

La política petrolera de la posconvertibilidad: de la herencia neoliberal a la expropiación de YPF

Ignacio Mariano Sabbatella*

Recibido: 25 de junio, 2012

Aceptado: 20 de julio, 2012

Resumen

El objetivo del presente artículo es describir, caracterizar y clasificar las principales políticas petroleras desde el fin de la Convertibilidad hasta el presente, etapa a la que provisoriamente denominaremos como la posconvertibilidad.

La crisis de 2001 marcó el agotamiento de la valorización financiera, mientras que la devaluación cambiaria dio inicio a un nuevo patrón de crecimiento con un perfil productivo. En ese marco, las políticas petroleras de la posconvertibilidad oscilaron entre la continuidad y el cambio respecto a los tres pilares de la reforma neoliberal: desregulación, privatización y transformación de los hidrocarburos en *commodities*. De manera que dividiremos las políticas en tres grupos. Primero, un conjunto de políticas regulacionistas que se implementó desde 2002 en el marco de la crisis para consolidarse más tarde. Segundo, un conjunto de políticas de estímulo al sector privado implementadas desde mediados de década ante la evidencia de la declinación de la actividad petrolera.

Sin embargo, hacia fines de 2011 la crítica situación de la producción hidrocarburífera cristalizó el desajuste estructural existente entre la demanda energética de una economía en crecimiento y la insuficiencia de las herramientas estatales para controlar un sector estratégico. De manera que, sumado a otros factores económicos y políticos, condujo a la ejecución de un tercer conjunto de políticas petroleras que marcó un giro completo respecto a la trayectoria previa: la expropiación de YPF y un nuevo marco

* Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA
– Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET) –
Argentina

Email: ignaciosabbatella@yahoo.com.ar

Sabatella

regulatorio para el mercado de hidrocarburos determinaron el quiebre definitivo del esquema neoliberal.

La estrategia metodológica seguida es mixta, a través del análisis cualitativo de las normas sancionadas y del análisis cuantitativo de las estadísticas oficiales de la actividad petrolera.

Palabras Clave

Política petrolera / YPF / petroleras privadas / neoliberalismo / posconvertibilidad

Abstract

The aim of this article is to describe, characterize and classify the principle oil policies since the end of Convertibility to the present, stage that we will temporarily call posconvertibility.

The 2001 crisis marked the depletion of financial valuation, while the currency devaluation initiated a new pattern of growth with a productive profile. In this context, the oil policies of posconvertibility oscillated between continuity and change with regard to the three pillars of neoliberal reform: deregulation, privatization and transformation of hydrocarbons into commodities. So we will divide the State policies in three groups. First, a set of regulatory policies implemented since 2002, during the crisis, and consolidated later. Second, a set of policies of stimulation to the private sector implemented since the mid-decade with the evidence of the decline of the petroleum activity. However, at the end of 2011 the critical situation of the sector crystallized the existing structural imbalance between the energy demand of a growing economy and the inadequacy of State tools for leading a privatized strategic sector. So, in addition to other economic and political factors, the third set of oil policies marked a full change with respect to the previous course: the expropriation of YPF and a new regulatory framework for the market of hydrocarbons determined the definitive breakdown of the neo-liberal scheme.

The methodological strategy used is mixed, through the qualitative analysis of the rules sanctioned and the quantitative analysis of the official statistics of the oil activity.

Key words

Oil policies / YPF / oil private companies / neoliberalism / posconvertibilidad

1) Introducción

La desregulación y privatización del mercado de hidrocarburos durante la década de los noventa ha sido ampliamente estudiada bajo diversos puntos de vista: desde las consecuencias económicas de la enajenación de la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), hasta sus impactos laborales, regionales y sociales donde YPF desarrollaba su actividad. En cambio, dada su proximidad y complejidad, la política petrolera del período de la posconvertibilidad ha sido objeto de un menor número de investigaciones. Frecuentemente, ha sido analizada como una mera continuidad respecto al esquema neoliberal y han sido minimizadas las novedades en materia normativa y fiscal (por ejemplo, Ortiz 2008). También ha sido descuidada la sinuosa relación entre Estado y petroleras privadas, que alternó entre la armonía y el conflicto en forma permanente hasta desembocar en la reciente expropiación del 51% de las acciones de YPF pertenecientes a Repsol.

En este artículo nos proponemos como objetivo específico describir, caracterizar y clasificar las políticas petroleras implementadas durante la posconvertibilidad (2002-2012), período que va desde la Ley de Emergencia Económica que derogó la Convertibilidad, hasta la flamante sanción de la Ley de Soberanía Hidrocarburífera, teniendo en cuenta las continuidades y rupturas respecto a la herencia neoliberal. Conviene aclarar que el presente artículo constituye un avance investigativo que se inscribe en el marco del desarrollo de una tesis doctoral en la cual se analizará la evolución del sector en forma íntegra. Aquí nos centraremos particularmente en las acciones estatales dirigidas al mismo.

Nuestro punto de partida teórico es la articulación en cada etapa histórica -aunque no de un modo mecánico- entre régimen de acumulación, forma de Estado y apropiación material y simbólica de los bienes naturales, en este caso los hidrocarburos. Sucintamente, el régimen o patrón de

Sabatella

acumulación de capital “alude a la articulación de un determinado funcionamiento de las variables económicas, vinculado a una definida estructura económica, una peculiar forma de Estado y las luchas entre los bloques sociales existentes” (Basualdo, 2007: 6). El Estado se articula en sus diferentes modalidades históricas con cada régimen de acumulación. Si el aparato de Estado refiere al conjunto de instituciones que lo integran, la noción forma de Estado “remite a las configuraciones particulares que asume el Estado capitalista a través de sus metamorfosis históricas” (Bonnet, 2008: 20). Complementando la Economía Política con la Ecología Política, el régimen de acumulación y la forma de Estado se conjugan con una forma hegemónica de apropiación de la naturaleza, de acuerdo a las fuerzas sociales prevalecientes en la sociedad. El proceso de apropiación comporta dos dimensiones: material, en tanto los hombres se apropian y transforman ecosistemas por medio del trabajo para satisfacer sus necesidades y deseos, y simbólica, en la cual se ponen en juego las creencias, el conocimiento, la percepción, la estética, la imaginación y/o la intuición (Toledo, 2008).

La crisis de 2001 marcó el agotamiento de la valorización financiera, mientras que la devaluación cambiaria dio inicio a un nuevo patrón de crecimiento con un perfil productivo. Nuestra hipótesis general es que el proceso de consolidación de un nuevo régimen de acumulación se torna incompatible con el funcionamiento de la explotación petrolera bajo los tres preceptos del neoliberalismo: desregulación, privatización y consagración de los hidrocarburos como *commodities*. La hipótesis específica es que, en el marco de un proyecto de industrialización y de fortalecimiento del mercado interno, el Estado no puede desentenderse de un sector estratégico para la economía nacional y por tanto debe contar con herramientas normativas e institucionales para administrar y ejecutar una política petrolera que asegure el autoabastecimiento.

Por diversos motivos que examinaremos, las políticas petroleras de la posconvertibilidad oscilaron entre la continuidad y el cambio respecto a la herencia neoliberal. De manera que las dividiremos en tres conjuntos: políticas de regulación, políticas de incentivo a la actividad privada y, por último, políticas de cambio estructural a partir de la estatización parcial de YPF y del nuevo marco regulatorio para todo el sector de hidrocarburos.

La estrategia metodológica seguida es mixta: realizaremos un análisis cualitativo de las normas sancionadas (leyes, decretos, resoluciones, disposiciones) y un análisis cuantitativo de las estadísticas oficiales de la actividad petrolera. Cabe aclarar que el énfasis estará puesto en el análisis del sector *upstream*, el segmento de la actividad que se ocupa de la exploración y extracción. El área *downstream*, tal como se denomina el segmento industrial y comercial del sector, aparecerá tangencialmente en la medida que lo requiera el análisis. Tampoco abordaremos la evolución del reparto de la renta petrolera en el período. Para una discusión sobre la misma, remitimos al lector a los trabajos de Kozulj, 2005; Mansilla, 2006; Scheimberg, 2007; Campodónico, 2008; Barneix, 2012; Barrera, 2012; Recalde, 2012.

En primer lugar, haremos un repaso por los principales pilares de la reforma estructural del sector de hidrocarburos bajo la hegemonía neoliberal y los resultados de la misma. A continuación, desarrollaremos el marco y contenido de los dos primeros conjuntos de políticas, las regulacionistas y las de estímulo privado, y sus resultados. Por último, analizaremos los factores económicos y políticos que dieron lugar a la nueva Ley de Soberanía Hidrocarburífera y la caracterización del nuevo modelo mixto.

