
Política económica I

El legado de la última dictadura en el mercado hidrocarburífero: la antesala de las reformas de los noventa

*Mariano A. Barrera**

El presente artículo tiene por objetivo, en el marco de los 20 años del inicio de la privatización de la petrolera estatal con la sanción de la ley 24.145, discutir las causas que coadyuvaron a que, hacia finales del mandato de Raúl Alfonsín e inicios de la presidencia de Carlos Menem, la empresa tuviera una dificultosa situación económica. Conforme esto, mientras el gobierno afirmaba que el quebranto de la empresa se debía a su “ineficiencia” endógena, en este trabajo se pretende aportar a la discusión al sostener que los desequilibrios económicos se debían a una serie de políticas económicas exógenas a la empresa, implementadas desde la dictadura militar-civil de 1976 y continuadas por el radicalismo, que fueron perjudicando la solidez de la firma y acrecentando el poder del sector privado que operaba como contratista. Esta discusión se considera importante, en tanto que puede ser un punto de partida para analizar las posteriores reformas implementadas en la década de los ‘90.

* Becario del Conicet y del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO. Licenciado en Ciencia Política (UBA), Magíster en Economía Política con Mención en Economía Argentina (FLACSO) y candidato a Doctor en Ciencias Sociales (FLACSO). Integrante del “Programa sobre petróleo y minería” de dicha área. Correo electrónico: marianoabarrera@gmail.com

A Daniel Azpiazu, por su compañerismo y su inmenso aporte en el estudio del poder económico local

Introducción

El 24 de septiembre de 2012 se cumplirán 20 años de sancionada la ley 24.145 que habilitó la privatización de la principal empresa del país, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Sociedad del Estado (YPF S.E.). Indudablemente, esta fecha marca el punto de quiebre de un largo proceso iniciado, cuando la empresa comenzó a ser reestructurada con un “sesgo privatista” durante la dictadura militar-civil de 1976. En este sentido, la enajenación final del paquete accionario de la compañía expresó la relación de fuerzas predominante durante la década del '90 -favorable al sector privado y gestada desde mediados de la década de los '70- que fue posible, en gran medida, por la implementación de una serie de medidas que permitieron que la disputa por la apropiación de sentidos fuera favorable a dicho acontecimiento.

El argumento oficial que desarrolló el gobierno de Carlos Menem giraba en torno de que la ineficiencia de YPF en la producción había generado un proceso de fuerte endeudamiento de la compañía y un mal desempeño en el sector, lo que ocasionaba que fuera la “única petrolera del mundo que daba pérdidas”. Sin embargo, si se analiza cuáles fueron los condicionantes que generaron altos pasivos y fuertes *déficits* en sus estados contables, se observa que estos se correspondían con factores exógenos a la empresa, vinculados con políticas aplicadas desde la Secretaría de Energía o el Poder Ejecutivo.

De este modo, el presente artículo centra el análisis sobre los principales mecanismos implementados por la dictadura militar-civil, continuados y hasta profundizados (fallidamente) por el gobierno radical de Raúl Alfonsín, que generaron desequilibrios estructurales en la compañía y que contribuyeron a que su posterior privatización se presentara ante la opinión pública, con alto grado de aceptación, como la única posible ante la situación vigente.

La política petrolera de la dictadura militar (1976-1983)

En términos generales el golpe de Estado que derrocó a María Estela Martínez, vicepresidenta electa y presidenta en ejercicio luego de la muerte de Perón, minó los pilares del patrón de acumulación basado sobre la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) e inauguró uno sustentado sobre la “valorización financiera del capital y el ajuste estructural” (Azpiazu y Schorr, 2010). La dictadura militar-civil (1976-1983) encontró su *leitmotiv* en la transformación del entramado social de la Argentina, por medio del terrorismo de Estado y el disciplinamiento a partir de mecanismos de mercado. Esto es, la mayor subordinación de las clases subalternas que cuestionaban el orden vigente, respecto de los sectores dominantes.

Este proceso de liberalización de las fuerzas del mercado y la reconfiguración del Estado en función de los intereses *directos* de las fracciones del capital más concentrado, generó un corrimiento de la frontera entre el Estado y la sociedad

civil que terminaría consolidándose recién en la década de 1990. En este sentido, además de la intervención en la economía en virtud de satisfacer demandas de ciertas fracciones del capital, se articularon una serie de medidas tendientes a reducir la participación de los trabajadores en el ingreso nacional y heterogeneizar la estructura social a través de la creciente dispersión salarial entre las categorías de los asalariados y de las distintas actividades económicas (Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 1986).

Además de los mencionados previamente, en este período se observan quiebres sustanciales principalmente en lo relativo al desempeño de las empresas públicas. Dado que la correlación de fuerzas no le permitía al gobierno de *facto* iniciar el proceso de venta de empresas públicas al capital privado, se implementaron *privatizaciones periféricas*, entendiéndose por éstas la transferencia, “aunque continuasen siendo propiedad del Estado, (...) de la mayor parte posible de sus actividades al sector privado a través de contratos de obras y servicios” (Martínez de Hoz, 1991: 53-54). Entre las principales empresas estatales que sufrieron este proceso de transferencia de ciertos activos al capital privado, se encuentra la principal firma del país, tanto en términos de su volumen de facturación como del rol estratégico que ocupaba: Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF).

Si bien la masa crítica existente les impedía privatizar YPF, en rigor, cabe agregar que dentro de las Fuerzas Armadas había cierta reticencia en cuanto a la venta de la petrolera estatal por el rol estratégico de dicho recurso en una guerra. Las hipótesis de conflicto que barajaba el gobierno (Chile en 1978 y Malvinas, concretada, en 1982) contribuían a frenar la transferencia de YPF al capital privado, en primer lugar, como se expresó, por el lugar estratégico que ocupa el petróleo en un conflicto bélico y, en segundo, dado que la solvencia de la empresa les permitía conseguir financiamiento que, posteriormente, podrían volcar tanto a la compra de armamento como a sustentar el programa monetario y la fuga de capitales (proceso conocido como *la bicicleta financiera*). No obstante, al final del mandato las autoridades económicas presentaron un proyecto a los actores que participaban del mercado primario de hidrocarburos para desarticular y transferir YPF al capital privado. Esta iniciativa no contó con el aval del sector, en tanto que, como sostuvo Jorge Bustamante, subsecretario de Economía de aquel momento, en función de lo expresado por alguien que trabajaba en una compañía contratista: “A ninguna empresa le interesa invertir y arriesgar, porque todas viven a costa de YPF” (en Bonelli, 1984: 138).

En este sentido, el correlato de las privatizaciones periféricas en el mercado primario de hidrocarburos fue una de las mayores incorporaciones de capitales privados en la historia de la explotación nacional. En su discurso de asunción al cargo de ministro de Hacienda, Martínez de Hoz expuso el plan económico del gobierno y se refirió al mercado primario de hidrocarburos, en general, y a YPF, en particular.

“Mantendremos a YPF como el organismo responsable de la ejecución de la política petrolera nacional, pero consideramos que (...) es imposible afrontar estas necesidades [de inversión] con los recursos con que cuenta YPF. [Se apelará] en todo lo posible, a la *contratación de diversas obras y servicios con empresas privadas nacionales o extranjeras*.

La primera prioridad es *asegurar la recuperación secundaria (...). Para ello YPF deberá llamar inmediatamente a licitación para la contratación de empresas privadas que deberán tomar a su cargo los trabajos respectivos. Deberá también contratarse con empresas privadas la extracción primaria en zonas con explotación ya iniciada y que YPF no está en condiciones de encarar de inmediato*". (cursivas propias, Martínez de Hoz, 1976: 12).

La política del gobierno fue clara. Se mantuvo a la empresa estatal -transformada en Sociedad del Estado (YPF S.E.)- como el núcleo rector de la actividad -dado que, como se señaló, la relación de fuerzas y el rol estratégico que ocupaba obstruían la privatización- pero se profundizó la política de contratos con el capital privado para transferir parte de la renta petrolera hacia estos sectores, en tanto que, en algunas ocasiones, se les llegó a reconocer el precio internacional del crudo extraído -en un contexto de fuerte incremento del valor del petróleo por factores políticos que en nada se correspondían con los costos de producción (Barrera y Vitto, 2009)-. En este sentido, a la par que se reducían las actividades de la empresa al transferirlas al sector privado, se despedían trabajadores. Esto determinó que YPF S.E. comenzara a contratar servicios a terceros para realizar tareas que previamente ejecutaba, por montos considerablemente superiores a sus costos. El argumento del gobierno era inyectarle mayor "eficiencia" a la empresa; sin embargo, en la práctica, esto significó el pago, por parte de la empresa estatal, del petróleo extraído por los contratistas a precios superiores a los costos que, hasta ese momento, manejaba YPF S.E..

En esta línea, se observa una notable expansión de la cantidad de empresas contratistas de la petrolera estatal en el campo de la explotación de hidrocarburos, en un contexto en el que convergieron altos precios internacionales del petróleo -producto, principalmente, del boicot de la OPEP- la voluntad del gobierno de *facto* de privatizar la mayor cantidad de actividades posibles y la presión del capital privado por obtener contratos de explotación. Este interés por parte de las compañías se asentaba sobre el escaso o nulo riesgo minero para éstas, dado que se firmaron contratos sobre áreas en las que YPF S.E. ya se encontraba extrayendo hidrocarburos, o en las que había invertido en exploración con el consecuente descubrimiento de petróleo y gas natural. Asimismo, a diferencia de las concesiones que establecían un canon, los contratos no preveían pago de ninguna índole, por lo que se constituía en una transferencia gratuita.

