EP

ECONOMIA POLÍTICA

Mariano A. Barrera

LA ENTREGA DE YPF

ANÁLISIS DEL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN DE LA EMPRESA

PRÓLOGO: Eduardo M. Basualdo

centro cultural de la cooperación FLOREAL GORINI

CARA O CECA

LA ENTREGA DE YPF
ANÁLISIS DEL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN DE LA EMPRESA
Mariano A. Barrera
CARA O CECA

MARIANO A. BARRERA

• LA ENTREGA DE YPF

Análisis del proceso de privatización de la empresa

Barrera, Mariano A.

La entrega de YPF : análisis del proceso de privatización de la empresa . - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Atuel, 2014.

304 p. ; 22x15 cm.

ISBN 978-987-1155-93-4

1. Economía Política Argentina. I. Título

CDD 330.82

Colección Cara o Ceca

© Atuel 2014
Impreso en Argentina - Printed in Argentina.
Queda hecho el depósito que previene la Ley Nº 11.723.

Composición y armado: Mari Suárez
Diseño de Tapa: Laura Rovito
Corrección: Josefina Nacif

Director del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini:
Juan Carlos Junio
Director Editorial del CCC: Jorge C. Testero

La reproducción total o parcial de este libro, en cualquier forma que sea, idéntica o modificada, escrita a máquina, por el sistema "multigraph", mimeógrafo, impreso por fotocopia, fotoduplicación, etc., no autorizada por los editores, viola derechos reservados. Cualquier utilización debe ser previamente solicitada.

ISBN

Editorial Atuel
Julián Álvarez 813 - (C1249ABO)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires - ARGENTINA
Tel/Fax: 20649005 - info@editorialatuel.com.ar

Cara o Ceca

Consejo Editorial

Enrique Arceo
(Doctor en Economía del Desarrollo, Universidad de París)

Victoria Basualdo
(Doctora en Historia, Universidad de Columbia)

Eduardo M. Basualdo
(Doctor en Historia, Facultad de Filosofía y Letras, UBA)

Martín Schorr
(Doctor en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Argentina)

Los integrantes del Consejo Editorial son los responsables de la evaluación y selección de los textos publicados en esta colección.
En caso de incompatibilidades o de temas ajenos a su competencia se convoca a especialistas externos reconocidos para evaluar estas investigaciones.

A mi abuelo Gregorio Barrera, quien sin saberlo fue el que inspiró esta investigación. Valga este libro como el saludo de despedida nunca dado...

A Daniel Azpiazu, quien hizo posible que llegara hasta aquí a través de su apoyo, compañerismo, conocimiento y confianza. Gracias...

A mis viejos, Néstor y Cristina, y mi hermano, Marcelo, quienes siempre me apoyaron y alentaron en todas mis iniciativas...

A Eugenia, por comprender hasta lo incomprensible...

AGRADECIMIENTOS

Esta investigación, como cualquier otra, es el resultado de la articulación de diversas voluntades que se amalgamaron en torno de la misma, sin las cuales no hubiera sido posible alcanzar este objetivo. En este sentido, expresa el paso por diversas instituciones y la diaria interacción con un variado número de personas, a quienes no puedo menos que agradecer:

A Daniel Azpiazu, quien no está más entre nosotros pero dejó una huella indeleble y un legado para continuar, no puedo menos que agradecerle por haber confiado en mí al aceptar ser mi director de Conicet y de las tesis de maestría y doctorado. Además, y fundamentalmente, por haber seguido cada una de las etapas de esta investigación, desde la elección del tema hasta la lectura del último borrador, respondiendo a todas y cada una de las innumerables dudas que fueron surgiendo en el transcurso de la investigación, sin importar el día ni el horario de la consulta. Pero también, por haberme enseñado, a partir de su ejemplo, humildad, fina ironía y rigor científico, la necesidad de ser exhaustivo en la investigación. Sin su inmensa ayuda y su vasto conocimiento con los que diariamente contribuía con una generosidad académica poco frecuente, no hubiera sido posible llegar a esta instancia con la investigación abordada.

A Stella Maris Zoppi, coordinadora de la Biblioteca del Ministerio de Economía —y su equipo—, ya que sin su inmensa predisposición, dedicación, conocimiento y memoria, este estudio no hubiera tenido el sustento empírico que posee. La rigurosidad con que este espacio público trabaja no hace más que manifestar lo falaz de la dicotomía eficiencia privada/ineficiencia pública.

A Eduardo Basualdo y Martín Schorr quiero extenderles un agradecimiento especial por la invalorable actitud de apoyo y solidaridad que tuvieron ante el vacío generado por el fallecimiento de Daniel, quienes no dudaron en ofrecerse a ocupar su lugar de director. Asimismo, porque me abrieron nuevas puertas y me incentivaron y estimularon para avanzar con las investigaciones. Además, por la persistente vocación que poseen en la formación de estudiantes

e investigadores, generando perspectivas críticas para analizar la compleja historia argentina.

A Félix Herrero y Roberto Kozulj, quienes aportaron sus cuantiosos estudios sobre la historia de los hidrocarburos en la Argentina, que resultaron de suma importancia en el proceso de escritura de este libro. También, por la crítica, minuciosa y exhaustiva devolución que ambos realizaron, que resultó una invaluable hoja de ruta para seguir avanzando.

A Beto Borro, por su predisposición para que este escrito pudiera publicarse.

A Ignacio Sabbatella y Esteban Serrani, dos amigos que surgieron en el transcurso de la investigación y quienes, de forma desinteresada, sumaron sus conocimientos y perspectivas para aprehender la complejidad del proceso estudiado.