2) La herencia del paradigma neoliberal

La gran transformación del sector de hidrocarburos durante los noventa se realizó en función del régimen de acumulación neoliberal, cuyo rasgo distintivo era la valorización financiera (Basualdo, 2007). El menemismo posibilitó la articulación de un bloque social de poder integrado tanto por los grupos económicos locales como los acreedores externos y constituyó la condición de posibilidad socio-política del vasto programa de reformas estructurales, así como de la estabilización general de precios y el crecimiento económico posteriores a la implementación del Plan de Convertibilidad (Azpiazu y Basualdo, 2004). Dicho Plan creó una moneda convertible en una relación de paridad entre el peso argentino y el dólar y prohibió la emisión monetaria sin el respaldo de divisas en las reservas del Banco Central, al mismo tiempo que se erigió como una pieza clave en la

Sabatella

construcción de un nuevo consenso alrededor de la hegemonía política neoconservadora encabezada en el menemismo y como marco de una recomposición de la acumulación y la dominación capitalistas (Bonnet, 2008).

Bajo la hegemonía neoliberal, la reforma estructural del sector de hidrocarburos se sostuvo sobre tres pilares: la desregulación del mercado, la transformación de los hidrocarburos en *commodities* y la fragmentación y privatización de YPF.

2.1) Desregulación del mercado

En sus primeros seis meses de gestión, el menemismo transformó radicalmente la fisonomía y funcionamiento del sector de hidrocarburos. Por intermedio de la ley 23.696 de Reforma del Estado se asentaron las bases sobre el que se edificó el esquema privatizador. La ley declaró el estado de emergencia a la prestación de los servicios públicos, a la ejecución de los contratos públicos y a la situación económica y financiera del Estado Nacional, incluyendo las empresas públicas. Estableció las facultades del Ejecutivo para proceder a las privatizaciones, contrataciones y concesiones de ciertas empresas o sectores sin la necesidad de sancionar una ley especial por parte del Congreso. Es decir, que posibilitaba la desmonopolización o desregulación de los servicios. En el caso de YPF contemplaba concesiones o asociaciones en áreas de exploración y explotación y la constitución de sociedades mixtas en las denominadas áreas centrales.

En el mismo semestre se dictaron tres decretos que desregularon el mercado de hidrocarburos: 1055/89, 1212/89, 1589/89. Los mismos establecieron las siguientes medidas y principios:

- reconversión de los contratos con operadores privados en concesiones de explotación;
- eliminación de la mesa de crudos, mediante la cual la Secretaría de Energía asignaba cuotas de crudo a cada refinería, y la libre disponibilidad de la totalidad de los hidrocarburos obtenidos;
- libre importación de petróleo y derivados sin autorización ni aranceles;

- Libre exportación de petróleo, mientras que la exportación de gas se podía tramitar pidiendo un permiso a la Secretaría de Energía;
- libre disponibilidad de divisas hasta el 70%;
- libertad de precios del petróleo y derivados;
- libre instalación de refinerías y bocas de expendio.

2.2) Transformación de los hidrocarburos en *commodities*

La desregulación y privatización del mercado de hidrocarburos tuvo como trasfondo el pasaje de la concepción del petróleo y gas como "recursos estratégicos" hacia su consideración como simples mercancías exportables o *commodities*, mutación operada desde el Estado (véase Kozulj y Bravo, 1993; Mansilla, 2007; Sabbatella, 2010 y 2011; Serrani, 2010; Barrera, 2011). En el discurso de autoridades gubernamentales nacionales pasaron a ser considerados como "recursos económicos" y el petróleo como un "bien comerciable internacionalmente", "cash" o una "moneda de cambio corriente". Ya no tenía vigencia su consideración estratégica como recurso no renovable y escaso sino su valoración económica presente. Cabe aclarar que a diferencia del petróleo, el gas no puede ser considerado aún como un *commodity*. Mientras que el "oro negro", dada la facilidad de su transporte, se comercializa globalmente y está regido por un precio internacional, para el gas no existe un mercado mundial sino varios mercados regionales. Sin embargo, el desarrollo del gas natural licuado (GNL) a gran escala permite conjeturar una nueva tendencia.

Así como la concepción estratégica respondía a un régimen de industrialización por sustitución de importaciones, con un Estado Benefactor y productor a través de la empresa pública, la mutación simbólica de los hidrocarburos en *commodities* es inescindible de la expansión capitalista en su forma neoliberal, que aboga por un Estado mínimo, con mercados desregulados, empresas privatizadas, y por la creciente apropiación privada de los recursos naturales extraídos.

De este modo, el cambio en la *apropiación simbólica* facilitó la *apropiación material* de los hidrocarburos por parte del capital petrolero, cuya actividad se dirigió a un mayor ritmo de extracción respecto a la

Sabatella

exploración y a un incremento de las exportaciones de crudo y gas natural en detrimento de la industrialización y abastecimiento del mercado interno.

2.3) Fragmentación y privatización de YPF

La fragmentación de YPF –es decir, la escisión de activos de la empresa y su posterior venta- se inició con los decretos desreguladores de 1989. A su vez, el Decreto 2778 de 1990 estableció el “Plan de Transformación Global” de YPF y delimitó el cronograma para vender sus principales activos. La empresa fue convertida en sociedad anónima de capital abierto, con lo que a partir de ese momento comenzó a regirse por el derecho privado, aunque continuaría siendo una empresa estatal en la medida que el Estado mantuviese la mayoría de las acciones de su capital.

El desprendimiento de todos aquellos activos que no fuesen “empresarialmente estratégicos y económicamente viables”, contempló la transferencia o asociación en distintas áreas de exploración y explotación del país; la venta de refinerías, ductos, vehículos y equipamiento; cierre de plantas y brusca reducción de la plantilla laboral.

La sanción de la Ley 24.145 de Federalización de los hidrocarburos y privatización de YPF en 1992 habilitó la venta de las acciones de la empresa, resguardando el 20% en manos del Estado a menos que se sancionase una nueva norma. Pero en 1995, a través de la ley 24.474 se autorizó al Poder Ejecutivo Nacional a reducir su tenencia del paquete accionario hasta una sola acción, la “acción de oro”. Finalmente, a mediados de 1999, Repsol S.A., una petrolera de origen español y de menor envergadura que YPF, compró la casi totalidad de la empresa hasta alcanzar el 98,23% de las acciones. El Estado conservó un ínfimo porcentaje de acciones, el cual le aseguró la acción de oro y un representante en el directorio de la empresa. De cualquier manera, la fase final de la enajenación de YPF, sumado a la desregulación del mercado, dictaminó el abandono definitivo del rol empresario del Estado y la pérdida de su principal instrumento de ejecución de la política petrolera.

2.4) Resultados

La política petrolera de la posconvertibilidad...

Los resultados de la gestión privada durante los noventa cristalizaron una estrategia dirigida a la sobreexplotación de los yacimientos descubiertos por la YPF estatal en detrimento de la actividad exploratoria.

La explotación de los hidrocarburos reducida a un mero negocio se desvinculó totalmente de la actividad económica. Durante el período 1989-2001, signado por la hegemonía financiera y la desarticulación del entramado productivo, la extracción de crudo se incrementó casi un 70%, con un pico máximo en 1998, y la de gas casi 90%, con miras a la generación de saldos exportables. Las ventas al mercado externo representaron el 41% de la producción de crudo en 1996 y más del 13% de la producción de gas natural en 2001 (Véase Anexo – Gráficos 1 y 2).

A su vez, se conjugó con una merma pronunciada del rubro exploración. YPF estatal había realizado el 96% de los pozos exploratorios y había descubierto el 90% de las reservas comprobadas hasta 1989. En la década del 80 los pozos de exploración promediaron los 117 (1174 pozos en total), mientras que en los 90 el promedio por año fue de 96 (956 en total), una reducción del 18%. Asimismo, cabe destacar, como observa Barrera (2012), que luego del “fervor” inicial de la privatización de YPF que impulsó la realización de una gran cantidad de pozos exploratorios hasta alcanzar los 164 en 1995, a partir de 1996 se revierte esta tendencia hasta concluir en solo 30 pozos en 1999 (Véase Anexo - Gráfico 3). Es decir que la actividad de las petroleras privadas fue adoptando como sello distintivo una baja inversión de riesgo y la explotación de los yacimientos descubiertos por la empresa estatal, problema que se ahondó en la década siguiente con consecuencias críticas para el sector.

3) La posconvertibilidad

En diciembre de 2001, la crisis económica, social, política e institucional alcanzó su máxima expresión con la renuncia de Fernando De la Rúa y el paso fugaz de tres presidentes interinos. El agotamiento de la valorización financiera y de la paridad cambiaria se tradujo en una crisis orgánica del régimen de acumulación neoliberal, entendida tanto como la imposibilidad de hacer avanzar la economía por parte del bloque social

Sabatella

dominante como la pérdida de supremacía intelectual y moral del mismo (Campione, 2007: 56).

Tras la asunción interina de Eduardo Duhalde como presidente en enero de 2002, la derogación de la Convertibilidad habilitó la devaluación del peso en más de un 300% y se constituyó en la principal medida de salida de la crisis. A su vez, dio comienzo al período de mayor crecimiento sostenido de la economía en Argentina durante los mandatos de Néstor Kirchner (mayo 2003 - diciembre 2007) y de Cristina Fernández de Kirchner (diciembre 2007 - diciembre 2011 y reelección diciembre 2011 hasta el presente).