La expansión de empresas contratistas sobre áreas de explotación pertenecientes a YPF S.E. se corrobora al analizar los datos de extracción y ver la dinámica alcanzada tanto por la empresa estatal como por el sector privado. En este sentido, el capital privado, bajo la modalidad de contratos de explotación, tuvo el mayor protagonismo en torno de la extracción de petróleo, al alcanzar en 1981 el *record* en volumen y participación, 10,2 millones de m³ y 35,4%, respectivamente (**cuadro N° 1**). Este marcado y rápido incremento de la extracción se debió, por un lado, como se señaló, a que las áreas explotadas poseían un gran potencial productivo y/o ya se encontraban en explotación y, por el otro, a la gran proliferación de contratos con el capital privado. Lo sustancial del período de la dictadura en materia hidrocarburífera, es el quiebre que marcó respecto de los contratos firmados en su mayoría con el capital concentrado

Cuadro N° 1. Evolución de la extracción de petróleo y participación de YPF S.E., empresas contratistas, concesionarias y total país, 1976-1983 (en miles de m³ y %)

	YPF S.E.		Contratos		Concesiones		Total	
	(miles de m ³)	(%)	(miles de m ³)	(%)	(miles de m ³)	(%)	(miles de m ³)	(%)
1976	17.090	73,8	5.864	25,3	193	0,8	23.147	100
1977	18.786	75,0	6.050	24,2	211	0,8	25.047	100
1978	17.791	67,8	8.221	31,3	244	0,9	26.255	100
1979	18.276	66,6	8.885	32,4	274	1,0	27.434	100
1980	18.369	64,3	9.797	34,3	401	1,4	28.566	100
1981	18.189	63,0	10.216	35,4	448	1,6	28.852	100
1982	18.494	65,0	9.443	33,2	532	1,9	28.470	100
1983	19.367	68,0	8.495	29,8	612	2,1	28.474	100
Evolución interanual y tasa anual acumulativa								
1976-83 (interanual)	13,3		44,9		216,3		23	
1976-83 (T.A.A.)	1,8		5,4		17,9		3	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Anuarios de combustible de la Secretaría de Energía.

local, dado que “‘inventaba’ la producción secundaria de escritorio, pues toda la producción básica de un yacimiento obtenida por YPF pasaba a convertirse en básica y adicional en el mismo momento en que la contratista se hacía cargo del área, siendo el precio de la adicional, aproximadamente, tres veces mayor al de la básica” (Calleja, 2005: 127-128).

Si se desagrega la información de la explotación de los contratistas privados se puede observar una tendencia a la *subexplotación* y *sobreexplotación* de yacimientos. Entre 1977 y 1980 se transfirieron en calidad de contratos de explotación 21 áreas con una extracción anual por parte de YPF S.E. de 2,9 millones de m³. En este sentido, la mayor parte del incremento de la explotación de los contratistas se debió al traspaso en la contabilidad de la producción de la empresa estatal al sector privado. Conforme esto, cerca del 80% de los 3,7 millones de m³ que los contratistas incrementaron su extracción (Centro de Estudios del Petróleo Hipólito Yrigoyen, 1987: 118), al pasar de 6,0 millones de m³ en 1977 a 9,8 millones de m³ en 1980, se debe a este fenómeno¹ (**cuadro N° 1**). Esto se reafirma al analizar que luego de 1980, último año de mayor crecimiento de la cantidad de contratos firmados, la explotación alcanzó su tope en

¹ Nótese que entre 1977 y 1978 la extracción de YPF S.E., luego de haber ascendido en 1,6 millones de m³ el año anterior, descendió en casi 1 millón de m³, mientras que la relativa a los contratistas se incrementó en 2,2 millones de m³ -gran parte, como se señaló, debido a las transferencias de áreas en producción pertenecientes a la petrolera estatal-.

Cuadro N° 2. Evolución de la extracción secundaria de petróleo de YPF, empresas contratistas, concesionarias y total país, 1975-1983 (en miles de m³ y %) 1975 = 100

	YPF		Contratos		Total		Participación de la extracción secundaria sobre total explotación (%)
	(miles de m ³)	1975= 100	(miles de m ³)	1975= 100	(miles de m ³)	1975= 100	
1975	1.150	100,0	1.176	100,0	2.326	100,0	10
1983	2.448	212,9	1.691	143,8	4.139	178,0	15
1989	2.629	228,7	2.455	208,7	5.084	218,6	21
Contribución al crecimiento de las respectivas empresas en la extracción secundaria total de petróleo (%)							
1975-1983	71,6		28,4		100		
1975-1989	53,6		46,4		100		

Fuente: Elaboración propia sobre Anuarios de la Secretaría de Energía.

1981 y luego comenzó a descender. En rigor, lo que se observa es que el repunte del sector privado respondió a la transferencia de nuevas áreas en producción y no a incrementos genuinos en la explotación debido a mayores inversiones. En efecto, esto se desprende de las tasas de crecimiento en estos períodos: mientras que entre 1970 y 1976 la explotación de los contratistas descendió en torno del -3,4% anual, luego del traspaso de áreas en producción de YPF S.E. a este sector, la tendencia se revirtió entre 1976 y 1981, con un incremento anual acumulativo del 11,7 por ciento.

Por otra parte, otro dato de considerable relevancia en virtud del discurso pronunciado por Martínez de Hoz, es el relativo a la dinámica que adquirió la extracción secundaria². El argumento utilizado por el entonces ministro de Economía de la dictadura para avanzar en las "privatizaciones periféricas" era que, ante la imposibilidad de la petrolera estatal de realizar las inversiones pertinentes para incrementar la extracción por medio de métodos secundarios, debían transferirse áreas al capital privado para que desarrollara su explotación bajo esta modalidad. Sin embargo, si se analizan las estadísticas, sobre la base del **cuadro N° 2** se puede apreciar que entre 1975 y 1983 la principal contribución al crecimiento de la producción secundaria fue realizada por YPF (71,6%). A su vez, si se observa la evolución se puede constatar que mientras la petrolera estatal, en el interregno mencionado, incrementó su extracción en cerca del 112,9%, los contratistas lo hicieron en torno del 43,8%. Conforme esto, los 5 puntos porcentuales que creció la participación de la extracción secundaria

² Es aquella que se realiza a partir de introducir energías adicionales a las propias del reservorio, por ejemplo: agua y/o gas a presión.

sobre el total de la explotación del país, se debieron, principalmente, a los mayores incrementos realizados por la petrolera estatal. Una situación similar se aprecia si se extiende el análisis hasta 1989. En efecto, la contribución al crecimiento entre 1975 y 1989 responde en un 53,6% a YPF y en un 46,4% a los contratistas. De este modo, en el mismo período la petrolera estatal aumentó en un 128,7% la extracción secundaria mientras que los contratistas lo hicieron en un 118,6 por ciento.

El traspaso hacia el capital privado de áreas que operaba YPF tuvo una magnitud considerable. Entre 1975 y 1983 se sextuplicó la cantidad de firmas que extraían bajo la modalidad de contratos, en tanto que de 7 empresas que existían al inicio del período, se llegó, en el retiro del gobierno de *facto*, a 42 (Barrera, 2011).

En este sentido, la capacidad de *lobby* de ciertos grupos económicos vinculados con la “patria contratista”, les permitió entre 1975 y 1983, en algunos casos, incorporarse al mercado petrolero³ y, en otros, ampliar sus áreas⁴. Entre los más destacados se encuentran: Pérez Companc -que incrementó cuatro veces la cantidad de áreas en las que explotaba hidrocarburos-, Bidas -la cual triplicó sus zonas- y Astra -que pasó de operar un área a hacerlo en cinco-. Asimismo, si se consideran las empresas controladas por estos grupos, la evolución es mayor. En este sentido, a las seis de Bidas debería sumársele el área que obtuvo la empresa Apco, mientras que a las ocho de Pérez Companc, cabría añadirle las relativas a Quitaral-Co, Tecsca y S.A.D.E..

De esta manera, si se analiza la participación de estos grupos económicos y firmas extranjeras en el mercado primario, considerando sus empresas controladas en 1983, se aprecia una considerable concentración, en tanto que Pérez Companc participaba en el 30,3% de las áreas operadas por los contratistas, mientras que Bidas lo hizo en el 21,2% y Astra en el 15,2% (**cuadro N° 3**). En los contratos realizados para obtener las zonas de explotación, estos grupos con poder de *lobby* y vínculos con el gobierno de *facto*, presentaron en los pliegos de las áreas licitadas, un compromiso de explotación que casi duplicaba los que exhibía, para dichas zonas, la empresa estatal, dado que la modalidad de contratación preveía la adjudicación a las firmas que presentaran ofertas más altas (Bonelli, 1984).

