opinión de la ciudadanía y legitimar democráticamente este proceso social; entre muchos otros aspectos objetados. A la celeridad y la premura que el gobierno provincial desplegó como estrategias para una veloz aprobación parlamentaria del acuerdo con YPF se sumó asimismo una incertidumbre generalizada en la opinión pública sobre los impactos ambientales de mediano y largo plazo que las nuevas tecnologías de explotación no convencional tendrían en suelo neuquino –en particular, la utilización de la fractura hidráulica de la formación geológica Vaca Muerta como técnica de desarrollo masivo del reservorio, y no ya como un proceso secundario para la puesta en producción de toda formación geológica.

Como era de esperar, las mismas dudas e incógnitas surgieron en torno al rol que adoptaría, en un sentido estricto y detallado, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible del gobierno provincial en tanto autoridad de aplicación para la fiscalización y consecución de una adecuada política ambiental. Poco es lo que pudo aclarar el proyecto de

ley que sólo recibió un raudo tratamiento en las comisiones de Hidrocarburos, Hacienda y Presupuesto, y Legislación de Asuntos Constitucionales, pero que deliberadamente se esquivó su debate en la comisión de Medio Ambiente. Con sólo una cláusula referida a esta cuestión, el horizonte de actuación del estado quedó definido exiguamente sin atender a la novedad que implicaba la introducción de nuevas tecnologías de extracción no convencional:

“Capítulo III: Medio Ambiente e Hidrocarburos. Sujeción a la normativa vigente. Artículo 4º: El Acuerdo aprobado en virtud de la presente Ley está sujeto a las Leyes nacionales 17.319 y 26.197, sus modificatorias, decretos reglamentarios y resoluciones aplicables que rigen la actividad hidrocarburífera, y a las Leyes nacionales 25.675, General del Ambiente; 25.841, de adhesión al Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR, que adhiere a la Convención Internacional de Río de Janeiro de Medio Ambiente del año 1992; 24.051, de Residuos Peligrosos; 25.612 de Gestión Integral de Residuos Industriales; 25.670, de Presupuestos Mínimos para la Gestión y Eliminación del PCBs; 25.688, de Régimen de Gestión Ambiental de Aguas, y a las Leyes provinciales 899; 1875; 2205; 2175; 2183 y 2600, sus modificatorias, decretos reglamentarios y resoluciones aplicables que rigen la preservación del medio ambiente y a las respectivas autoridades de aplicación, quienes conservan absolutamente las atribuciones y funciones que las citadas normas les confieren, debiendo someterse a su inspección, su control, a sus requerimientos de información, a sus disposiciones y sanciones, en el marco de la normativa mencionada”.

El decreto provincial 1208/13, que contenía la letra del acta acuerdo ya firmado entre YPF y la Provincia de Neuquén para cuando debía darse la deliberación en el Poder Legislativo provincial, y que sirvió como anexo inmodificable de la ley aprobada, esbozó a grandes rasgos las obligaciones de la empresa operadora pero omitió las líneas fundamentales de actuación del estado, sin planes de trabajo concretos ni objetivos, alcances, definiciones, recursos o herramientas puntuales a utilizar por la autoridad de aplicación, ni prestó a otros poderes del estado la posibilidad de profundizar el marco regulatorio en materia ambiental acorde a la nueva actividad hidrocarburífera no convencional. Sin fundamentación alguna de su contenido, y relegando la acción del estado a controlar desde una comisión creada ad hoc la ocurrencia de posibles impactos ambientales una vez cumplido el primer año del proyecto, este decreto especificaba:

“Artículo 3º: Términos y condiciones del presente acuerdo. Las partes con relación a la extensión de la concesión detallada en el artículo 1º del presente acuerdan lo siguiente:

Obligaciones a cargo de YPF: (...)

-Utilización de agua y áridos: con relación a la utilización de agua y extracción de áridos necesarios para la puesta en ejecución y operación de la actividad prevista en el proyecto presentado, YPF se ajustará a la normativa vigente. En ese sentido, YPF llevará adelante sus actividades, mediante una utilización racional y eficiente de los mencionados recursos.