Pese a que la salida devaluatoria favoreció a los grupos económicos locales en detrimento de las empresas privatizadas y capitales extranjeros (Basualdo, 2011), difícilmente pueda afirmarse que dio lugar a la constitución de una nueva hegemonía política sino que, por el contrario, la crisis abrió una etapa de intensas pujas de poder entre las distintas fracciones del capital, los sectores populares y el Estado que se intensificó a partir de 2008.

En el sector petrolero, esta puja se cristalizó en una política estatal ambivalente, signada entre la continuidad del modelo neoliberal y la ruptura hacia un esquema con mayor intervención estatal. Por consiguiente, clasificaremos las principales políticas de este período en un primer conjunto de políticas regulacionistas y en un segundo conjunto de políticas de estímulo privado.

3.1) Políticas regulacionistas

En el contexto de un marcado desfinanciamiento del Estado y pauperización social, la transición entre la renuncia de Fernando De la Rúa y las elecciones de 2003 estuvo caracterizada por la implementación de medidas de urgencia. La sanción de la Ley 25.561 de Emergencia y Reforma del Régimen Cambiario y algunas acciones estatales complementarias alteraron al menos dos principios del esquema neoliberal: la libertad de precios y la libre exportación de hidrocarburos.

En primer lugar, la pesificación de las obligaciones establecida por la ley generó para las petroleras una divergencia entre ingresos pesificados y

egresos comprometidos en dólares. Segundo, el Gobierno Nacional promovió el acuerdo de precios con algunas empresas petroleras a fin de atemperar las consecuencias de la creciente inflación y de asegurar el abastecimiento del mercado interno. Dos de los acuerdos principales fueron "Convenios de Estabilidad para el suministro del Gas Oil", ratificado por medio del Decreto 652/02, y "Bases para el acuerdo entre productores y refinadores para la estabilidad de precios de petróleo crudo y de las naftas y el gas oil", homologado por Resolución 85/03 de la Secretaría de Energía. En tercer lugar, el artículo 8º de la ley dejó sin efecto la indexación de las tarifas de servicios públicos, cuyo corolario fue el congelamiento de la tarifa de gas natural. Siendo que los distribuidores tenían suspendidos los ajustes tarifarios, indirectamente, los precios que recibieron los productores de gas natural también se vieron sustancialmente disminuidos (Ramos Mejía, 2008).

Las petroleras también manifestaron la vulneración de su derecho a exportar libremente, o al menos, a hacerlo sin impuestos. En primer lugar, la orientación exportadora que las empresas habían impreso en la década anterior fue racionalizada mediante la introducción de mayores requisitos e incluso suspensiones intermitentes. En el caso del petróleo, se estableció la obligación de registrar todas las exportaciones (Decreto 645/2002) y a través del Decreto 867/02 y las Resoluciones de la Secretaría de Energía N° 140/02 y 166/02 se implementó un sistema de "cuotas" que restringieron las exportaciones de crudo. Aunque poco más tarde estas normas fueron derogadas, alteraron otro principio reinante hasta ese entonces: la libre disponibilidad de los hidrocarburos extraídos. En segundo lugar, el artículo 6º de la ley facultó al Estado Nacional a establecer derechos de exportación (o retenciones) del crudo y derivados por un período de 5 años (sucesivamente, en 2007 y en 2011 se prorrogaron por 5 años más), con el objeto de constituir una garantía contra la emisión de títulos de deuda del gobierno nacional denominados en moneda extranjera. A través de los Decretos 310/2002 y 809/2002 los niveles de retenciones fueron fijados en un 20% para el petróleo crudo y en un 5% para los derivados.

Con la llegada de Néstor Kirchner en 2003 fueron afianzadas esas medidas como políticas de Estado. Los precios para la comercialización del gas natural en el mercado interno fueron acordados con algunas empresas

Sabatella

mediante el "Acuerdo para la implementación del esquema de normalización de los precios del gas natural en punto de ingreso al sistema de transporte" (Decreto 181/2004, homologado por la Resolución del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios Públicas N° 208/2004) y luego a través del denominado "Acuerdo con los productores de gas natural 2007 - 2011" (Resolución de la Secretaría de Energía de la Nación N° 599/2007). Este último también prevé un mejoramiento gradual de los precios y, al mismo tiempo, estipula que en caso de existir dificultades en el abastecimiento de la demanda doméstica, la Secretaría de Energía puede redireccionar la oferta, empezando por los volúmenes de exportación de aquellos Productores No Firmantes del Acuerdo. Pese a que los acuerdos tendieron a normalizar el precio del gas natural, desde la óptica de las empresas se ha venido vulnerando la libertad de precios y no se han adecuado al precio internacional.

A su vez, se suspendió la exportación de excedentes de gas natural y se creó un "Programa de Racionalización de exportaciones de gas y uso de la capacidad de transporte reservada para esos fines" (Resolución 265/2004). También se facultó a la Secretaría de Energía a ordenar a los productores a cortar exportaciones (Disposición 27/04). Pero pocos meses después, este Programa fue dejado sin efecto y sustituido por el "Programa Complementario de Abastecimiento al Mercado Interno de Gas Natural" (Resolución 659/04). El sistema de restricciones directas a las exportaciones fue reemplazado por un sistema de inyecciones de gas adicionales que la Subsecretaría de Combustibles está facultada para ordenar a efectos de asegurar el abastecimiento de gas y transporte interno (Ramos Mejía, 2008: 40).

Por otra parte, el aumento progresivo de la alícuota de las retenciones se consagró como una de las principales políticas petroleras del kirchnerismo. En el caso de la exportación de petróleo crudo aumentó de un 20% en 2002 a un 25% en 2004 más una sobretasa según el precio internacional, que en la práctica llevaron la retención a un 45% (Resoluciones 337 y 532 del Ministerio de Economía). En 2007 se adoptaron las retenciones móviles con un valor de corte de 42 dólares y un valor de referencia de 60,9 (Resolución 394 de 2007 del Ministerio de Economía), es decir que el exportador se queda sólo con 42 dólares por barril de crudo

La política petrolera de la posconvertibilidad...

vendido y el Estado retiene el valor restante, siempre que el precio internacional supere el valor de referencia.

En el caso del gas natural se introdujeron retenciones por primera vez en 2004 con un 20% (Decreto 645/04). En 2006 treparon al 45% en base al precio fijado por el Convenio celebrado entre Bolivia y Argentina del 29 de junio de 2006, en el cual se estipuló en 5 dólares por MMBTU el precio de venta del gas natural boliviano a nuestro país (Resolución 534/2006 del Ministerio de Economía). Dicho convenio, canalizado a través de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y Energía Argentina S.A. (ENARSA), se firmó en el contexto de cambios políticos profundos en Bolivia tras la llegada de Evo Morales a la presidencia, cuya política en materia de hidrocarburos estaba orientada a lograr importantes mejoras en el precio de exportación de sus recursos. Mientras que al gobierno argentino lo acuciaba la creciente dificultad para garantizar el consumo interno argentino sin afectar las exportaciones comprometidas con Chile, Uruguay y Brasil. De manera que el aumento en el derecho de exportación de gas natural fue preciso a fin de "evitar variaciones microeconómicas que repercutan en los costos de la provisión de bienes y servicios en el mercado interno" (Resolución 534/2006).

La renegociación del contrato de provisión de gas boliviano generó que dos años después, en 2008, las retenciones alcanzaran el 100% en base al precio de importación más alto (Resolución 127/08 del Ministerio de Economía), siendo actualmente 15,19 dólares por MMBTU, según la última resolución de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

Resulta evidente que el propósito de la aplicación de las retenciones superó ampliamente el previsto en la Ley de Emergencia de 2002 y se convirtió en el instrumento más importante de la política petrolera kirchnerista y uno de los más importantes del modelo económico vigente. En primer lugar, las retenciones permitieron al Estado "captar parte de las ganancias extraordinarias provocadas por la devaluación" (Mansilla y Perrone, 2010: 28) y "son de decisiva importancia para el mantenimiento del superávit fiscal" (Ley 26.732 de Prórroga el derecho a la exportación de hidrocarburos creado por el artículo 6º de la Ley Nº 25.561). Segundo, desacoplaron los precios internos de los precios internacionales teniendo en cuenta la alta volatilidad de éste último a lo largo de la década dado el

Sabatella

aumento del consumo mundial, los conflictos bélicos y la especulación financiera. El precio del barril de petróleo promedio de los noventa fue de casi 20 dólares, mientras que en la década del dos mil promedió los 51 dólares (BP Stastical Review of World Energy 2011), con un pico de 140 a mediados de 2008. Al desligar el precio de comercialización interno, las retenciones ayudan a preservar los precios de los bienes domésticos y la competitividad de la economía. De esta manera, transfieren también un volumen importante de renta petrolera a los consumidores internos por los menores precios de los derivados (Muller, 2009). Tercero, las retenciones buscaron desalentar la exportación, sobre todo del gas. Dada la constante ampliación de la brecha entre el aumento de la demanda interna y la caída de la extracción, la alícuota del derecho de exportación alcanzó su pico máximo en 2008 y su base de valoración se mueve de acuerdo a las variaciones del precio de importación más alto. Y cuarto, los recursos obtenidos por la recaudación de retenciones fueron redirigidos en los últimos años a paliar las crecientes erogaciones del Estado en materia de importación de combustibles líquidos y gaseosos para garantizar su pleno abastecimiento en los ciclos de mayor demanda a través del Plan Energía Total (como veremos más adelante).