A pesar de que los contratos de locación de obra y servicios contemplaban multas por el incumplimiento de la cuota de extracción pactada, y premios (materializados en sobreprecios) por la superación de la misma, a partir de su poder de *lobby* estos grupos obtuvieron la condonación de las multas imputadas por un valor de 40,5 millones de dólares (Bonelli, 1984). Desde finales de 1980 y durante 1981, las compañías solicitaron, por distintas vías, la renegociación de los contratos para adecuar los niveles de extracción comprometidos a los efectivamente explotados y, de este modo, evitar futuras sanciones. Para lograr sus objetivos, las empresas utilizaron sus vínculos con el poder de turno

³ Ejemplos de esto son las empresas Socma (grupo Macri), Tecnicagua, Techint (las tres dedicadas a la realización de obras de infraestructura) y Petrolar (subsidiaria de Alpargatas), entre otros.

⁴ En esta línea se encuentran los grupos Pérez Companc, Bidas y Astra, como los más importantes.

Cuadro N° 3. Participación de los principales grupos económicos y empresas transnacionales en las áreas, 1983 (en valores absolutos y %)

	Áreas en las que operaban	% sobre el total de áreas
Pérez Companc	10	30,3
Bridas S.A.P.I.C.	7	21,2
Astra C.A.P.S.A.	5	15,2
Techint	4	12,1
Amoco	3	9,1
Inalruco S.A.	3	9,1
Pluspetrol	3	9,1
Serv. Ryder Scott	3	9,1
Macri	2	6,1
Total de áreas	33	

*El total del porcentaje excede el 100% dado que se está contemplando la cantidad de áreas en las que cada grupo tiene participación.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Secretaría de Energía.

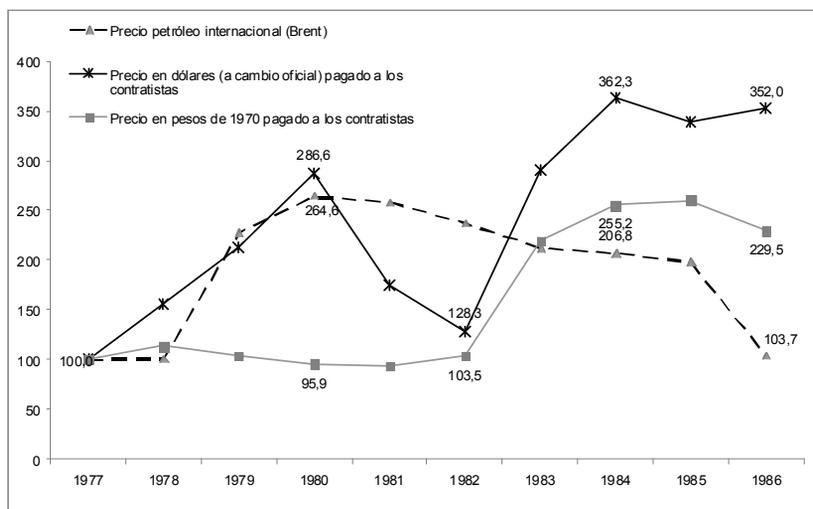
y distintos tipos de presiones⁵. El objetivo de las contratistas era doble y combinado: disminuir los compromisos de extracción contemplados en los contratos y, a su vez, obtener un incremento en los precios, dado que sostenían que no les “cerraba” la ecuación económica-financiera.

Los distintos mecanismos que generaron los desequilibrios de YPF: la transferencia de renta

La proliferación de contratos de locación de obra y servicios, como parte de la estrategia de implementar “privatizaciones periféricas”, sumada a las numerosas prerrogativas concedidas al capital privado, generaron una transferencia hacia los contratistas de, por un lado, áreas de explotación y, por el otro, recursos económicos, pertenecientes a YPF S.E.. La renegociación de los contratos petroleros en 1983 significó fuertes incrementos en el precio medio del petróleo pagado a los contratistas. Como se aprecia en el **gráfico N° 1**, entre 1977 y 1980, la evolución de los precios locales en dólares y los internacionales, con ciertos matices, tuvieron un comportamiento similar en tanto que ambos crecie-

⁵ Entre los distintos mecanismos utilizados, puede señalarse la disminución intencional de la explotación. Esto se corroboró con un informe de la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP) de noviembre de 1983, en el cual se revelaba que en muchos de los yacimientos en los que explotaban los contratistas, hubo marcadas disminuciones del consumo eléctrico, en tanto habían dejado de bombear los pozos petrolíferos para frenar temporalmente la extracción (Bonelli, 1984).

Gráfico N° 1. Evolución del precio internacional del crudo (Brent), precio en dólares y en pesos de 1970 pagados a los contratistas, 1977-1986 (número índice 1977=100)



Fuente: Elaboración propia sobre British Petroleum y Pistonesi, Figueroa de la Vega y Torres (1988)

ron, aunque los locales en mayor medida producto de la apreciación cambiaria de la política monetaria. Sin embargo, con las devaluaciones de 1981, medidos en dólares, descendieron un 55% y se posicionaron un 28% por encima del año base (1977). Con respecto a los precios en pesos de 1970, en rigor, se mantuvieron relativamente constantes entre 1977 y 1982. Luego de 1982 -con las renegociaciones realizadas por la dictadura militar-civil-, mientras el precio internacional del crudo Brent continuó su leve pero persistente caída hasta 1985, con un marcado descenso en 1986, los precios domésticos, tanto en pesos de 1970 como en dólares, iniciaron una fase ascendente (en mayor nivel los medidos en divisa). De este modo, mientras que entre 1977 y 1986 -con ascensos y descensos- el precio local en dólares se acrecentó un 252,0% (15,0% anual acumulativo), el medido en pesos de 1970 se incrementó un 129,5% (9,7% anual), y el internacional, apenas subió un 3,7% (0,4 anual).

Sobre la base de la información disponible, luego de las renegociaciones, en 1983, YPF S.E. pagó a los contratistas, cuanto menos, 416,9 millones de dólares, por un petróleo que le hubiera costado extraer -según las estimaciones- 103,0 millones de dólares⁶. Esto significa una transferencia neta de recursos de YPF S.E. durante ese año por más de 314,0 millones de dólares al capital privado bajo la modalidad de contratación⁷. Este drenaje de recursos netos del

⁶ Para ampliar la información suministrada, se puede consultar Barrera (2011).

⁷ Esta cifra está subestimada por tres motivos. En primer lugar en tanto que ese dato refleja el pre-

sector público a las empresas que operaban en el mercado primario representó, el 7,1% de la deuda externa de la compañía en 1983, valuada en 4.451 millones de dólares.

Este importante desempeño por parte del sector privado “contratista” tuvo su correlato en el deterioro de las condiciones de la empresa estatal. La transferencia de áreas que operaba YPF S.E, entre 1977 y 1982, a esta fracción del capital, las cuales generaban entre el 14,1% y 15,5% de su producción, redundó en uno de los peores rendimientos de la empresa estatal al alcanzar un crecimiento del 1,8% anual acumulativo.

En conjunto, durante el gobierno de *facto* la actividad petrolera creció un 23% (3% anual) (**cuadro N° 1**) que, si bien fue modesto, le permitió al país lograr el autoabastecimiento. En rigor, éste se debió a que maduraron ciertas obras de infraestructura tendientes a diversificar la matriz energética para reducir su dependencia del petróleo y, fundamentalmente, a que el PIB creció, entre 1976 y 1983, apenas un 1,6%, con el agravante de que, luego de décadas de incremento, la industria cayó un 10% (Basualdo, 2006; Azpiazu y Schorr, 2010). Este estancamiento de la producción global con una marcada caída de la industria, impactó en un menor consumo energético, lo que facilitó el autoabastecimiento.

El aumento del valor de referencia para el pago de regalías y la caída del nivel de retenciones

Con respecto al deterioro de la empresa estatal pueden mencionarse tres causas más que coadyuvaron en este aspecto: el incremento del valor de referencia para el pago de regalías; el bajo nivel de retenciones y el aumento de la deuda de la compañía. Como se señaló, la constante transferencia de parte importante de la renta petrolera al capital privado en concepto de pago por la extracción de petróleo fue otra de las medidas que contribuyó con los desequilibrios económicos de la firma. Sobre la base de la información disponible para 1983, la transferencia de renta al capital privado durante ese año fue como mínimo de 315 millones de dólares, en tanto que pagó, por un petróleo que YPF había descubierto, un precio cuatro veces superior a sus costos de extracción.

Por otra parte, la promulgación del decreto 2.227/80 por medio del cual se fijó que para determinar el valor “boca de pozo” de los hidrocarburos líquidos y gaseosos para el pago de regalías, se establecía como “precio de referencia” el

cio de la “producción base”. Según estimaciones sobre Bonelli (1984), el 19,6% del volumen de crudo extraído durante 1983 superó esta “producción”, por lo que se abonó en función del precio de petróleo “excedente”. Conforme esta información, el monto pagado a los contratistas habría alcanzado los 489 millones de dólares y la transferencia de renta habría arribado a los 386 millones de dólares. En segundo lugar, la subestimación proviene de que los costos de YPF se calcularon sobre las inversiones tanto de exploración (las más costosas y riesgosas) como explotación, mientras que los contratistas solamente destinaron recursos a extraer hidrocarburos y no a descubrirlos, por lo que sus erogaciones eran marcadamente inferiores. Asimismo, en este período como durante la vigencia de los contratos YPF se hacía cargo del 12% de regalías que se pagaba a las provincias, lo cual disminuía los costos de los privados e incrementaba los de la empresa estatal.