Artículo 4º: Medio Ambiente. YPF se compromete a la aplicación de buenas prácticas operativas a efectos de minimizar y remediar posibles impactos ambientales, conforme la legislación vigente Ley n° 1875 (T.O ley 2267) y su Decreto Reglamentario n° 2656/99 y Decreto n° 1483/12 (de protección del recurso hídrico) y modificatorias. Asimismo, a la finalización del programa piloto, y previo al inicio de la segunda etapa, YPF se compromete a presentar a la Autoridad de Aplicación un estudio integral de impacto ambiental que comprenda las fases siguientes del Proyecto de Inversión, sin perjuicio de los estudios de impacto ambiental que correspondiere realizar respecto de cada uno de los pozos que se ejecute, incluyendo un área ambiental con metodología acorde para el tratamiento integral de los residuos. Iniciada la etapa del proyecto piloto, se conformará una comisión integrada por YPF y la Secretaría de Estado de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Provincia, la que en un plazo de un año revisará la existencia o no de otros posibles impactos ambientales relativos a la actividad hidrocarburífera. Dicha comisión deberá realizar los controles y los informes ambientales pertinentes anualmente a lo largo de la ejecución del proyecto”.

En la letra de este acuerdo puede inferirse la intención de las partes de explicitar las obligaciones de YPF y omitir los deberes, estrategias y cursos de acción que competen a la autoridad de aplicación ambiental y que en definitiva determinan el diseño, planificación y ejecución de una política pública a la altura de las circunstancias, donde se controle, por mencionar sólo un ejemplo, el cumplimiento de estas mismas obligaciones especificadas para la empresa operadora, entre otras cuestiones fundamentales. Como era de esperar, los bloques legislativos opositores del proyecto, así como también otros actores y movimientos de la sociedad civil, enfocaron sus críticas en torno a dos etapas de la política ambiental que, con grandes omisiones, en adelante se iniciaba: el diseño y planificación de acciones,

en primer término, y la futura ejecución de dichas decisiones, en segundo lugar. La legisladora de ARI, Beatriz Kreitman, manifestó durante el debate: “Nos interesa saber, no solamente montos y proyección de las inversiones, sino también que se informe sobre los estudios de impacto ambiental, licencia social, compromisos de las empresas explotadoras respecto de los recaudos para evitar efectos contaminantes. Esta provincia corre detrás de la contaminación y el Poder Judicial debe poner su atención en los delitos ambientales”. Por su parte, el diputado provincial Rodolfo Canini, del Frente Grande-Nuevo Encuentro, afín al posicionamiento del gobierno nacional, opinó durante el debate en comisiones que “la provincia debe ponerse los pantalones largos para el control” y afirmó que desde su banca impulsaría la creación de “una defensoría ambiental” con jurisdicción provincial. También indicó que a nivel nacional propondría la creación de “un ente regulador de desarrollo sustentable para plantear el cuidado del medio ambiente y para tener un norte en esta temática”. Aclaró que “hay temores con los antecedentes de la empresa Chevron y por eso debe entrar en juego el estado y la participación ciudadana, pero nuestra YPF tiene otro pensamiento empresarial”.

Con sus matices y contrastes, resultó evidente en todo el arco político la carencia de definiciones y decisiones públicas que hubiesen permitido encarar de forma positiva el desenvolvimiento de la acción del estado sobre la cuestión ambiental entonces inaugurada. La primera y principal limitación a una adecuada implementación de la política ambiental para la explotación de hidrocarburos no convencionales fue en consecuencia el fracaso de su primitiva definición e inclusión en el proyecto de ley que ordenaría en adelante este tipo de proyectos en áreas de concesión provincial. Sin embargo, restringir un punto de vista sobre sus debilidades sólo a la insuficiencia de su diseño y planificación, o sólo al plano de la ejecución, le restaría densidad comprensiva a la naturaleza del accionar del estado, atravesada por múltiples variables funcionales, estructurales y coyunturales. En otras palabras, atribuir excesivamente el fracaso de la política ambiental al vacío de objetivos y planes orientadores de la acción del estado podría por caso hacernos suponer erróneamente que el estado es una estructura vacía de conflicto, donde los grupos técnicos tendrían la capacidad absoluta de diseñar y planificar en abstracto una política pública con arreglo a medios y fines. Al mismo tiempo, enfatizar las debilidades de esta política sólo en el