Otra medida que se inscribe en el conjunto de regulaciones e intervención estatal fue la creación de la empresa ENARSA, cuya forma jurídica es sociedad anónima, conforme al derecho privado, pero controlada por el Estado. La Ley 25.943 de 2004 determinó una amplia gama de funciones: desde operar todos los eslabones de la explotación de hidrocarburos hasta la totalidad de las actividades referidas a la energía eléctrica. Asimismo, se dispuso que “podrá intervenir en el mercado a efectos de evitar situaciones de abuso de posición dominante originadas en la conformación de monopolios u oligopolios”. La ley le otorgó a la empresa la titularidad de los permisos de exploración y concesiones de explotación de la Plataforma Continental Argentina que no estuvieran adjudicados hasta ese momento, buscando atraer inversiones de riesgo en forma asociada.

En la actualidad, la empresa se encuentra realizando trabajos exploratorios como socia de otras petroleras en dos provincias. En Neuquén, en el área Aguada del Chañar a partir de la conformación de una unión transitoria de empresas (UTE) con Gas y Petróleo del Neuquén; en Laguna

La política petrolera de la posconvertibilidad...

Blanca y Zapala junto a Pluspetrol; en Gobernador Ayala III asociado a Petroandina Resources Ltd. y Raiser S.A., donde ya existen trabajos de extracción. En La Pampa, en el área Medanito Sur dentro del consorcio formado por Raiser S.A. y Americas Petrogas Argentina S.A. En cuanto a actividades off shore, ENARSA suscribió acuerdos con Petrobras S.A., YPF S.A., Petrouuguay y Enap Sipetrol Argentina S.A. para la exploración tres áreas de la Plataforma Continental Argentina. En Venezuela, tiene una sociedad con PDVSA para explorar el Bloque 6 "Ayacucho" de la Faja Petrolífera de Orinoco, una de las áreas con mayor potencial petrolero del mundo, y un acuerdo para los trabajos de revitalización y explotación conjunta de campos maduros que están en producción en el Estado Anzoátegui. En cuanto a proyectos vinculados al gas, contrata la provisión de gas natural licuado (GNL); se asoció con YPF para la construcción de una terminal de regasificación de GNL en el partido de Escobar en la provincia de Buenos Aires; opera la comercialización de gas boliviano; tiene a su cargo la concesión del Gasoducto del Noreste Argentino (GNEA), licitó y adjudicó la construcción del Gasoducto de Integración Juana Azurduy (GIJA) y tiene a su cargo la Planta de Inyección de Propano Aire (PIPA) en el partido de Esteban Echeverría en la provincia de Buenos Aires, la cual inyecta gas natural sintético en los períodos de mayor demanda estacional. Además, cuenta con proyectos de generación y distribución de energía eléctrica y energías renovables.

Más allá de los proyectos descriptos, no ha intervenido en el mercado de hidrocarburos como agente regulador de precios y de condiciones de la actividad ni tampoco ha recuperado yacimientos con contratos viciados de ilegalidad y faltos de inversión. ENARSA no ha desarrollado infraestructura y plantilla laboral propios ya que las funciones realmente asumidas han estado dirigidas a la asociación con privados, licitar proyectos energéticos, ejecutar acuerdos internacionales con Venezuela, Bolivia y otros países y realizar operaciones de importación de combustibles.

3.2) Políticas de estímulo privado

La otra columna del balance arroja una serie de políticas destinadas a incentivar al sector privado, implementadas desde mediados de la década

Sabatella

del 2000 en el marco de la notoria declinación de la actividad exploratoria y de la extracción de crudo que se arrastraban desde la década anterior, más la caída de la explotación de gas natural a partir de 2004. Por ese entonces algunos analistas y usinas mediáticas comenzaron a hablar de "crisis energética", responsabilizando al gobierno nacional por no respetar a rajatabla los principios desregulatorios de los noventa y desalentar de esa manera las inversiones. La respuesta oficial negó cualquier inconveniente en el área energética, pero al mismo tiempo generó un nuevo marco de beneficios fiscales para los operadores privados, los verdaderos responsables de los magros resultados.

En 2006 se sancionó la Ley 26.154 de Regímenes promocionales para la exploración y explotación de hidrocarburos, que estipuló una serie de beneficios fiscales para incentivar la exploración y explotación en áreas de la Plataforma Continental, de cuencas sedimentarias sin producción y de cuencas con producción. El alcance de los beneficios impositivos comprendía el IVA, Ganancias, Ganancia Mínima Presunta y derechos de importación. Las empresas privadas que se interesaran por el régimen debían asociarse obligatoriamente con ENARSA, pero no obtuvo la repercusión esperada por el Gobierno.

Más tarde, durante el primer mandato de Cristina Fernández, se lanzó el programa Gas Plus (Resolución 24/2008 de la Secretaría de la Nación), el cual garantiza la libre comercialización del gas natural proveniente de "áreas sin explotación, áreas en explotación con características geológicas particulares (Tight Gas) y/o aquellas áreas que no se encuentran en producción desde el año 2004 o que, encontrándose en producción, le adicionan a dicha producción la correspondiente a nuevos yacimientos". Es decir, que el gas "nuevo" o "plus" no queda sujeto a las condiciones previstas en el Acuerdo con los Productores de Gas Natural 2007-2011. En este caso el plan de incentivos sí tuvo el visto bueno de las petroleras, siendo Repsol YPF el que lo explicitara públicamente. Cabe remarcar que el programa se impulsó en el marco de crecientes problemas de cumplimiento de contrato en la venta de gas natural por parte de Bolivia. Informes atribuidos al Ministerio de Hidrocarburos boliviano indicaban que no se podrían cumplir los compromisos asumidos con Argentina ya que apenas podría disponer de 2,4 millones metros cúbicos de gas durante ese año en

La política petrolera de la posconvertibilidad...

lugar de los 7,7 millones contratados y de 7,5 millones para 2010 en lugar de los 27,7 millones previstos (Dellatorre, 2008).

A su vez, la expansión de la demanda interna de gas y las crecientes dificultades para cubrirla, llevaron a la creación del Programa Energía Total (Resoluciones 459/07 y 121/08 de la Secretaría de Energía de la Nación y Disposición 287/08 de la Subsecretaría de Coordinación y Control de Gestión), el cual apunta a "garantizar el abastecimiento de los recursos energéticos ya se trate de combustibles líquidos o gaseosos, que sean demandados tanto por el aparato productivo como por el conjunto de la población" e incentivar "la sustitución del consumo de gas natural y/o energía eléctrica, por el uso de combustibles alternativos para las diferentes actividades productivas y/o la autogeneración eléctrica".

Está estructurado en dos planes generales: el Plan General de Provisión de Combustibles Gaseosos, compuesto por el Plan de Provisión de Gas Natural Licuado (GNL), el Plan de Provisión de Propano-Aire y el Plan de Provisión de Gas de Producción Externa, y el Plan General de Provisión de combustibles Líquidos, que contiene el Plan de Abastecimiento de la demanda y el Plan de Sustitución de Consumo de Gas y/o Energía Eléctrica por Combustibles Alternativos.

En todos los casos, el operador que se encarga de la importación de GNL, gas natural, gas licuado de petróleo, gas oil, fuel oil, nafta y propano es ENARSA. De modo que el Estado se dirige a "subsidiar la sustitución de energía, especialmente gas, por combustibles líquidos pagando la diferencia entre el costo de adquisición del gas y el combustible líquido que lo reemplaza" (Ramos Mejía, 2008: 48). Los principales beneficiados del programa son los grandes usuarios industriales ya que no deben afrontar el mayor costo de la energía importada.

Los recursos previstos para financiar el programa provienen de las retenciones a las exportaciones de hidrocarburos y de un Fondo Fiduciario que originalmente iba a generarse a partir de la implementación de cargos tarifarios específicos a los usuarios residenciales, pero dado que suscitó un rechazo masivo entre los mismos ante el eventual incremento de la tarifa, debió ser pospuesta.

A su vez, a fines de 2008 se crea el programa Petróleo Plus (Decreto 2014/08, junto al programa Refinación Plus) el cual otorga Certificados de

Sabatella

Crédito Fiscal transferibles y aplicables al pago de retenciones a aquellas empresas que aumenten su producción y reservas, además de incentivos fiscales a las empresas que realicen obras para la exploración y explotación de nuevos yacimientos de petróleo y la incorporación de nuevas tecnologías para la explotación y desarrollo de yacimientos existentes que aumenten su actual capacidad.