Arabian Medium (31° API). Esta actualización se realizó de forma gradual estableciendo un incremento en 7 puntos porcentuales hasta alcanzar el precio internacional pleno en 1987 (100%). La medida le ocasionó a YPF una deuda con las provincias, acumulada entre 1980 y 1990, del orden de los 2.500 millones de dólares, que fue saldada recién en 1993 con la privatización de la empresa.

Asimismo, otro elemento que perjudicó a la empresa fue el bajo nivel de retenciones⁸ que poseían los derivados del petróleo que comercializaba YPF S.E., lo que también devino en una de las causas de la descapitalización de la compañía. Del 9% que representaba el gravamen instalado por Mosconi en 1929 para la construcción de caminos, con el paso de las administraciones, las contribuciones fueron variando en función de los intereses de los respectivos gobiernos. Mientras que durante el período 1965-1974, la retención de la nafta especial se ubicó, en promedio, en el 49,1%, en el lapso del gobierno militar-civil, la retención giró en torno del 42,6%, es decir, 6,5 puntos menos respecto de la media de la década previa⁹. Esto, a su vez, sucedió en un contexto en el que se le impedía aplicar incrementos reales de sus precios, por lo que hubo una caída en los ingresos de la compañía¹⁰. Durante el gobierno de Alfonsín, la distribución entre YPF S.E. y el Estado fue perjudicial para la empresa, producto de las necesidades fiscales de la administración radical, dados los desequilibrios heredados de la dictadura. En este sentido, la empresa pasó a retener apenas el 33,5% de la venta de nafta especial durante el interregno 1984-1989.

El intencionado endeudamiento de YPF

Además de estas transformaciones en los gravámenes aplicados a la empresa, el gobierno de *facto* implementó otras medidas que perjudicaron estructuralmente a YPF S.E.. La política económica desarrollada que instauró un nuevo patrón de acumulación basado sobre la valorización financiera del capital, determinó un cambio relativo en el funcionamiento de las empresas públicas, en tanto que devinieron, en términos de su “utilidad” para el Ministerio de Economía, en “canalizadoras de crédito externo”.

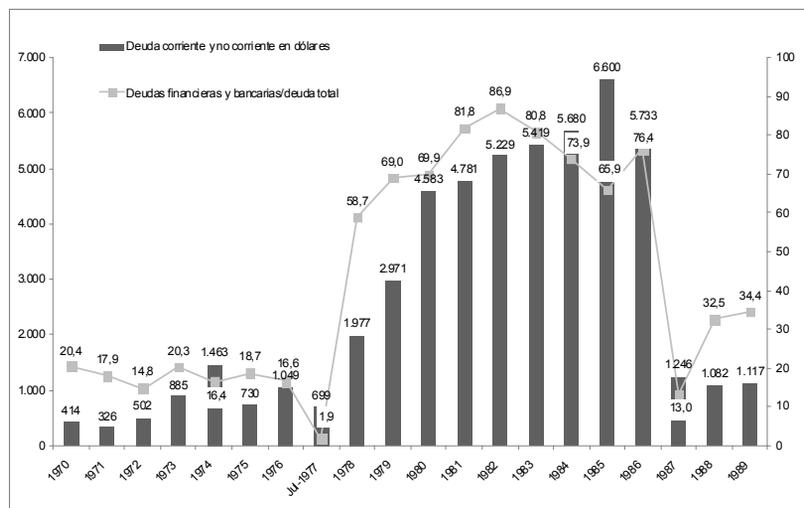
Esto sucedió dado que dicha cartera necesitaba incrementar las divisas en el mercado cambiario para que los grupos económicos pudieran fugar al exterior sus ingresos valorizados financieramente. El marcado endeudamiento externo de la compañía fue posible, en gran medida, por la amplia liquidez internacional que existía como consecuencia del excedente de divisas que había generado el aumento del precio del petróleo (los denominados *petrodólares*) y por las reformas financieras realizadas a principios de la década en el plano internacional y hacia 1977 en la Argentina.

⁸ Por retenciones se entiende la parte que la empresa comercializadora “retiene” luego de descontarle al precio final del producto los impuestos correspondientes.

⁹ Un mes antes del golpe de Estado YPF obtenía el 58% de las ventas de sus productos derivados del petróleo, con lo que la caída en relación con el final del período dictatorial fue de 15,4 puntos.

¹⁰ Para una mayor información respecto de la evolución del IPC y de los precios de retención y finales de la nafta especial se puede consultar Barrera (2011).

Gráfico N° 2. Evolución de la deuda externa corriente y no corriente de Y.P.F. S.E. y participación de las deudas bancaria y financiera sobre el total de deuda, 1970-1989 (en millones de dólares corrientes y %)



Fuente: Elaboración propia sobre Memorias y Balances de Y.P.F.

En este sentido, según consta en las conclusiones del fallo del juez Ballester, YPF S.E. fue obligada por los equipos de Martínez de Hoz a tomar "no menos de 423" préstamos en el exterior. Los créditos tomados por YPF S.E., pero destinados al Banco Central, comenzaron a incrementar el endeudamiento de la compañía hasta comprometerla fuertemente. Según se puede apreciar en el **gráfico N° 2**, con excepción del año 1974, el endeudamiento corriente y no corriente de la firma osciló en torno de los 326 y 885 millones de dólares, con una relación de deuda financiera y bancaria sobre el total de la deuda inferior al 20%. Sin embargo, durante la intervención militar el endeudamiento de la compañía se incrementó considerablemente hasta alcanzar, en 1983, los 5.419 millones de dólares (tomando como base 1975, el incremento anual acumulativo fue del 28,5%), motorizada, primordialmente, por las deudas financiera y bancaria -principalmente la primera de éstas-, las cuales llegaron a representar en 1982 el 86,9% del total adeudado. Conforme esto, mientras que en 1976 el endeudamiento externo era de 640 millones de dólares (el 61% del total), hacia 1983 se ubicaba en 4.451 millones de dólares (82,14%) (YPF, 1983 e YPF, 1984).

El incremento de la deuda de YPF, en rigor, tenía como objetivo cubrir el *déficit* que le generaba, por un lado, la compra de petróleo a los contratistas -sobre áreas que había descubierto YPF S.E.- a un valor considerablemente superior al que le costaba extraerlo a la petrolera estatal y, por el otro, la venta de ese crudo a un precio subsidiado a las refinadoras privadas. Asimismo, el desfase presupuestario se generaba por la caída en el nivel de las retenciones arti-

culado con el descenso en términos reales de los precios de los derivados. Finalmente, y esencialmente, el endeudamiento le permitía al Ministerio de Economía conseguir financiamiento para volcarlo posteriormente a sustentar el programa monetario y la fuga de capitales (Basualdo, 2006 y Ballester, 2000). Esta política le generó a la empresa problemas en corto, mediano y largo plazos, para afrontar los excesivos costos financieros.

Vale resaltar que las medidas señaladas no provenían de la propia empresa sino que respondían a directivas fijadas tanto por la Secretaría de Energía como por el propio Poder Ejecutivo nacional.

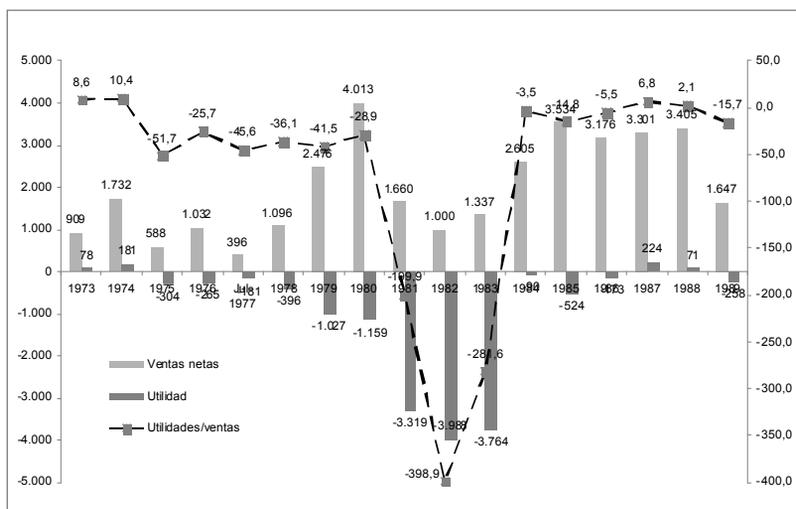
Al agotarse la política monetaria implementada, a inicios de 1981 las autoridades incrementaron el tipo de cambio en un 10%, lo que culminó con *la tablita* y, meses después, realizaron dos devaluaciones más del orden del 30% cada una (Basualdo, 2006). Conforme esto, la empresa estatal profundizó sus inconvenientes para afrontar su deuda en dólares. A raíz de ello, los directivos le solicitaron al gobierno que les entregaran seguros de cambio para poder cumplir con los compromisos; sin embargo, a pesar de que el Poder Ejecutivo autorizó dicho beneficio a las empresas privadas que lo solicitaban, se lo negó a YPF S.E. y otras empresas públicas. Por este mecanismo, entre 1981 y 1983, el Estado absorbió 8.234 millones de dólares de la deuda contraída por el capital privado (Basualdo, 2006).