campo de la ejecución, aduciendo por ejemplo que las decisiones de estado fallan porque falta voluntad política para obligar al resto de los actores sociales a acatar sus determinaciones primordiales y clamar por un mayor empoderamiento de la autoridad de aplicación durante el desenvolvimiento de la actividad petrolera no convencional podría hacernos creer también que el estado posee siempre la capacidad de ejecutar automáticamente los medios de coacción física en los cuales se fundan sus principios soberanos, desacoplándose de este modo de las estrategias del resto de los actores sociales y olvidando la necesidad de legitimar públicamente sus decisiones como es característico de los regímenes democráticos. Queremos a continuación otorgar mayor profundidad a la naturaleza de las limitaciones de la política ambiental del estado, las cuales se inscriben en diferentes niveles de contextualización y nos acercan a nuevas problemáticas sobre su autonomía y formas de desplegar su actuación.

2. Limitaciones en la autonomía relativa del estado: institucionalización del orden y territorialidad

Como bien señala Medellín Torres en su teoría sobre la estructuración de políticas públicas en países de baja autonomía gubernativa, existe una tendencia en los estados latinoamericanos a incrementar el reforzamiento de los poderes presidenciales al mismo tiempo que, paradójicamente, se reducen sus capacidades para diseñar e implementar de forma autónoma sus políticas de gobierno. El autor encuentra los principales obstáculos para esta autonomía, por un lado, en el limitado alcance espacial que las decisiones de estado reciben durante su efectiva realización. Por otro lado, los estados latinoamericanos exhiben también visibles debilidades en los procesos de institucionalización del orden que comprometen a la sociedad al efectivo cumplimiento del cuerpo normativo que rige su vida democrática. Estos problemas de territorialidad e institucionalización del orden se vinculan al impacto que los distintos tipos de regímenes políticos imprimen sobre la naturaleza del estado, sobre su relación con la sociedad y sobre la forma en que los estados estructuran sus políticas públicas. En regímenes caracterizados medularmente por la fragmentación institucional, la colisión y usurpación de competencias entre niveles de la organización pública, la débil constitución del sistema de partidos políticos que logre canalizar la

movilización ciudadana y que desahogue los conflictos sociales por las vías institucionales, en definitiva, donde la política se encuentra privatizada y el estado se ve colonizado por intereses particulares, en estos regímenes las crisis en la territorialidad y en la institucionalización del orden constituyen respectivamente la irreversible inestabilidad estatal e inestabilidad gubernativa que mina la capacidad decisoria del estado.

Los acontecimientos derivados luego de la aprobación del acuerdo entre YPF y la provincia de Neuquén revelan hasta qué punto la estabilidad estatal y gubernativa del gobierno local se encuentran fracturadas en el ejercicio de su territorialidad e institucionalización del orden, y por ende, impactan negativamente sobre la autonomía del estado provincial para estructurar un curso de acción determinado en su misión constitucional de preservar el medio ambiente y velar por el control de su adecuado aprovechamiento. Si el territorio adquiere un protagonismo esencial en el proceso de estructuración de las políticas públicas, dado que representa un espacio de disputa entre los diferentes actores involucrados por el control de esta política, el talón de Aquiles del gobierno provincial ha sido sin duda su creciente inestabilidad estatal que se cristaliza en el fracaso a la hora de monopolizar hegemónicamente el despliegue territorial de sus decisiones. ¿Por qué fracasa? Pues bien, porque no logra anticiparse al resto de los actores en disputa y hacer pie en el espacio en contienda para un primer reconocimiento y evaluación; porque tampoco logra aplicar los recursos y herramientas que garanticen su presencia efectiva en todo el territorio y finalmente porque no logra apropiarse de los resultados de las acciones coherentemente desplegadas. Fue así como trabajadores de Áreas Naturales Protegidas denunciaron durante el debate por el acuerdo con YPF que la Secretaría de Ambiente local contaba entonces con un equipo técnico de siete inspectores para controlar toda la superficie de la provincia, en todas las diversas actividades económicas desarrolladas, cantidad que luego se llevó a 30 inspectores para controlar no menos de 10.000 pozos perforados sólo en el ámbito de la industria hidrocarburífera. La desproporción entre las variables a fiscalizar y los recursos dispuestos por el estado provincial para ese fin resulta sin duda insalvable.