Otra política del Gobierno Nacional que se inscribe en este conjunto fue el aliento a la "argentinización" de YPF mediante el ingreso del Grupo Petersen, capital de origen nacional encabezado por la familia Eskenazi, a fines de 2007. Primero, el grupo adquirió el 15,46% de las acciones de la empresa y más tarde un 10% adicional, alcanzando de esa manera el 25,46%. Sin embargo, esa adquisición implicó un fuerte endeudamiento del grupo con un consorcio de bancos internacionales y con Repsol, a saldarse con los dividendos correspondientes a su tenencia accionaria en cada ejercicio anual. Bajo estas condiciones, el resultado difícilmente podía ser otro que una agudización de la estrategia de giro de utilidades al exterior y desinversión en el mercado local por parte de Repsol.

3.3) Provincialización

Por último, resta el análisis de la denominada "provincialización" de los hidrocarburos, cuya naturaleza no se ajusta estrictamente a la categoría de estímulos privados pero sí recortó las facultades del Estado Nacional y debilitó su capacidad para desarrollar políticas en materia petrolera.

La federalización era un viejo anhelo de las provincias desde el comienzo mismo de la historia petrolera argentina. Las sucesivas administraciones provinciales y sus élites locales, fundamentalmente en Salta, Mendoza y Jujuy, habían mantenido una actitud celosa respecto a sus recursos naturales y hasta llegaron a la confrontación con los distintos gobiernos nacionales. En buena parte de los casos, preferían la negociación directa con las petroleras transnacionales y la no intromisión de la empresa estatal.

En el marco de la transformación neoliberal del sector petrolero, el gobierno de Menem y los gobernadores de las provincias con hidrocarburos en su subsuelo acordaron a través del Pacto de Luján de 1990 el

La política petrolera de la posconvertibilidad...

reconocimiento del dominio y jurisdicción de los Estados provinciales sobre los recursos naturales renovables y no renovables, superficiales y subyacentes, que se encuentren en su territorio. El pacto habilitó el apoyo de los gobernadores nucleados en la Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos (OFEPHI) a la política petrolera en general y a la privatización de YPF en particular. Allí negociaron también la cancelación de las deudas contraídas por regalías mal liquidadas y la participación provincial en la venta de los activos de YPF.

Así fue que la ley 24.145 determinó en su artículo 1º la transferencia del "dominio público de los yacimientos de hidrocarburos del Estado Nacional a las Provincias en cuyos territorios se encuentren", pero al mismo tiempo estableció como condición que la transferencia se realizaría después de sancionada y promulgada una nueva ley que modifique la ley 17.319 de hidrocarburos.

Complementariamente, la Reforma Constitucional de 1994 estableció en el artículo 124 la consagración del dominio provincial no sólo sobre sus hidrocarburos sino sobre toda los recursos pertenecientes a sus límites territoriales: "Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio". El dominio equivale a propiedad y significa que las provincias pueden establecer políticas a nivel local en la medida que no entren en conflicto con las políticas nacionales. La jurisdicción -el poder para legislar- se mantiene en el Congreso de la Nación.

Aún quedaba la sanción de una nueva ley de hidrocarburos para completar el proceso de transferencia. No fue hasta 2003 que el decreto 546 reconoció a las Provincias el derecho de otorgar permisos y concesiones sobre áreas en transferencia y finalmente, tres años más tarde, se aprobó la Ley 26.197 de "Administración de las provincias sobre los yacimientos de hidrocarburos de sus territorios, lecho y subsuelo del mar territorial", denominada "Ley corta". La misma consolidó el proceso iniciado en los noventa declarando que pertenecen a las provincias los yacimientos que se encuentren en sus territorios, incluyendo el mar adyacente hasta las 12 millas marinas y que pertenecen al Estado Nacional los yacimientos que se hallaren a partir de las 12 millas marinas hasta el límite exterior de la plataforma continental. Además, se le transfieren a las provincias todos los

Sabatella

permisos y concesiones o contratos aprobados por el Estado Nacional. Las provincias se convierten en Autoridad de Aplicación y las regalías se abonan directamente a ellas.

De este modo, la OFEPHI se erigió como un nuevo actor de peso en el complejo entramado normativo de la actividad y hasta el año pasado había tenido una política divergente respecto al Gobierno Nacional. La incidencia que las regalías tienen en los presupuestos provinciales generó una coalición de intereses entre los gobernadores y las petroleras respecto a la disminución o eliminación de las retenciones, ya que afectan la recaudación de las arcas locales. La convergencia de intereses entre estos dos actores se plasmó en las prórrogas anticipadas de concesión. El caso más resonante tuvo lugar en 2007, cuando Chubut y Santa Cruz otorgaron la prórroga a Pan American Energy en Cerro Dragón, uno de los yacimientos más ricos del país, diez años antes del vencimiento de las concesiones, por períodos de 20 y 40 años (hasta el 2027 en Chubut y hasta el 2047 en Santa Cruz), "sin que ello tuviera justificaciones basadas en criterios técnicos o productivos" (Ortiz, 2008: 7).

En definitiva, la provincialización redujo aún más los instrumentos de política petrolera que puede aplicar el Estado Nacional y expuso a las frágiles economías provinciales a los designios del gran poder de *lobby* de las petroleras transnacionales.

3.4) Resultados

Probablemente, sea apresurado hablar de un nuevo patrón de acumulación aunque sí es necesario remarcar el fuerte y sostenido crecimiento de la economía y con él, la expansión de la demanda interna de energía. Mientras que el Producto Bruto Interno (PBI) se incrementó un 95,36% en el período 2002-2011 (a precios constantes de 1993. Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas), la demanda de gas natural se multiplicó entre 2003 y 2011: la hogareña registró un incremento del 40,6%, la comercial un 25% y la industrial y de centrales térmicas un 26,3% (De Dicco, 2011: 1).

De manera inversa, los indicadores de la actividad hidrocarburífera durante el período empeoraron año tras año y condujeron a una situación

crítica del sector energético. En términos generales, las políticas de estímulo al sector privado no fueron exitosas y, en cambio, sus resultados evidencian los límites estructurales que supone la total enajenación de la gestión del sector en manos privadas.

La extracción de petróleo disminuyó un 24% entre 2002 y 2011 en el caso del petróleo y un 13% en el caso del gas entre el 2004 (año de mayor extracción) y el 2011. Dado su peso en la matriz energética y su incesante demanda, las importaciones de gas natural se multiplicaron cuatro veces y media entre 2004 y 2010 (Véase Anexo – Gráficos 1 y 2).

La actividad exploratoria (Anexo – Gráfico 3) cayó en la última década a apenas 45 pozos exploratorios de promedio por año (456 en total), lo que demostró que la lógica privada, más atenta a la rentabilidad que al riesgo, se desinteresó por la exploración de nuevas áreas, conduciendo a una pronunciada caída del horizonte de reservas. Mientras que en 1988 existían reservas de gas para 34 años y de petróleo para 14 años, en 2011 la ecuación se redujo a 7,5 años y a 11 años, respectivamente. A su vez, las exportaciones jugaron un papel clave. La “fuga” de reservas hacia los mercados internacionales entre 1990 y 2010 fue más del 50% de las reservas existentes a 2010, en el caso del petróleo, y un 15% de las reservas existentes de gas natural a 2010.

Buena parte de la declinación extractiva se explica por la gestión de Repsol en YPF. La extracción de crudo de la compañía cayó casi un 30% entre 2003 y 2011 y la de gas se redujo un 38% entre 2004 y 2011. Esta política de desinversión tuvo como contrapartida un fuerte giro de dividendos al exterior, que se profundizó con el ingreso del Grupo Petersen. Repsol YPF repartió a sus accionistas casi el 140% de las utilidades obtenidas entre 2008 y 2010 (18.628 millones de pesos), divisas que se fugaron del país y que podrían haber fortalecido la producción local.

4) Políticas de cambio estructural

La crítica situación del sector de hidrocarburos no explica por sí solo el anuncio del envío del proyecto de ley de “Soberanía Hidrocarburífera” por parte de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner en la Casa Rosada el 16 de abril de este año y la intervención de YPF decretada ese mismo día.

Sabatella

Por ende, desglosaremos en lo sucesivo los factores económicos y políticos para aportar cierta claridad de análisis pese a que en la práctica van de la mano. Luego, analizaremos las principales características de la ley que abre una nueva etapa en la historia petrolera argentina.

4.1) Factores económicos

El conflicto público entre el gobierno nacional-Repsol YPF podría remontarse a octubre del año pasado, poco después de las elecciones presidenciales. Una corrida cambiaria, propiciada por sectores económicos concentrados, intentó desestabilizar el mercado local para imponer condiciones al gobierno. La respuesta por parte de éste fue el Decreto 1.722/11 que reestableció la obligatoriedad del ingreso y negociación en el mercado de cambios de la totalidad de las divisas provenientes de operaciones de exportación de empresas petroleras y de empresas mineras. Repsol YPF fue una de las empresas que manifestó públicamente su malestar por la pérdida de aquél privilegio concedido por la desregulación neoliberal.