Las consecuencias de las política de la dictadura en la rentabilidad de YPF

Sobre la base de lo desarrollado, se puede sostener que la política del gobierno hacia el sector tendió a dinamizar o acrecentar las ganancias y el poder del capital privado, en detrimento de YPF S.E.. Esto se puede observar en el **gráfico N° 3** el cual describe la evolución de la rentabilidad de la compañía entre 1973 y 1989. Tal como se observa, previo a la intervención militar de la empresa en 1975 YPF S.E. tuvo utilidades cercanas al 10%. A partir de 1975, con la intervención la petrolera estatal ingresó en una fase de desequilibrio constante que duró doce años. Recién en 1987 YPF S.E. pudo “estabilizar” sus cuentas y consiguió una rentabilidad durante ese año y el siguiente. La inestabilidad económica generada en la compañía durante la dictadura alcanzó tal magnitud que las pérdidas en el trienio 1981-1983 fueron entre dos y cuatro veces superiores a las ventas netas de los respectivos años.

De esta manera, la imposibilidad de privatizarla se tradujo en una articulación de medidas que minaron las bases de sustentación de la empresa y potenciaron el accionar del capital privado. En este sentido, las autoridades políticas y económicas de la dictadura comprendieron que para transformar radicalmente el sector, es decir, para acabar con el poder de mercado de YPF S.E., era menester que el sistema en sí mismo colapsara. Para modificar definitivamente la arquitectura del mercado de hidrocarburos, había que generar grietas en la matriz. Las fisuras que presentaba YPF S.E., producto de la persistente transferencia de recursos al sector privado, la descapitalización de la compañía por medio del descenso de las retenciones, el exorbitante endeudamiento externo

Gráfico N° 3. Evolución de las ventas netas, las utilidades y relación utilidades sobre ventas, 1973-1989 (en millones de dólares corrientes y %)



Fuente: Elaboración propia sobre Memorias y Balances de Y.P.F

y, en menor medida, la actualización del pago de las regalías sobre la base del precio internacional de referencia, terminarían condicionando el accionar del gobierno de Alfonsín en lo relativo al sector hidrocarburífero y, en el mediano plazo, al profundizarse, culminarían minando la estructura de la empresa.

El gobierno radical: entre la continuidad y la profundización (fallida) (1983-1989)

La derrota en la Guerra de Malvinas, junto con el agotamiento de la estrategia político-económica que impuso la dictadura militar-civil -a fuerza de represión y desapariciones-, propició la retirada del gobierno de *facto* y el llamado a elecciones presidenciales y legislativas para el 30 de octubre de 1983. La situación económico-social con la que se encontró el presidente electo, Raúl Alfonsín (1983-1989), era significativamente compleja. La producción del país se encontraba estancada y la dinámica del mercado laboral era adversa a la creación de nuevas fuentes de trabajo y proclive a continuar con la caída de la participación de los trabajadores en el ingreso nacional. Asimismo, el *déficit* fiscal rondaba el 17%, la inflación persistía con altas tasas (430% en el año) y la deuda externa había alcanzado, en apenas ocho años, los 45.100 millones de dólares, similar a las exportaciones argentinas durante cinco años (Azpiazu, 2011).

Si se analizan las políticas petroleras durante el interregno alfonsinista, es dable afirmar que, a grandes rasgos, no existieron rupturas respecto de las medidas de su antecesor, sino continuidad y, en cierta medida, profundización (*fallida*).

Durante el primer año de la administración radical, la extracción de petróleo, salvo la realizada por medio de las concesiones, tuvo un leve descenso, el cual se sumó al pobre desempeño durante el período dictatorial. Asimismo, las reservas de crudo se redujeron un 3,4% alcanzando los 373,4 millones de m³, lo que continuó complicando su horizonte.

Para contrarrestar estas caídas, el gobierno implementó una serie de planes, algunos de ellos con escaso impacto real en función de los fines proclamados. El primero fue el Plan Houston cuyo objetivo era ampliar las reservas de hidrocarburos del país, frente a su amesetamiento -con tendencia descendente-. El Plan, aprobado por el decreto 1.443/85, fue presentado ante la comunidad internacional en la ciudad de Houston, estado de Texas, en los Estados Unidos. Su característica principal fue la constitución de contratos entre YPF S.E. y los capitales privados por medio de los cuales éstos adquirirían el derecho de explorar hasta el 88,6% del total de la superficie sedimentada del país. En efecto, de los 1.508.927 km² que conformaban dicha superficie, se licitaron 165 bloques, con una superficie de 1.130.062 km² (74,9%) en tierra firme y 207.460 km² (13,7%) costa afuera, para ser explorados por las compañías privadas. El 11,4% restante, 171.405 km², fue reservado para que YPF S.E. realizara sus inversiones en busca de hidrocarburos (Salas, 2007).

En caso de que se encontraran hidrocarburos por parte de los privados, YPF S.E. podía asociarse para extraer los hidrocarburos, con una participación mínima del 15% y máxima del 50%, en cada área, asumiendo dichos porcentajes en los costos de desarrollo y explotación. Asimismo, el precio al que YPF S.E. adquiriría el petróleo de los contratistas oscilaba en torno del 70% y 85% del precio internacional -dependiendo de la productividad del yacimiento- aunque en rigor, en tanto que la empresa estatal debía afrontar el pago de las regalías, el costo real giraba alrededor del 82% y 97% (Kozulj y Bravo, 1993).

Con respecto a las áreas que se licitaron al capital privado surgieron ciertos cuestionamientos en tanto que, como sostiene Kozulj y Bravo (1993), algunas de ellas eran consideradas de bajo riesgo minero. La crítica realizada por los autores parece confirmarse al analizar el **cuadro N° 4**. De las 86 áreas en las que se firmaron permisos de exploración con el capital privado, 9 de las cuales fueron revertidas, 39 (45,3%), eran catalogadas de bajo riesgo minero, número que asciende a 53 (61,6%) si se agrupa con las de riesgo moderado. De este modo, al observar las áreas de alto o muy alto riesgo minero, las cuales hubiera sido necesario explorar para ampliar realmente las reservas, representaban el 38,4% del total, con 33 contratos firmados.

En rigor, este accionar por parte del capital privado, denota una característica intrínseca de estas fracciones del capital que se remonta a tiempos pretéritos: la escasa propensión a realizar inversiones de riesgo, en tanto que, de esta manera obtienen tasas de ganancia extraordinarias a partir de que actúan en mercados poco competitivos y, en tanto tal, altamente rentables¹¹. Esto se corrobora, incluso, con el magro desempeño de las empresas y exiguos descubri-

¹¹ Sobre un análisis del rendimiento económico de estos grupos como consecuencia de los contratos, se puede consultar Castellani y Serrani (2010), pp. 1-31.

Cuadro N° 4. Permisos de exploración entregados al capital privado en el marco del Plan Houston e inversiones realizadas, entre 1985 y 1991 (en cantidad, %, riesgo y miles de dólares corrientes)*

	Cantidad	%	Compromisos de inversión	Inversión realizada al 30 de noviembre 1990	% de cumplimiento
Bajo	39	45,3	543.322	163.057	30,0
Moderado	14	16,3	126.874	18.437	14,5
Subtotal	53	61,6	670.195	181.494	27,1
%			70,4	78,4	
Alto	2	2,3	42.543	5.091	12,0
Muy alto	31	36	238.653	45.060	18,9
Subtotal	33	38,4	281.196	50.151	17,8
%			29,6	21,6	
Total	86	100	951.391	231.645	24,3

*Incluye cuatro áreas en adjudicación directa.

Fuente: Elaboración propia sobre Barrera (2011).

mientos asociados con la implementación de la ley de Contratos de Riesgo de la dictadura.

Esta situación de escaso riesgo se ratifica, incluso, al comparar la inversión comprometida con la realmente ejecutada. Al igual que con las licitaciones de explotación realizadas durante la última dictadura, en las cuales se habían ofertado montos de extracción muy inferiores a los posteriormente efectuados, en esta ocasión el porcentaje de cumplimiento de las inversiones fue de, apenas, el 24,3%. Asimismo, se pueden observar dos cuestiones de sustancial relevancia. En primer lugar, el 70,4% de las inversiones comprometidas fueron destinadas a las áreas de bajo y moderado riesgo, contra el 29,6% de las áreas de alto y muy alto riesgo. Incluso, al analizar las inversiones efectivas se observa un resultado similar. Mientras que el 78,4% de las ejecutadas se encuentran en las áreas de menor riesgo, este valor desciende al 21,6% si se analizan las de alto y muy alto riesgo.

En segundo lugar, al cruzar el cumplimiento de inversión con el riesgo minero se aprecia que la mayor ejecución se concretó en las áreas de bajo riesgo (30,0%). Nuevamente, si se aglutinan los datos en función de, por un lado, bajo y moderado riesgo y, por el otro, alto y muy alto riesgo, se observa que mientras en el primero el nivel de cumplimiento alcanzó el 27,1%, en el segundo descendió al 17,8 por ciento.