El problema de la territorialidad en la actuación del estado nos lleva también a otro inconveniente que constituye su inestabilidad gubernativa y se basa en una débil

institucionalización del orden, principalmente cuando normas de cumplimiento obligatorio no son observadas por todo el conjunto social, entre otros aspectos. En los regímenes políticos donde la institucionalización del orden se encuentra fracturada, el aparato estatal suele adolecer tanto de una débil cohesión interna en sus agencias e instituciones, como así también de una endeble cohesión externa en su vinculación con la sociedad y el mercado. Este hecho genera una dinámica intraburocrática disfuncional, donde la creciente fragmentación autonómica de la burocracia atenta contra la capacidad del estado para transformar decisiones en políticas, y a su vez, erosiona los principios de dominación y hegemonía que vinculan al estado con la sociedad y asientan las posibilidades de su estabilidad gubernativa. El estado, enfrentado a su propia disgregación interna y a una fallida institucionalización del orden externo, se ve rápidamente cooptado por intereses privados que se funden con algunas de sus agencias e instituciones y hacen que el gobierno pierda control, capacidad de mando, hegemonía y autonomía relativa en el proceso de formulación y trazado de sus propias decisiones, bajo la forma de políticas estatales. Este escenario, compartido por varios estados latinoamericanos, parecería no escapar a la realidad del gobierno neuquino permeado desde la base del aparato estatal por intereses privados fuertemente cohesionados y homogéneos que al colonizar sus estructuras condicionan el desenvolvimiento de una política ambiental de por sí limitada e insuficiente desde su definición legislativa originaria.

La débil institucionalización del orden, donde el establecimiento de reglas y su cumplimiento no es parejo para todos, genera contradicciones de carácter político, ético y legal que desnudan hasta qué punto el estado actúa en función de intereses particulares, en una ausencia de neutralidad que se acerca a la arbitrariedad al imponer esta preferencia en un restringido debate parlamentario signado por la celeridad y la premura. El ex presidente de la empresa estatal Gas y Petróleo de Neuquén, Rubén Etcheverry, denunció durante ese debate el controvertido posicionamiento del gobierno provincial en una columna del diario Río Negro publicada el 14 de agosto de 2013:

“Resulta curioso, escandaloso y contradictorio que mientras se anuncia por la prensa con bombos y platillos que se va a clausurar el yacimiento Chihuido de la Sierra Negra, por otro lado se haya aceptado e insista en

mantener la disposición del artículo 4 del acta acuerdo celebrada entre YPF y la Provincia, donde el estudio de impacto ambiental –en lugar de ser previo, como en todas las actividades que se desarrollan en Neuquén– se va a presentar luego de finalizado el proyecto piloto, es decir, ¡una vez perforados los primeros 115 pozos! En efecto, por una parte el gobierno provincial pretende sancionar a YPF y cerrar un yacimiento por los recientes derrames de petróleo al río Colorado mientras en realidad, por otra, aceptó mediante el ilegítimo decreto 1208/13 la inconstitucional cláusula citada del acta donde YPF se controla a sí misma. De este modo, se permite ilegítima y escandalosamente que YPF sea parte y juez en una materia tan sensible como la ambiental por los próximos 35 años”.