A comienzos de este año, el gobierno denunció oficialmente por posición dominante a cinco petroleras: Repsol YPF, Shell, Esso, Petrobras y Oil. La denuncia de "cartelización" estaba dada por la aplicación de sobreprecios en la venta de gasoil a las empresas de transporte de carga y de pasajeros de larga distancia.

Casi en simultáneo, se dio a conocer que el saldo comercial externo del sector energético en el año 2011 había resultado negativo en 2.931 millones de dólares. La conjunción de una demanda energética en expansión y de la actividad petrolera en decadencia, convirtieron a Argentina en un país importador de energía. Ese proceso que había obligado al Estado a asumir crecientes subsidios y a importar gas natural de Bolivia, GNL en barcos y combustibles (fundamentalmente gasoil y fue oil), amenazaba ahora el superávit comercial, uno de los pilares de la política económica vigente. Por lo tanto, la pérdida del autoabastecimiento cristalizó el desajuste estructural existente entre un nuevo patrón de crecimiento económico y la insuficiencia de las herramientas estatales para controlar un sector estratégico.

La política petrolera de la posconvertibilidad...

El giro en la política de estímulo privado se verificó también en la suspensión del programa Petróleo Plus (y Refino Plus). A través del mismo se otorgaba 1.752 millones de pesos por año a Panamerican Energy (PAE), YPF, Occidental-Sinopec, Pluspetrol, Total Austral, Enap Sipetrol y Petrobras. El gobierno tomó la decisión en base a la modificación de las condiciones de mercado en las que fueron estructurados estos programas en 2008, ya que se duplicó el precio interno del barril que las refinerías pagan a las petroleras (de 35 a 70 dólares) dada la reducción del saldo exportable (Página 12, 4 de febrero de 2012).

4.2) Factores políticos

A nivel político, la decisión de avanzar sobre YPF se vincula en buena medida con los límites estructurales que supuso la apuesta oficial por las políticas de estímulo privado: los programas de incentivo fiscal, la "argentinización" de la empresa, además de la provincialización del dominio del subsuelo. Sin embargo, no puede ser soslayado bajo ningún punto de vista la consolidación de una nueva relación de fuerzas favorable para el oficialismo. La elección presidencial de octubre de 2011 arrojó una contundente victoria con el 54,11% de los votos para el Frente para la Victoria (FpV), seguido muy de lejos por el Frente Amplio Progresista (FAP), que encabezó Hermes Binner, con el 16,8% de los votos. A su vez, el triunfo se cristalizó en la nueva composición del Congreso de la Nación, permitiendo la obtención de quórum propio tanto en la Cámara de Senadores como en la de Diputados. Un aspecto ciertamente descuidado del resultado de las elecciones de 2011 es el reposicionamiento de los gobernadores pertenecientes a la OFEPHI. Prácticamente el calendario electivo 2011 no provocó grandes alteraciones en el mapa político de las provincias hidrocarburíferas ya que determinó la reelección de todos sus mandatarios excepto tres: Francisco Pérez reemplazó a Celso Jaque en Mendoza, el peronista Carlos Soria derrotó al radical K Miguel Saiz en Río Negro y Martín Buzzi sucedió a Mario Das Neves en Chubut. El último caso es el más significativo. Buzzi logró un triunfo agónico sobre su contendiente kirchnerista, Carlos Eliceche, y luego optó por desmarcarse de la estrategia de Das Neves, candidato a vice de Eduardo Duhalde en las presidenciales,

Sabatella

para apoyar públicamente la reelección de Cristina Fernández. Como nuevo presidente de la OFEPHI, Buzzi encabezó la nueva orientación de los gobiernos provinciales, dirigida ahora al cuestionamiento de las magras inversiones petroleras en sus territorios y al alineamiento incondicional con el gobierno nacional. Mediante el Acuerdo Federal de Hidrocarburos firmado el 9 de febrero, gobierno nacional y provinciales se comprometieron a establecer una serie de exigencias a las petroleras privadas. El incumplimiento sistemático de Repsol YPF en cuanto a la inversión y a la producción comprometido, derivó en una política de reversión de concesiones, encabezada por Chubut y Santa Cruz, que erosionó el valor de mercado de la empresa.

A ello debemos adicionar una opinión pública favorable. Según una encuesta realizada por el Centro de Estudios de Opinión Pública (CEOP), el 74% de los consultados se mostró a favor de la expropiación de las acciones de Repsol (Kollmann, 2012). Si bien YPF nunca dejó de ser parte del sentir popular argentino y explica la intensa adhesión a su recuperación, es interesante tomar nota de algo más subyacente: la superación del "sentido común" implantado por el neoliberalismo. Las jornadas del 19 y 20 de diciembre de 2001 marcaron la crisis orgánica de la hegemonía neoliberal y, por tanto, el desplome de su fábrica de creación de sentido, en el cual lo privado prima sobre lo público y lo individual sobre lo colectivo. Si en términos gramscianos el sentido común es la concepción del mundo difundido en una época histórica en la masa popular (ver Campione, 2007), se encuentra en marcha la adopción de una "nueva concepción" sobre el rol protagónico del Estado en la economía y en la ampliación de derechos que conformaría la base cultural de una nueva hegemonía. Por ahora dejamos aquí este análisis ya que lo profundizaremos en futuras investigaciones.

Además, la estatización parcial de YPF obtuvo un fuerte apoyo de las dos principales organizaciones patronales: la Unión Industrial Argentina (UIA) y de la Sociedad Rural Argentina (SRA). Los representantes de ambas organizaciones comprendieron rápidamente la importancia de contar con un abastecimiento energético permanente que sostenga la actividad industrial y agropecuaria, meta que las petroleras privadas no han garantizado.

Conjuntamente, el balance negativo de la gestión de Repsol al frente de YPF fue un elemento de coincidencia por todos los sectores de la

sociedad, a lo que se suma la profunda crisis económica española, que no daba lugar a un panorama optimista en cuanto a un mayor caudal de inversiones por parte de la compañía. En este contexto, Antonio Brufau, presidente de Repsol, y Mariano Rajoy, presidente de España, rechazaron enfáticamente la expropiación pero fracasaron en la búsqueda de apoyos internacionales contra Argentina

4.3) Nuevo modelo mixto

La Ley 26.741 de "Soberanía Hidrocarburífera" contó con el acompañamiento de las fuerzas políticas parlamentarias de la oposición, salvo excepciones, y fue votada por una amplia mayoría en ambas cámaras. Entre los enunciados de los fundamentos de la ley se destaca el reestablecimiento del carácter estratégico del petróleo y gas en función de un modelo de crecimiento con inclusión social contrapuesto al modelo neoliberal; se remarca el gran peso del Estado y de las petroleras estatales en la actividad petrolera en todo el mundo; y se evalúa en detalle la estrategia depredatoria de Repsol.

A través de la ley se derrumban los tres pilares de la política petrolera neoliberal. En primer lugar, la recuperación del control estatal de YPF devuelve a la esfera pública una herramienta estratégica para ejecutar la política petrolera. En segundo lugar, la declaración de interés público nacional del abastecimiento interno y de la actividad petrolera en su conjunto promueve un nuevo marco regulatorio para el sector. El decreto reglamentario 1.277 deroga explícitamente la libre disponibilidad de los recursos extraídos, la libertad de precios y la libre exportación e importación. A su vez, el Estado recobra su rol planificador mediante la creación de la "Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas" con el objetivo prioritario del abastecimiento interno. Por último, se vuelve a manifestar el carácter estratégico de los hidrocarburos, "como factor de desarrollo e incremento de la competitividad de los diversos sectores económicos y de las provincias y regiones". Aunque de forma simultánea, se enfatiza en el articulado de la ley "la obtención de saldos de hidrocarburos exportables para el mejoramiento de la balanza de pagos". Cabe advertir que una nueva meta

Sabatella

exportadora en base a la potencialidad de los recursos no convencionales (*shale oil* y *shale gas*) es incongruente con una visión estratégica de autoabastecimiento a largo plazo y recae en la falacia del esquema anterior. Tratándose de recursos no renovables, el sector es deficitario en el presente porque en el pasado se lo concibió imprudentemente como superavitario.

Una de las novedades más significativas respecto a la vieja YPF estatal es la incorporación al directorio de la empresa de las provincias nucleadas en la OFEPHI, además de los representantes por la Nación, (que se reparten las acciones expropiadas en un 49% y un 51%, respectivamente) y de un representante por parte de los trabajadores. Se establece a su vez un pacto de sindicación por 50 años entre Nación y provincias y prohíbe la transferencia de acciones sin el voto de una mayoría especial del Congreso.

Al mismo tiempo, la creación del Consejo Federal de Hidrocarburos aspira, en gran medida, a superar los límites impuestos por la provincialización del dominio del subsuelo en cuanto a la fijación de una política petrolera nacional.