Conforme esto, a raíz de las escasas inversiones y, por ende, exiguos descubrimientos, de 389,5 millones de m³ que había de reservas de petróleo en 1983 se descendió a 344,6 millones de m³ en 1989. En función de los datos obser-

vados es sensato sostener que el Plan no cumplió con los objetivos buscados. Sin embargo, ciertos actores -vinculados con el sector privado- años después sostuvieron que, si bien no se alcanzaron los objetivos proclamados, en cambio sirvió para que los capitales ingresaran nuevamente de forma masiva y se consolidaran en el sector¹².

En rigor, el objetivo proclamado por las autoridades -incrementar las reservas- no era importante. El Plan, en sí mismo, abría un horizonte para implementar en el futuro una nueva política petrolera sin la preeminencia de YPF S.E. en tanto que el ingreso masivo de capitales, principalmente foráneo, iría erosionando paulatinamente su poder. Para los sectores ligados con las empresas privadas, este potencial del Plan era de sustancial relevancia.

El Plan Houston debería ser comprendido, fundamentalmente, en el marco de las estrategias realizadas por el sector privado para acrecentar su injerencia en el mercado primario de hidrocarburos, potenciada desde 1976, máxime considerando la debilidad en la que se encontraban tanto YPF S.E. como el propio Estado nacional luego del período dictatorial, frente a un sector privado significativamente robustecido. Este nuevo ingreso masivo de capitales y la mayor participación en la extracción que adquirieron en el correr de los años, cercenaron -o, al menos, cuestionaron- el poder regulatorio de YPF S.E..

Asimismo, desde el lado de la empresa estatal se intentaron realizar inversiones para ampliar las reservas, como consecuencia de la escasa efectividad del Plan Houston. En este sentido, el gobierno nacional en 1987 impulsó el Plan Comodoro Rivadavia, el cual trazaba como objetivos incrementar las reservas de hidrocarburos. Dado el escaso territorio asignado a YPF S.E., y la debilidad estructural en la que se encontraba, los esfuerzos realizados no tuvieron efectos prácticos.

En cuanto a la explotación de petróleo, la persistente caída que se venía manifestando durante el gobierno radical, tanto por parte de la empresa estatal como de los contratistas y concesionarios, generó preocupación en las autoridades nacionales. En efecto, mientras que entre 1984 y 1987 la extracción nacional descendió un 10,7%, la de YPF S.E. mermó un 15,1%, la de los contratistas un 0,4% y la de los capitales que poseían concesiones un 17,0% (**cuadro Nº 5**). Este escenario de mercado descenso de la producción se debía, en gran medida, por parte de YPF S.E., a la grave situación económica por la que atravesaba la empresa, la cual le dificultaba realizar las inversiones pertinentes en las áreas que conservaba. Por parte de los contratistas, a las escasas inversiones realizadas en las áreas transferidas durante el gobierno de *facto* y a la lógica utilizada por medio de la cual disminuían la extracción para presionar por el

¹² "Este Plan se constituyó -sin lugar a dudas- en un profundo cambio en la política hidrocarburífera. Éste se transformó de un sistema dominado exclusivamente por la empresa del Estado, a un sistema abierto y desregulado, con la mayor parte de la responsabilidad en manos del sector privado. (...) En consecuencia, la decisión política de convocar al capital extranjero para realizar inversiones en exploración, fue la mayor virtud del Plan Houston, independientemente de sus resultados que, como sabemos, fueron escasos. (...) A todo esto, ***transcurridos 6 años desde que se lanzó el Plan, solamente 2 áreas se encuentran en producción***" (negritas en el original, cursivas propias, Fundación "Consejo para el Proyecto Argentino", 1992: 28/31).

Cuadro N° 5. Evolución de la extracción de petróleo y participación de YPF S.E., empresas contratistas, concesionarias y total país, 1983-1989 (en miles de m³, % y años)

	YPF S.E.		Contratos		Concesiones		Total		Reservas	Horizonte de reservas
	(miles de m ³)	(%)	(miles de m ³)	(%)	(miles de m ³)	(%)	(miles de m ³)	(%)	(miles de m ³)	(años)
1984	18.796	67,5	8.344	30	697	2,5	27.838	100	373.407	13,4
1987	15.966	64,2	8.311	33,4	579	2,3	24.857	100	357.151	14,4
1989	16.639	62,3	9.425	35,3	647	2,4	26.713	100	344.623	12,9
Evolución interanual										
1984-1987 (interanual)	-15,1		-0,4		-17		-10,7		-4,4	
1984-1989 (interanual)	-11,5		13		-7,1		-4		-7,7	
Fuente: Elaboración propia sobre Anuarios de combustible de la Secretaría de Energía.										

pago de mejores precios. Conforme esto, luego de que la producción por contratos alcanzó su rendimiento máximo en 1981 (con una extracción de 10,2 millones de m³), comenzó a descender a una tasa anual del 3,4% hasta llegar, en 1987, a 8,3 millones de m³.

Para revertir esta situación el gobierno puso en marcha dos nuevos planes, el Huergo y el Olivos I. El primero de ellos, focalizó los esfuerzos para incrementar la extracción desde la empresa estatal. El mecanismo implementado consistió en, por un lado, aumentar el precio del petróleo que se le reconocía a YPF S.E., lo que, en última instancia, devino en un mayor importe en los expendedores. En el decreto 1.758/87 se estableció, en noviembre de ese año, un incentivo a la producción de petróleo que generó un acrecentamiento del valor del crudo extraído por dicha empresa hasta el 80% del internacional, incremento que significó un alza del 45% respecto del previamente establecido (Kozulj y Bravo, 1993). El mayor reconocimiento a YPF administración por el petróleo extraído, intentaba paliar el déficit que le generó la política implementada por el gobierno de *facto* -y continuada por el radical-, por medio de la cual vendía su crudo a las refinadoras privadas a un precio inferior al que le pagaba a los contratistas. Considerando los valores de mayo de 1989, mientras que la empresa compraba el crudo a 61,8 dólares el m³, posteriormente lo vendía a las refinadoras privadas a 24,4 dólares el m³, lo que ocasionó una pérdida estimada durante ese año de entre 12,6 y 24,6 millones de dólares corrientes. De igual

modo, luego de nueve meses de vigencia del incentivo, por medio del decreto 985/88 se derogó.

El otro mecanismo que concretó el gobierno para favorecer los mayores incrementos en la extracción por parte de YPF S.E. se estableció en el decreto 631/87. En éste, además de establecer la variación del valor de boca de pozo en función del índice de precios mayoristas del INDEC, se fijó una compensación por el desfase generado entre, por un lado, el pago de YPF S.E. a las provincias en concepto de regalías, calculadas en función del precio internacional y, por el otro, el precio mercado internista al que YPF S.E. vendía el petróleo a las refinerías. Esta diferencia sería abonada por el Tesoro Nacional a la empresa. Sin embargo, estas compensaciones fueron dejadas sin efecto desde marzo del año siguiente por medio del decreto 941/88.

Dada la necesidad de generar fuertes y acelerados incrementos en la extracción, YPF S.E. centró sus inversiones sobre las zonas centrales y marginales más productivas, en detrimento de las secundarias con menores rendimientos, lo que significó que gran cantidad de áreas pasaran a la inactividad¹³.

El otro Plan implementado por el gobierno fue el Olivos I. Ideado a finales de 1987 luego de una reunión mantenida en la Quinta de Olivos con los principales empresarios del sector petrolero, consistía en pagar, en veinticinco de los contratos vigentes, un precio diferencial al crudo extraído por encima de un nivel base de producción. El argumento del sector privado se sustentaba sobre que con los precios corrientes no les "cerraba" la ecuación económica.

En rigor, cabe señalar que al año de asumir Alfonsín la presidencia de la Nación, se renegociaron contratos. A raíz de estos nuevos acuerdos, por medio de los decretos 3.870/84, 5/85 y 145/85, se fijó un nuevo incremento con único precio (se eliminó el "excedente") y se inmovilizó para, de esta manera, escindirlo de la lógica internacional -en un contexto de caída de los precios-, habilitando la renegociación cada tres años, en virtud de las inversiones realizadas. Dado que el valor del crudo en el mercado internacional continuó descendiendo, el capital privado se vio nuevamente beneficiado. En este sentido, el Plan Olivos I, implementado con el decreto 1.812 -publicado en noviembre de 1987- establecía que a los contratistas que elevaran la extracción por encima del nivel base (el cual sería remunerado en virtud de los acuerdos establecidos con antelación), se les pagaría, nuevamente, un precio diferencial. En efecto, por esta producción incrementada YPF S.E. les abonaría, según fijaba el decreto, el "80% del precio internacional equivalente, expresado en condiciones FOB puerto de embarque". Según sostienen Kozulj y Bravo (1993), estos nuevos aumentos representaron un alza máxima, dependiendo del área, del 17% respecto de los precios previos, al alcanzar hacia 1988, en promedio, un costo en derredor de los 80 dólares el m³.