El gobierno de Neuquén, en su afán por liberar de obstáculos la aprobación del acuerdo con YPF, asociada a Chevron, y agilizar la rápida puesta en marcha del proyecto no convencional en Loma Campana que permitiría el ingreso de dólares a las arcas estatales mediante el pago de regalías, cánones y otros tributos, no dudó en quebrantar el ordenamiento jerárquico de normas constitucionales y provinciales al modificar la clasificación de actividades económicas que requerirían la presentación de estudios de impacto ambiental y excluir a la actividad petrolera no convencional, ahora conminada a presentar simplemente informes de impacto ambiental (de menores exigencias y sin posibilidad de consultar a la ciudadanía), por medio de la reglamentación del decreto 422/13. De esta manera, no se respetaron los principios de acciones mínimas definidas constitucionalmente para todas las provincias que integran la Nación, dado que en lugar de fortalecer las exigencias en materia ambiental la postura del gobierno neuquino fue contrariamente de flexibilizar estos controles, nada menos que frente al avance de una nueva técnica extractiva de resultados desconocidos a nivel mundial. Es posible que la perforación de más de 100 pozos no convencionales en sólo el primer año del proyecto de desarrollo implicase un escenario de intensa actividad donde la realización de un estudio de impacto ambiental por cada pozo perforado -3 o 4 meses promedio- hubiera derribado el rendimiento de trabajo comprometido por YPF a su socio norteamericano Chevron. La intervención del gobierno neuquino en favor de este compromiso entre privados –un acuerdo impulsado por el gobierno nacional frente a una creciente crisis de abastecimiento interno, vale destacar- y en contra de la legislación constitucional vigente terminó de

cristalizar la fractura en la institucionalización del orden que arrincona al día de hoy la autonomía gubernativa del estado provincial y de otros casos en América Latina.

3. Limitaciones en el funcionamiento interno del estado y en su vinculación con la sociedad: dinámica intraburocrática, transparencia y rendición de cuentas

En sus estudios sobre políticas públicas y regímenes políticos latinoamericanos de los años ochenta, Oszlak ya nos advertía sobre la particular naturaleza e influencia de la burocracia estatal en la formulación e implementación de políticas públicas que define la esencia de la actividad del estado. Según el autor, el estado no es una estructura monolítica, sino una instancia dinámica de articulación y dominación de la sociedad donde lo público se constituye en una arena de conflicto político que moldea la fisonomía del estado en el devenir histórico de las diversas cuestiones socialmente problematizadas. De esta manera, la conformación del aparato estatal no resulta de un planificado proceso racional de diferenciación estructural y especialización funcional, sino que refleja los conflictos y contradicciones atravesados históricamente por la sociedad, los cuales se condensan en una estructura heterogénea, errática y tensionada en su interior. En este sentido, porque el estado es un sistema en permanente flujo, diferenciado y disperso, sobre el cual impactan las demandas de la sociedad civil, las políticas públicas no podrían ser una traducción lineal de decisiones e ideas en acción.

Esta visión histórica de un estado en movimiento –desde su origen, expansión, diferenciación y especialización- nos aleja de perimidos modelos de intelección en el estudio de políticas públicas, donde el diseño e implementación podían ejecutarse prescindiendo del contexto analizado. Las críticas a la actuación del estado neuquino en relación a la política ambiental llevada adelante luego de la aprobación del acuerdo con YPF -el cual inicia el proyecto más grande en la explotación no convencional de hidrocarburos- adquieren un potencial explicativo mayor al ahondar, por ejemplo, en la naturaleza del aparato estatal, entre otras causas que expondremos, y al abandonar los argumentos sobre el “deber ser” en los procesos de formulación e implementación de políticas de estado que suelen resonar calurosamente en la opinión pública pero que poco tienen que ver con la realidad de las instituciones locales. La creciente complejización del

aparato estatal, coherente con una mayor conflictividad y diferenciación social, genera al interior del estado una necesidad de integración de las diferentes agencias e instituciones para lograr un mínimo de coordinación que mantenga su cohesión interna y su identidad. Siguiendo el enfoque de Oszlak, los diferentes tipos de interdependencias burocráticas – jerárquica, funcional y presupuestaria- permiten en sus diversos grados la cohesión interna del estado en la estructuración de políticas públicas e imprimen un estilo de gestión en uno de los campos que sin duda es la razón de ser del estado: llevar adelante decisiones que se traduzcan en políticas estatales.