La ley establece además la continuidad de la empresa bajo forma de sociedad anónima y contempla todo tipo de fuentes de financiamiento y de asociaciones con otras empresas públicas y empresas privadas nacionales e internacionales. A diferencia del modelo estatal previo a la década del noventa, el modelo de gestión escogido es mixto. Un 49% de la composición accionaria de la empresa permanece en manos de inversores privados, dada la necesidad de atraer flujos de capital para afrontar el déficit energético, y además se buscarán asociaciones con petroleras transnacionales que cuenten con la tecnología y las inversiones requeridas para la explotación de los yacimientos no convencionales, con un potencial enorme en comparación con los recursos fósiles remanentes en el país.

5) Reflexiones finales

El recorrido por las principales políticas petroleras de la posconvertibilidad evidencia contradicciones, ambigüedades, avances y retrocesos. Hasta la expropiación de la mayoría accionaria de YPF, la gestión del sector se mantuvo íntegramente a cargo de los operadores privados pero no equivale a sostener que el esquema neoliberal se

mantuviera intacto, ni muchos menos que se hubiera profundizado. Existieron tanto elementos de continuidad como elementos de ruptura. Entre los primeros, se ubican los sucesivos programas de incentivo a la actividad privada, el impulso a la incorporación del socio argentino en YPF y la culminación del proceso de provincialización. En tanto que el principal elemento de ruptura lo constituyó la política de retenciones, dados sus múltiples impactos, además de los acuerdos de precios y las restricciones a las exportaciones. Los principios de libertad de precios, libertad de exportación y libre disponibilidad de los hidrocarburos extraídos consagrados por el modelo neoliberal fueron sucesivamente recortados y no funcionaron como tales debido a necesidades económicas en la primera etapa y a necesidades energéticas en una segunda etapa.

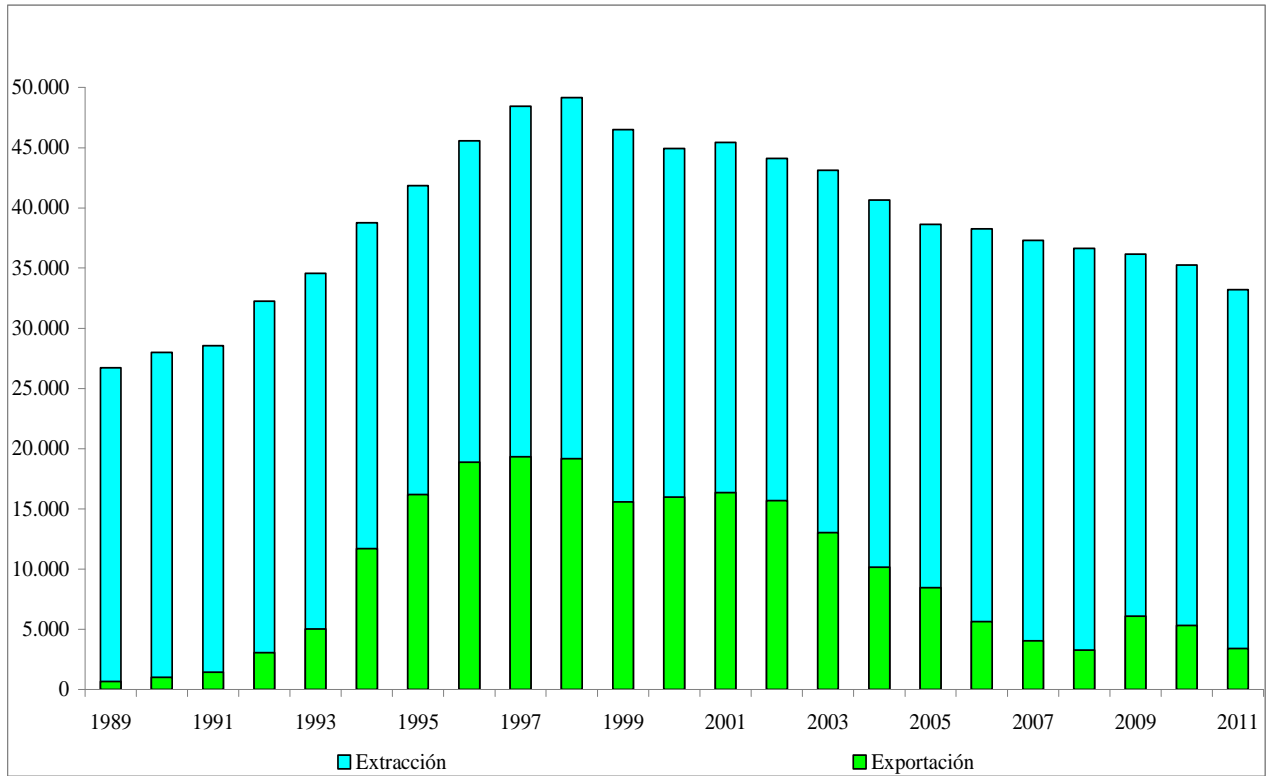
Las regulaciones estatales afectaron los intereses de las empresas petroleras pese a que nunca operaron a pérdida y a que obtuvieron importantes ventajas fiscales a lo largo de la década. La respuesta más explícita fue la de Repsol, cuyo comportamiento al mando de YPF se orientó a la reducción sustancial de las inversiones y de los volúmenes de extracción a costa del desabastecimiento interno, esperando el realineamiento de los precios internos con los internacionales y el íntegro restablecimiento de los principios neoliberales.

Con todo, las políticas regulacionistas se mostraron limitadas frente a la necesidad de garantizar el abastecimiento interno. La imposibilidad de continuar bajo un esquema que ponía en peligro el modelo económico y político vigente, condujo al Gobierno Nacional a sancionar la Ley de Soberanía Hidrocarburífera que devuelve herramientas de planificación estratégica al Estado.

Sin lugar a dudas, la estatización parcial de YPF y el nuevo marco regulatorio constituyen medidas estructurales y son de las más trascendentales del período de la posconvertibilidad, equiparables a la magnitud que tuvo la reestatización de los fondos jubilatorios. YPF no sólo es la empresa petrolera más importante del país sino también la más importante de toda la economía local. Los impactos de la nueva gestión se verificarán también en las áreas industrial, comercial, científico-tecnológico y laboral.

6) Anexo

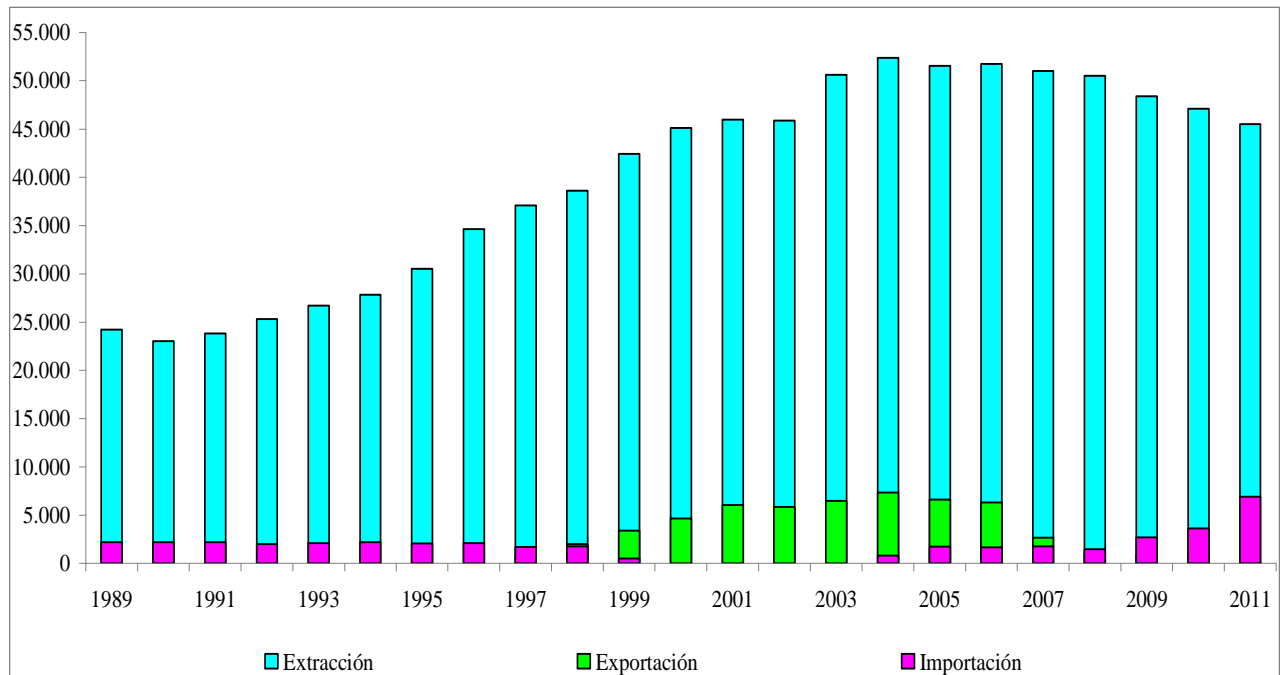
Gráfico 1: Extracción y exportación de petróleo crudo 1989-2011 (en miles de m3)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del IAPG