En virtud de las fuertes demandas ejercidas por los contratistas, es dable sostener que el Plan Olivos I se encontraba en línea con el Plan Houston, dado que

¹³ Este dato es de sustancial relevancia dado que el gobierno de Carlos Menem basó posteriormente parte de su política de fragmentación de YPF S.E. sobre las áreas de menor productividad o que se encontraban inactivas.

como consecuencia de la delicada situación en la que se encontraban tanto YPF S.E. como el Estado, dichas fracciones presionaron para continuar con -y potenciar- la transferencia de renta del sector público al privado. La coacción de estas empresas se enmarcó, además, en una coyuntura crítica de la producción de energía hidroeléctrica, lo cual demandó mayor generación térmica.

Al analizar las consecuencias de la implementación de dichos planes, se observa que frenaron la tendencia descendente que desde 1982 tenía la extracción de petróleo. En efecto, en 1988 la explotación del país alcanzó un crecimiento del 5,1% respecto del año anterior, empujada por el incremento del 6,7% de YPF administración y del 2,5% de YPF contratos. Asimismo, durante el último año de la gestión radical, la extracción volvió a ascender, en esta ocasión impulsada por el sector privado (10,6% YPF contratos y 14,2% concesiones) en tanto que la explotación de la empresa estatal descendió un -2,3 por ciento.

A pesar de este repunte final, entre 1984 y 1989 la extracción total del país cayó un 4,0%, traccionada por el marcado descenso por parte de YPF administración, cuya producción se contrajo en un 11,5%, y las concesionarias, que decrecieron en un 7,1%. En contraposición, los contratistas tuvieron un desempeño considerable con alzas del 13,0%. En este sentido, como consecuencia de este descenso en la explotación (a pesar de la caída de las reservas de petróleo en un 7,7%, dado que pasaron de 373,4 millones de m³ en 1984 a 344,6 millones en m³ 1989), el horizonte se mantuvo relativamente constante, con un leve descenso de 13,4 a 12,9 años (**cuadro N° 5**).

Esta dinámica que adquirió el mercado primario, como consecuencia de la continuidad de las políticas pergeñadas durante la dictadura -en términos de concesión de beneficios a los contratistas-, generó una mayor retracción de YPF S.E. en la participación de la explotación. En efecto, mientras que en 1975 la empresa estatal extraía por su propia gestión el 75% del total, con la entrega de áreas productivas al capital privado por medio de contratos, YPF S.E. fue perdiendo terreno paulatinamente hasta alcanzar en 1983, el 68%. Asimismo, hacia 1989 la participación había descendido al 62,3 por ciento.

Bajo esta lógica, se insertó el Petroplán, el cual procuró incrementar bajo condiciones distintas a las vigentes y avaladas en los planes anteriores la participación del sector privado, en lo relativo al mercado primario. Este Plan, presentado en marzo de 1988 e ideado por el entonces ministro de Obras y Servicios Públicos, Rodolfo Terragno, el economista Daniel Montamat y el presidente de la cámara de la Industria del Petróleo y de la empresa Shell, Jacques Schraven, se basaba sobre tres ejes centrales. En primer lugar, la constitución de uniones transitorias de empresas (UTE's) en áreas marginales; en segundo lugar, la formación de *joint ventures* en áreas centrales entre YPF S.E. y el capital privado; y, finalmente, la desregulación del mercado.

En cuanto a las zonas marginales, el programa preveía el llamado a licitación pública de las áreas en las que YPF administración estuviera extrayendo menos de 200 m³ por día, las cuales serían adjudicadas a las empresas que ofrecieran mayor cantidad de dinero por el "derecho de explotación". Según cálculos realizados por Kozulj y Bravo (1993), en ese momento existían 141 yacimientos con una extracción menor al volumen señalado -de los cuales la empresa esta-

tal extraía el 12% de su producción total- y 117 que se encontraban en inactividad, principalmente, porque el gobierno había dispuesto que YPF S.E. se concentrara en las áreas centrales.

La constitución de *joint ventures* en las áreas más productivas entre YPF S.E. y el capital privado fue el segundo de los ejes del plan. Bajo esta lógica la empresa estatal se asociaría con los particulares, conservando el control operativo al mantener más del 50% de la participación en la sociedad y, como contraprestación, los inversores privados deberían incorporar tecnología y capital de riesgo. El crudo obtenido, al igual que en las zonas marginales, sería de libre disponibilidad, en la participación correspondiente, por lo que alcanzaba el precio internacional en su venta. El estudio realizado por Kozulj y Bravo (1993) presenta 13 áreas que cubrían las características de centrales, desde las cuales YPF administración extraía el 51,6% de su producción.

La implementación de esta nueva modalidad, a partir de la libre disponibilidad de los hidrocarburos extraídos, conllevaba al tercer eje central del Plan, la desregulación del mercado primario.

Durante el intento de poner en práctica el Petroplán, Montamat escribió una extensa nota en 1988 -ratificada en 2007- en un periódico, procurando explicar el beneficio que estas medidas acarrearían al mercado primario de hidrocarburos. Desde su concepción, este Plan era necesario no tanto por los incrementos de petróleo que en el corto plazo pudiera ocasionar, sino, fundamentalmente, porque abría el horizonte hacia una nueva dinámica del mercado, basada sobre la libre disponibilidad del crudo, antesala de la desregulación total (Montamat, 2007).

Si bien el Petroplán no logró implementarse -en este sentido, es que se alude a la idea de “profundización (*fallida*)” de las políticas de la dictadura durante el gobierno de Alfonsín-, la transformación estructural del mercado de hidrocarburos emergió como “cuestión socialmente problematizada”¹⁴. En este sentido, el panorama vigente era radicalmente distinto al de treinta años atrás, cuando en 1958, antes de implementarse los contratos de explotación, la empresa estatal controlaba de forma directa el 87,6% de la extracción. La dinámica que adquirió el capital privado que operaba a través de los contratos de explotación, luego de la dictadura militar, transformó considerablemente el escenario extractivo. El nuevo escenario, con una empresa marcadamente desarticulada luego de 20 años de implementación de políticas que fueron perjudicándola, era el más favorable para la avanzada del capital privado por los activos de la mayor compañía argentina que operaba en unos de los sectores con mayor rentabilidad del mundo. La asunción del gobierno de Menem abría una ventana de oportunidades para que el capital privado aprovechara la nueva coyuntura.

¹⁴ La noción de “cuestión” alude a la emergencia de ciertos asuntos, entendidos como necesidades o demandas de determinados sectores de la sociedad (grupos, clases o fracciones de clase, o, eventualmente, individuos), que son postulados para ser incorporados en el interior de la agenda de problemas que la sociedad (o ciertos grupos o fracciones sociales) problematiza (Oszlak y O'Donnell, 1982).

Reflexiones finales

Este extenso período iniciado con la dictadura militar-civil que, como se analizó, propició una de las mayores inserciones del capital privado en el mercado primario de hidrocarburos a través de la entrega de áreas en producción de YPF S.E. a las empresas contratistas (pasaron de 7 a 42) fue la antesala de la posterior fragmentación y privatización de YPF entre 1989 y 1993¹⁵. Sobre la base de lo desarrollado se puede sostener que los problemas que padecía la empresa al inicio del gobierno de Menem no se debían a su ineficiencia sino a una persistente política que permitió el desequilibrio estructural de la firma: se alude al endeudamiento externo, los incrementos en el precio de referencia -hasta llegar al valor internacional- para el pago de regalías, la caída en el nivel de retenciones y los altos precios pagados a los contratistas, y bajos percibidos de las refinadoras.

Dentro de la teoría económica existen, cuanto menos, tres tipos de eficiencias: asignativa; productiva o técnica y estructural. Mientras que la primera alude a que la empresa para devenir eficiente debe destinar sus recursos (económicos, humanos, etc.) a elaborar los productos de mayor valor, la segunda se refiere a que una firma debe fabricar cada unidad de producto con la menor cantidad de recursos y con el menor costo posibles. Asimismo, la eficiencia estructural se encuentra en relación con la cantidad, el tamaño y el grado de integración tanto horizontal como vertical de las empresas. Será eficiente si no se encuentra otra estructura que pueda abastecer a un menor costo los bienes producidos (Bravo, 1992). Indudablemente, el marcado endeudamiento y la caída en la rentabilidad de la compañía no se debieron a que no fabricaba los productos de mayor valor (ineficiencia asignativa) o a que no ajustara sus volúmenes de extracción al costo marginal (ineficiencia productiva) ya que éstos estaban por debajo del precio internacional. Muy por lo contrario, es dable sostener que la quiebra de la empresa fue originada por las políticas desarrolladas por la Secretaría de Energía y/o el propio Poder Ejecutivo que conminaban a YPF a transferir áreas desarrolladas y en extracción al capital privado, con el consecuente traspaso de renta; a pagar un porcentaje cada vez mayor del precio internacional en concepto de regalía a las provincias (tanto en las áreas en las que extraía como en aquellas que explotaban los contratistas); a percibir un nivel menor de la parte que YPF "retenía" del precio final de los derivados que comercializaba (en un contexto de retraso de los precios como ancla contra la inflación); al incremento "artificial" de la deuda para sostener la *bicicleta financiera*; y a la venta a las refinadoras privadas a precios subsidiados del crudo que compraba a los contratistas a valores considerablemente superiores a los de los propios costos de extracción de la empresa.