La política ambiental del estado neuquino, liderada por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible en tanto autoridad de aplicación, demuestra hasta qué punto esta agencia del estado posee una relación orgánica con la cúspide del gobierno, en tanto acata las órdenes impartidas (interdependencia jerárquica), pero no así en la producción e intercambio de información con otras agencias estatales (interdependencia funcional), o en la provisión de bienes y recursos (interdependencia presupuestaria) que permita alcanzar una política ambiental acorde a los proyectos no convencionales desarrollados. Las limitaciones del accionar del estado neuquino en materia de interdependencias burocráticas revela la subsistencia de anillos burocráticos entre gobierno y sector privado empresarial, los cuales condicionan irreversiblemente las políticas de estado en materia ambiental. Este principio de subsidiariedad del estado no hace más que fortalecer su falta de neutralidad en el proceso de consecución de la política ambiental, cercana a las conveniencias del sector petrolero, y acentúa la opacidad de su estructura, la escasa transparencia y rendición de cuentas con que despliega sus decisiones. Tanto es así que el gobierno provincial, desde la realización del debate a esta parte, ha sido renuente a la divulgación de información pública sobre impactos ambientales relevados, tratamientos desplegados y grados de avance en materia de control y sanción de las empresas operadoras. Asimismo, la reducción de las exigencias ambientales planteadas en la esfera de la actividad extractiva no convencional contribuyó a una menor difusión de la información requerida y a un desinterés de la autoridad de aplicación por legitimar las políticas llevadas adelante mediante el relevamiento de los objetivos logrados. En los medios de comunicación locales como en los canales institucionales disponibles, la información pública ofrecida a la

ciudadanía es con frecuencia precaria y carente de solidez técnica, lo cual atenta contra una correcta rendición de cuentas ya comprometida por el estado argentino en tratados internacionales sobre el libre acceso a la información pública, entre otros aspectos.

4. Las limitaciones impuestas por la dirección político-ideológica del estado y los enfoques heurísticos utilizados

Resulta imperioso destacar que en todo proceso de estructuración de políticas públicas –por medio del cual el gobernante ordena estrategias y recursos para que sus intenciones se proyecten en formas, relaciones y significados de gobierno-, como así también en las limitaciones halladas en el camino, lo que se pone en juego es la lucha de todos los actores por monopolizar la dirección política e ideológica del estado, contienda que en última instancia se verá determinada por las características del régimen político que imprime un estilo al ejercicio del poder. Desde el punto de vista del estado, la función gubernativa es la que desanda paso a paso su orientación política e ideológica al poner en tensión las instituciones y la cultura de gobierno en la manifestación de la esencia del estado: formular e implementar políticas públicas.

No se puede ignorar, más allá de los condicionantes estructurales de una sociedad, que el contenido del proyecto de gobierno en el poder –el cual refleja un momento puntual en la relación de fuerzas de una sociedad fruto de una confrontación abierta y sostenida– será el horizonte de posibilidades pero también de restricciones que encauce el proceso de estructuración de las políticas de estado. En este sentido, la hegemonía política e ideológica del partido gobernante durante los últimos 50 años, el Movimiento Popular Neuquino (MPN), impuso una inercia a todas las políticas públicas encaradas por el gobierno provincial que refleja el proceso de sedimentación de sus principios y valores y que gravita inexorablemente sobre la cuestión ambiental analizada en este caso. La organicidad de los funcionarios del Ejecutivo provincial, su modo de articular los propósitos de gobierno, las tensiones y conflictos y la definición de una agenda gubernativa son las herramientas que cristalizan la hegemonía política e ideológica del partido en el poder y que limitan el horizonte de posibilidades para una política ambiental vinculada a una actividad económica de gran trayectoria histórica en la provincia como es

el petróleo. Las anteriores definiciones de la cuestión ambiental desde el estado condicionan y sirven de contexto a los actuales posicionamientos de éste en torno a las estrategias y recursos movilizados para hilvanar una política pública congruente con su proyecto político e ideológico. Luego de más de 50 años de gobierno, y siguiendo los principios de ajustes marginales en la acción del estado para minimizar la incertidumbre, el conflicto y las pérdidas en una estrategia de racionalidad acotada, sería ilógico esperar resultados diferentes a una conservación general del status quo en todas las grandes cuestiones públicas que atraviesan a la sociedad neuquina.