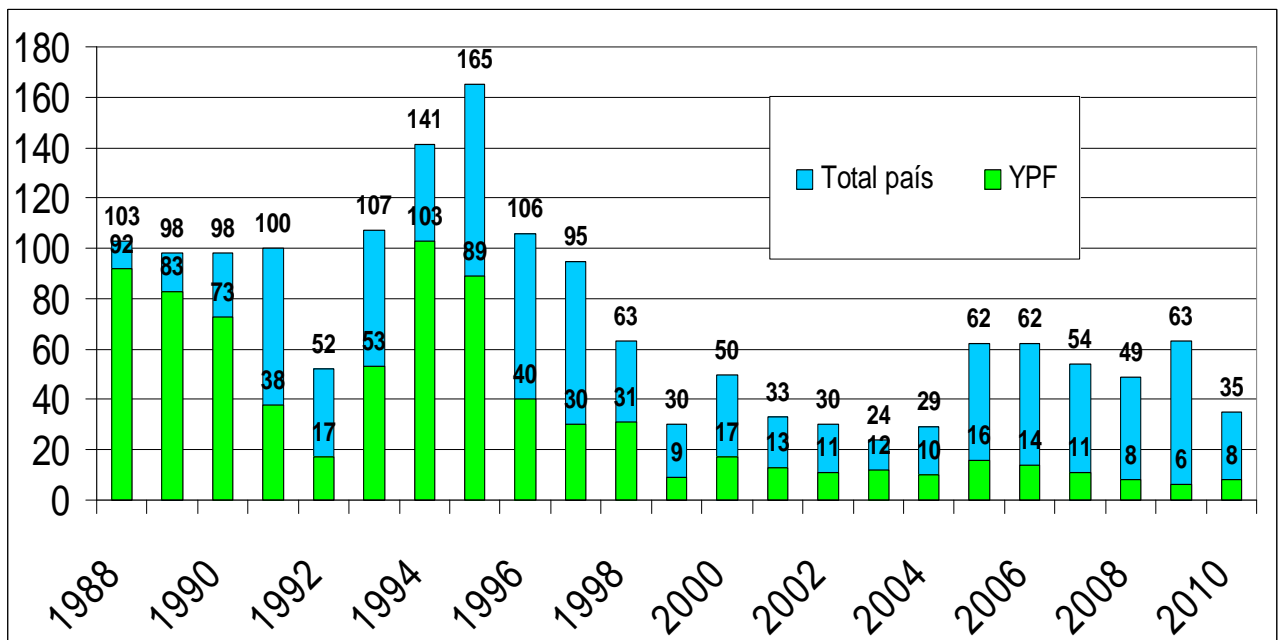
La política petrolera de la posconvertibilidad...

Gráfico 2: Extracción, exportación e importación de gas natural 1989-2011
(en millones de m3)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del IAPG

Gráfico 3: Pozos exploratorios total país e YPF



Fuente: Elaboración propia en base a datos del IAPG

Referencias bibliográficas

- Azpiazu, D. y Basualdo, E. (2004). *Las privatizaciones en la Argentina. Genesis, desarrollo y principales impactos estructurales*. Buenos Aires: Flacso.
- Barneix, P. (2012). El desempeño del sector petrolero argentino en el periodo 2002-2011: los problemas estructurales del modelo de desregulación y privatización. *Realidad Económica*. 268, 51-76.
- Barrera, M. (2012). Subexploración y sobreexplotación: la lógica de acumulación del sector hidrocarburífero en Argentina. *Apuntes para el Cambio*. 2, 19-35.
- Barrera, M. (2011). *Análisis del proceso de fragmentación y privatización de YPF.: un estudio de su transformación en el marco de la desregulación del mercado primario de hidrocarburos (1989-1999)*. Tesis de maestría no publicada, FLACSO Buenos Aires, Argentina.
- Basualdo, E. (2007). *Concepto de patrón o régimen de acumulación y conformación estructural de la economía*. Documento N° 1. Buenos Aires: FLACSO.
- _____ (2011). *Sistema político y modelo de acumulación. Tres ensayos sobre la Argentina actual*. Buenos Aires: Atuel.
- Bonnet, A. (2008). *La hegemonía menemista: el neoconservadurismo en Argentina (1989-2001)*. Buenos Aires: Prometeo.
- BP (2011). BP Statistical Review of World Energy 2011. [en línea]. [consulta: 1 de junio 2012]. <<http://bp.com/statisticalreview>>
- Campione, D. (2007). *Para leer a Gramsci*. Buenos Aires: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.
- Campodónico, H. (2008). *Renta petrolera y minera en países seleccionados de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- DE DICCO, Ricardo. *Inversiones en el sector hidrocarburífero, 2003-2011*. 2011. Centro Latinoamericano de Investigaciones Científicas y Tecnológicas. [en línea]. [consulta: 2 de octubre 2012]. http://www.cienciayenergia.com/Contenido/pdf/010711_rad_arg.pdf>
- DELLATORRE, Raúl. *Por si falla Bolivia, está Gas Plus*. 2008 [en línea]. [consulta: 1 de junio 2012]. <<http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-100468-2008-03-11.html>>
- Gramsci, A. (1986). *Antología*. México: Siglo XXI.
- KOLLMANN, Raúl. *Políticas que son amores*. 2012 [en línea]. [consulta: 1 de junio 2012]. <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-192453-2012-04-22.html>>
- Kozulj, R. (2005). *Crisis de la industria del gas natural en Argentina. Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 88*. Santiago de Chile: CEPAL
- Kozulj, R. y Bravo, V. (1993). *La política de desregulación petrolera argentina*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Mansilla, D. (2007). *Hidrocarburos y política energética. De la importancia estratégica al valor económico: desregulación y privatización de los hidrocarburos en Argentina*. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.

- _____. (2006). Una aproximación al problema de la renta petrolera en la Argentina (1996-2005). *Realidad Económica*. 223, 11-23.
- Mansilla, D. y Perrone, G. (2010). *Energía en Argentina. Evolución reciente, actualidad y perspectivas*. Documento Técnico N° 1, Centro de Estudios Económicos y Monitoreo de las Políticas Públicas (CEMoP). Buenos Aires: Fundación Madres de Plaza de Mayo.
- Muller, A. (2009). *Notas sobre el presente y las perspectivas de la energía en Argentina*. Buenos Aires: Plan Fénix.
- Ortiz, R. (2008, octubre 29-30). La extracción de recursos naturales y la persistencia de las reformas neoliberales en la Argentina "progresista". En Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, *Postneoliberalismo. Cambio o continuidad*. Seminario Internacional.
- PÁGINA 12. *Corte de subsidios a las petroleras*. 2012 [en línea]. [consulta: 1 de junio 2012].
<<http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-186862-2012-02-04.html>>
- Ramos Mejía, J. F. (2008). *El régimen jurídico del abastecimiento interno de hidrocarburos*. Petrotecnia. 49, 32-52.
- Recalde, M. (2012). Los recursos energéticos en Argentina: análisis de la renta. *Problemas del Desarrollo*. 170, 9-37.
- Sabbatella, I. (2011). La ecología política de la privatización de YPF: el debate parlamentario de 1992. En Universidad Nacional del Litoral, V Congreso Iberoamericano sobre Desarrollo y Ambiente.
- _____. (2010, junio 16-18). Cambio en la valoración de los hidrocarburos en Argentina durante el proceso de privatización de YPF. Aportes desde el Marxismo Ecológico y la Ecología Política. En Universidad Bolivariana de Venezuela, *Estudios Territoriales y Ecosociales*. I Congreso Internacional.
- Scheimberg, S. (2007). *Experiencia reciente y desafíos para la generación de renta petrolera "aguas arriba" en la Argentina*. Buenos Aires: CEPAL.
- Serrani, E. (2010). *Reformas estructurales y conformación de ámbitos privilegiados de acumulación de capital. El caso del mercado petrolero en Argentina (1988-1998)*. Tesis de Maestría no publicada, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Toledo, V. (2008). Metabolismos rurales: hacia una teoría económico-ecológica de la apropiación de la naturaleza. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*. 7, 1-26.

Bibliografía

- ENARSA. [en línea]. [consulta: 1 de junio 2012]. Disponible en: <<http://www.enarsa.com.ar/>>
- IAPG. Instituto Argentino del Petróleo y Gas. [en línea]. [consulta: 1 de junio 2012]. Disponible en: <<http://www.iapg.org.ar/>>
- Ministerio de Economía. [en línea]. [consulta: 1 de junio 2012]. Disponible en: <<http://mecon.gov.ar/>>
- Repsol. [en línea]. [consulta: 1 de junio 2012]. Disponible en: <<http://www.repsol.com>>

Sabatella

Secretaría de Energía. [en línea]. [consulta: 1 de junio 2012]. Disponible en: <<http://energia3.mecon.gov.ar>>

YPF. [en línea]. [consulta: 1 de junio 2012]. Disponible en: <<http://www.ypf.com>>