La dinámica que adquirió el capital privado que operaba a través de los contratos de explotación, luego de la dictadura militar-civil, transformó considerablemente el escenario extractivo. Las formidables transferencias de áreas de explotación y de renta petrolera acaecidas desde 1976, le confirió un poder de

¹⁵ Para desarrollar el estudio sobre el proceso de fragmentación de YPF se puede consultar Barrera (2011).

presión a un acotado número de empresas que alcanzaron la mayor participación en el sector como contratistas: Pérez Companc, Bidas, Astra y Techint¹⁶. En este sentido, a raíz de su poder de *lobby* y de veto, producto de la capacidad de restringir el 32,6% de la extracción (junto con las concesiones arribaban al 34,8%), las cuales le otorgaban cierta autonomía respecto de YPF S.E., establecieron lógicas coactivas. A medida que la empresa estatal iba cediendo renta y zonas de explotación, aspectos que la debilitaban estructuralmente, se incrementaba el poder de presión del capital privado en el mercado primario de hidrocarburos.

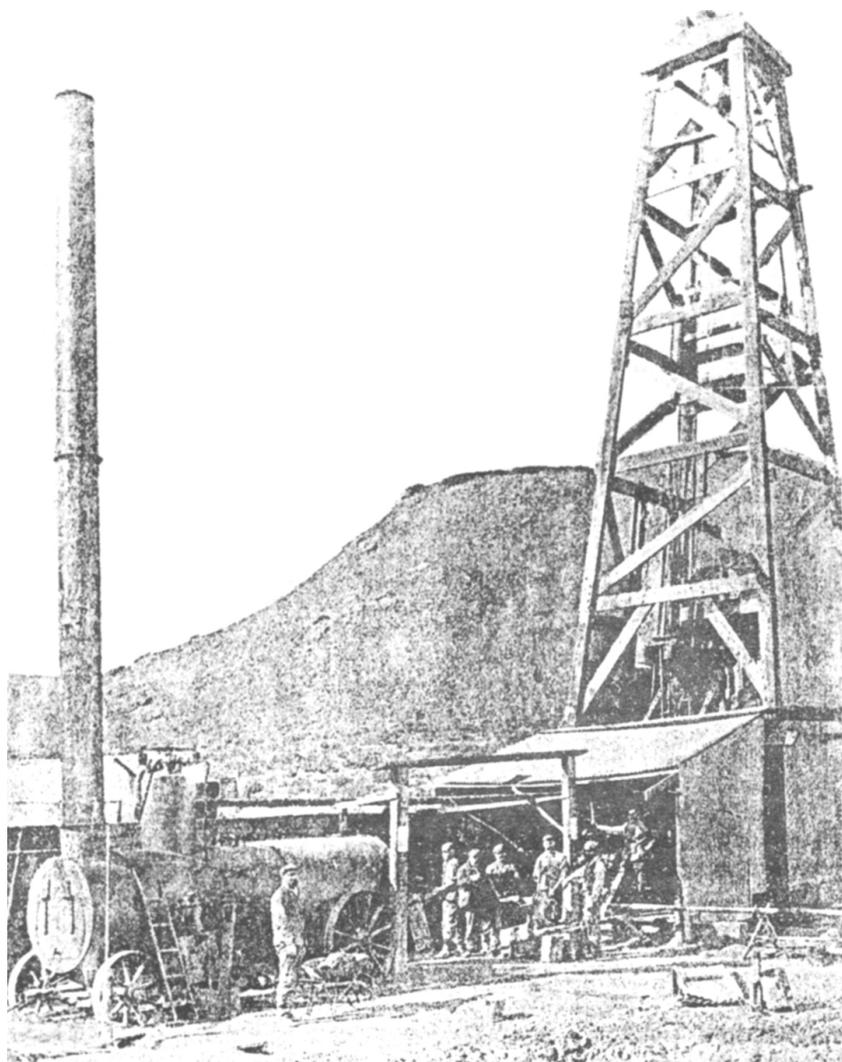
De este modo, la modalidad de contratos de locación de obra y servicios cuya génesis estaba asociada con la *complementación de extracción subordinada* a YPF S.E., con el paso de los años y las políticas aplicadas fundamentalmente por la última dictadura militar-civil y que el gobierno radical no supo -o no procuró- revertir, terminaron condicionando el propio accionar de la empresa estatal en tanto que el 32,6% del petróleo crudo que extraían, necesario para el desenvolvimiento de la economía local, les confería un arma de presión considerable, a tal punto que aquellos capitales que empezaron *subordinados* a la lógica de extracción de YPF S.E. terminaron *condicionando* su funcionamiento en particular, y el del sector en general. Hacia el final del mandato de Alfonsín, los actores involucrados en el mercado de hidrocarburos, consiguieron establecer la reestructuración del mercado como "cuestión socialmente problematizada", lo que estableció un nuevo escenario de discusión política. Bajo este marco, se inició el proceso de reformas estructurales entablado por el gobierno entrante de Carlos Menem (1989-1999) que impactó en el sector hidrocarburífero, no sólo a través de la "desregulación" y liberalización del mercado, sino producto de la privatización de la petrolera estatal. En este nuevo proceso, dichos actores tenían una oportunidad inigualable para avanzar en el proceso de concentración del mercado. A pesar de no haberse implementado, el Petroplán, ideado por el mismo partido que fundó YPF, puede ser entendido como el colofón de una serie de sucesos y avances del capital privado por sobre la empresa estatal.

¹⁶ Posteriormente fueron los principales beneficiarios del proceso de venta de activos de YPF (fragmentación) entre 1989 y 1993.

Bibliografía

- Azpiazu, Daniel (2011); "Programas de ajuste en la Argentina en los años ochenta: década perdida o decenio regresivo", **Realidad Económica** N° 262, Buenos Aires.
- Azpiazu, Daniel y Schorr, Martín (2010); *Hecho en Argentina: Industria y economía, 1976-2007*, Siglo veintiuno editores, Buenos Aires.
- Azpiazu, Daniel; Basualdo, Eduardo y Khavisse, Miguel (1986), *El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80*, Legasa, Buenos Aires.
- Ballester, Jorge (2000); Fallo Juez Ballester: sobre la *causa* N° 14.467 *Olmos Alejandro S/dcia*. Buenos Aires.

- Barrera, Mariano A. (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, MIMEO, Buenos Aires.
- Barrera, Mariano A. y Vitto, Cecilia N. (2009); "El Plan energético del tercer gobierno peronista (1973-1976): potencialidades, limitaciones y consecuencias de la crisis del petróleo", IIIª Jornadas de Economía Política, 9, 10 y 11 de noviembre de 2009. Universidad de General Nacional Sarmiento. Buenos Aires, disponible en http://www.ungs.edu.ar/cm/uploaded_files/file/ecopol/3ra_jornada/Mariano_Barrera_Cecilia_Vitto_El_Plan_Energetico_1973-1976.pdf
- Basualdo, Eduardo (2006); *Estudios de historia económica argentina: desde mediados del siglo veinte a la actualidad*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Bonelli, Marcelo (1984); *Un volcán en llamas: los contratos petroleros*, Corregidor, Buenos Aires.
- Bravo, Víctor (1992). ¿Por qué privatizar YPF? **Realidad Económica**, Nº 110, Buenos Aires. pp. 82-93.
- Callega, Gustavo (2005); "La política energética del gobierno de Raúl Alfonsín (I)", **Realidad Económica**. Buenos Aires. Nº 213, pp. 110-134.
- Castellani, Ana y Serrani, Esteban (2010); "La persistencia de los ámbitos privilegiados de acumulación en la economía argentina. El caso del mercado de hidrocarburos entre 1977 y 1999", *H-industri@*, Nº 6, primer semestre de 2010, pp. 1-31.
- Centro de Estudios del Petróleo Hipólito Yrigoyen (1987). El negocio petrolero en la Argentina. **Realidad Económica**, Nº 75, Buenos Aires, pp. 81-144.
- Fundación "Consejo para el Proyecto Argentino" (1992); "Estrategia petrolera", *Gabinete Paralelo*. Informe Nº 2, Buenos Aires, pp. 18-55.
- Kozulj, Roberto y Bravo, Víctor (1993); *La política de desregulación argentina: antecedentes e impactos*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Martínez de Hoz, José Alfredo (1976). Presentación del programa económico, Discurso de asunción como ministro de Economía. Buenos Aires. 2 de abril de 1976, 15 páginas.
- Martínez de Hoz, José Alfredo (1991); *Quince años después*, Emecé, Buenos Aires.
- Montamat, Daniel (2007); *La energía argentina: otra víctima del desarrollo ausente*, Colección caminos de la Argentina, Editorial El Ateneo, Buenos Aires.
- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1982); "Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación", *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, nro. 1, Caracas, pp. 91-136.
- Salas, Horacio (2007); *Centenario del Petróleo Argentino: 1907-2007*, Tomo II, Instituto Argentino del Petróleo y del Gas, Buenos Aires.
- YPF (1983). Memoria y Balance General, 1982. Buenos Aires. Ejercicio Nº 6. pp. 1-117.
- YPF (1984). Memoria y Balance General, 1983. Buenos Aires. Ejercicio Nº 7. pp. 1-119.



Petróleo Pozo 2 Comodoro Rivadavia.
Fotografía de autor no identificado reproducida en Prehistoria del Petróleo Argentino de Víctor García Costa.