Finalmente, encontramos en ciertos enfoques epistemológicos y metodológicos de la ciencia política un esmero por poner de relieve la trama secuencial de eventos que componen el devenir de una política de estado, relegando a un segundo plano de análisis la ineludible responsabilidad de éste en los deberes de transparencia y rendición de cuentas que contribuirían a un fortalecimiento de las capacidades estatales en materia de políticas públicas. En pos de una narración factual alejada de obsoletos modelos de intelección sobre la administración pública se suele olvidar asimismo la particular naturaleza del estado que lo hace diferente a todos los actores sociales en disputa, y no un contendiente más como a veces se supone, al basar su esencia y actividad en principios soberanos, y por ende en una indelegable e impostergable rendición de cuentas con la ciudadanía, que constituya lo público y confiera legitimidad al ejercicio del poder. Esta visión heurística del proceso de formulación e implementación de políticas públicas, de forma intencionada o no, acaba contribuyendo a los designios de los gobiernos en funciones de atenuar sus máximas responsabilidades democráticas en favor de una comprensión meramente transaccional de las acciones del estado.

Sin duda, la aplicación de un enfoque tal para el análisis de la cuestión ambiental inaugurada tras el acuerdo de la provincia de Neuquén con YPF no haría más que amenguar la gravedad en la omisión de los deberes del gobierno local (principalmente de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública), un incumplimiento que por cierto ha sido medular en el devenir de la política analizada. El mero relato secuencial de los ajustes transaccionales entre fuerzas políticas vuelve difusos los singulares deberes del estado y posterga asimismo un esfuerzo por investigar los impactos

y resultados de dichas políticas públicas que pueda devolver al estado su real dimensión de garante del cuidado del medio ambiente, un derecho constitucional de la ciudadanía y un deber fundamental del gobierno provincial.

5. Hacia una reflexión final

Las limitaciones en el accionar del estado provincial para poder desarrollar una adecuada política ambiental permiten descubrir los rasgos más profundos que caracterizan al régimen político en la provincia de Neuquén y el momento particular que atraviesa la relación entre estado y sociedad. En este sentido, las dificultades que enfrenta el gobierno provincial para consolidar su estabilidad gubernativa y estatal, condicionadas por una incompleta institucionalización del orden y de la territorialidad del estado, dan cuenta de la situación que atraviesa el régimen político, donde el estado exhibe una fuerte porosidad en algunas de sus agencias e instituciones, lo que genera distorsiones en los procesos de formulación e implementación de las políticas públicas. A su vez, la particular dinámica intraburocrática del gobierno de Neuquén y su vinculación con un determinado proyecto de gobierno en funciones confluyen en la singular dirección política e ideológica que adquiere el estado y que encauza todas las decisiones materializadas en políticas públicas, entre ellas la política ambiental adoptada en torno al acuerdo con YPF y Chevron para el desarrollo no convencional del área Loma Campana.

Ciertamente, todas estas limitaciones, de carácter estructural, funcional y coyuntural, constituyen el reverso de una problemática común a varios países latinoamericanos y que explica gran parte del accionar de sus gobiernos: este problema fundamental es la autonomía relativa del estado frente al mercado y la sociedad. Cuando abordamos esta problemática suponemos la ausencia de neutralidad del estado en la lucha por la acumulación de poder que permita a su vez una mayor autonomía en el desenvolvimiento de sus decisiones y estrategias. Sin embargo, la precariedad del régimen político y de la constitución de lo público en países latinoamericanos reflejan hasta qué punto el estado, en su falta de neutralidad, puede hacer prevalecer intereses privados sobre acuerdos generales cristalizados y legitimados en normas, leyes, constituciones o simplemente buenas costumbres ciudadanas. En esta falta de neutralidad, no existe una

sincronía entre medios y fines dispuestos por el estado para llevar adelante una adecuada política pública, puesto que lo privado arrasa con lo público y los medios se convierten en fines.

La ausencia de criterios técnicos “adecuados” según ciertos modelos racionales para la formulación e implementación de la política ambiental de Neuquén -una crítica que provendría de viejos enfoques sobre buenas prácticas en administración pública- nos demuestra hasta qué punto lo técnico sigue siendo político, hasta qué punto las limitaciones en la actuación del estado no se originan únicamente en la falta de precisión técnica a la hora de gestionar políticas y programas, sino mucho antes, en las características del régimen político que moldea la naturaleza del estado en sí, su autonomía relativa, su aparato burocrático y su dirección política e ideológica. Reconciliar ambas posturas epistemológicas nos permitirá llegar a una visión integradora de las múltiples causas que impactan en la actuación del estado durante los procesos de estructuración de políticas públicas y que recorren las principales teorías de la ciencia política actual.

6. Bibliografía

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis (1992): "La hechura de las políticas públicas", Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, México.
- BILDER Ernesto y GIULIANI Adriana (2008): "Petro-política neuquina en el último decenio", trabajo presentado en III Jornadas de Historia de la Patagonia, S.C. Bariloche, 6 a 8 de noviembre de 2008.
- CETRÁNGOLO, O. y J.P. Jiménez. (2004): "*Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes*". Revista de la CEPAL 84, diciembre 2004.
- DECRETO N° 1208/13, Gobierno de la Provincia de Neuquén, 24 de julio de 2013
- DIARIO RIO NEGRO, "Chevron YPF: sospecha y escándalo ambiental", 14 de agosto 2013.
- ELENA, S. y STALKER, G. (2012): "¿Qué tiene de pública esta empresa? Transparencia y acceso a la información en las empresas del Estado". Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°110. Buenos Aires: CIPPEC.
- ETZIONI, Amitai (1992): "La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones", En: AGUILAR VILLANUEVA, Luis (1992): "La hechura de las políticas públicas", Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, México.
- FAVARO, Orietta et al (2008): "Neuquén (Argentina) ¿economía de enclave y estado de bienestar?", en Revista *Realidad Económica*, IADE, Buenos Aires, 238.
- GIULIANI, Adriana (2013): "Gas y Petróleo en la economía de Neuquén", EDUCO, Universidad Nacional del Comahue, Neuquén.
- LAGROYE, Jacques (1994): "Las Políticas Públicas", en Sociología política, Fondo de Cultura Económica.
- LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE NEUQUEN, Versión Taquigráfica Reunión n° 16, XLII Período Legislativo, 14° Sesión Ordinaria, 31 de julio de 2013.
- LEY N° 1875, Gobierno de la Provincia de Neuquén, 17 de septiembre de 1999
- LEY N° 2867, Gobierno de la Provincia de Neuquén, 29 de agosto de 2013
- LEY N° 25675, Gobierno de la Nación, 27 de noviembre de 2002.
- LINDBLOM, Charles (1992): "La ciencia de 'salir del paso'", En: AGUILAR VILLANUEVA, Luis (1992): "La hechura de las políticas públicas", Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, México.
- LOWI, Theodore (1992): "Políticas públicas, estudios de caso y teoría política", En: AGUILAR VILLANUEVA, Luis (1992): "La hechura de las políticas públicas", Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, México.
- MAJONE, Giandomenico (1992): "Los usos del análisis de políticas", En: AGUILAR VILLANUEVA, Luis (1992): "La hechura de las políticas públicas", Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, México.

MEDELLÍN TORRES, Pedro (1997): "Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida: elementos para una teoría de la estructuración de Políticas Públicas en Países de Baja Autonomía Gubernativa", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 8, Julio, Caracas.

NOYA, N., ANDRADA, D y FERNANDEZ, N. (2004): "Modelo económico de la provincia de Neuquén, funcionalidad de las políticas activas del gobierno provincial" en *Anales de las XIX Jornadas de Historia Económica*. San Martín de los Andes. Neuquén.

O'DONNELL, Guillermo y OSZLAK, Oscar (1981): "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", Publicado por el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento G.E. CLACSO N°4.

O'DONNELL, Guillermo (1997): "Accountability horizontal". Texto presentado en la conferencia *Institutionalizing Horizontal Accountability*, junio de 1997, Viena. Organizada por: Institute for Advanced Studies, International Forum for Democratic Studies.

OSZLAK, Oscar: "Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas", en *Estudios CEDES*, volumen 3, n° 2.