A Cecilia Vitto, Lavih Abraham, Juan Manuel Padín y Martín Astarita, quienes desde los orígenes aportaron su conocimiento y compañerismo, a través de las distintas discusiones que fuimos entablando.

Al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), organismo estatal que, por medio de la Beca Doctoral, financió mis estudios de posgrado.

PRÓLOGO

La dictadura militar no sólo llevó a cabo un disciplinamiento social sustentado en la muerte y el terror sino que su doctrina represiva estuvo orientada a posibilitar un giro copernicano de largo plazo en múltiples aspectos estructurales y del comportamiento político, social y económico de nuestro país. En esa etapa histórica se interrumpió la sustitución de importaciones iniciándose un proceso de desindustrialización profundo que se prolongó en el tiempo; se desplegó la mayor redistribución del ingreso en contra de los trabajadores que marcaría una nueva pauta distributiva en nuestro país; se inició una profunda redefinición del mercado de trabajo que culminaría en la década de 1990; se plasmó el anhelo neoliberal de la apertura en el mercado de bienes dando lugar a un auge y una profunda modificación del comercio exterior; se impulsó un crecimiento notable del endeudamiento externo tanto del sector público como privado que, en el marco de la apertura económica en el mercado de capitales, dio lugar a una fuga de capitales locales de una magnitud sin precedentes.

La importancia de estas transformaciones es indudable, pero vale la pena señalar que no se trataron únicamente de reivindicaciones ideológicas por parte de los sectores dominantes sino componentes insustituibles de un proyecto de poder que en su articulación dieron lugar a un nuevo patrón de acumulación de capital sustentado en la valorización financiera del capital que perduraría hasta su agotamiento durante la crisis de 1998-2002. Desde esta perspectiva, el recuento anterior -aunque no pretende ser exhaustivo- exhibe una omisión de crucial importancia que consiste en la drástica y profunda reestructuración del Estado que llevó a cabo la dictadura militar, sin la cual no hubiera sido posible imponer un nuevo patrón de acumulación de capital.

Si bien sabemos que todo patrón de acumulación conlleva una forma específica de Estado, es imprescindible señalar que ésta no fue una excepción. Está instalado en el sentido común que durante la dictadura el Estado tuvo un papel pasivo y abandonó sus funciones básicas e indelegables ante lo cual los sectores oligopólicos -caracterizados como el "mercado"- pasaron a regular y asignar el excedente económico. Sin embargo, un análisis más minucioso

indica que en realidad la valorización financiera fue producto de una creación estatal que llevaron a cabo los "intelectuales orgánicos" de los sectores dominantes mediante una política económica que discursivamente se proponía "estabilizar" la evolución económica[1]. Es decir, así como la acción estatal fue la impulsora de la industrialización sustitutiva, a partir de la dictadura militar es la creadora y garante de la valorización financiera del capital.

En ese nuevo orden se inscribe la reforma financiera de 1977; el masivo endeudamiento externo estatal y la apertura externa en el mercado de bienes y de capitales; el igualmente masivo endeudamiento estatal en el mercado interno que garantizó que la tasa de interés doméstica superara sistemáticamente la vigente en el mercado internacional permitiendo que el sector oligopólico valorizara ese excedente en el mercado financiero interno para luego fugarlo al exterior utilizando las divisas provistas por el endeudamiento estatal y transfiriendo posteriormente la deuda externa privada al Estado mediante la instauración de los seguros de cambio.

No obstante, esta de por sí breve e imperfecta caracterización del "nuevo orden" impuesto por la dictadura militar lo sería aún más si no reparara en que el Estado dictatorial también llevó a cabo, como una tarea de singular importancia, una política cuyo núcleo central fue el redimensionamiento de la propia estructura estatal que se puso en marcha desde el comienzo mismo de

[1] El significado de lograr la "estabilización" por parte de la dictadura militar fue una problemática tratada con notable agudeza por Canitrot cuando señala: Cuando se habla de estabilización -de políticas de estabilización- se sugiere, implícitamente, la existencia básica de un comportamiento normal aceptado. Se estabiliza lo que temporariamente se ha apartado del equilibrio. Estabilizar es reencauzar las cosas a su estado previo, a su normalidad. Hay un inventario amplio de experiencias económicas que caben dentro de este concepto de estabilización. Las de los países europeos después de 1975, la aplicada en México últimamente. Estos fueron proyectos de estabilización destinados a normalizar el funcionamiento económico alterado temporariamente por problemas inflacionarios y de balance de pagos. Pero en esta definición no cabe ni el caso argentino de 1976 ni tampoco, permítase la extensión, los de Chile y Uruguay en 1973 y 1974, respectivamente. En estos tres casos el objetivo fue la transformación de la estructura económica. La solución de las cuestiones de corto plazo -la inflación, la crisis de balance de pagos- son requisitos imprescindibles -o casi imprescindibles- para que el programa de largo plazo pueda tener efectiva vigencia, pero, finalmente, no son sino objetivos secundarios. Son desde el punto de vista de quienes diseñan la política, etapas por las cuales deben pasarse, pero no el punto final del recorrido. (Canitrot, A. (1980). "La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976", *Revista Desarrollo Económico, IDES*, Buenos Aires, pág. 455).

la dictadura militar y, como parte del mismo, la transferencia de las actividades rentables al capital oligopólico del sector privado fue una de las políticas.

Se la denominó "privatización periférica" y, aunque poco conocida, produjo una profunda modificación de la presencia estatal en la producción de bienes y la prestación de servicios públicos. En algunos casos, consistió en un acentuado redimensionamiento de la actividad estatal en tanto su baja rentabilidad y elevadas necesidades de inversión no atraían al capital privado. Tal el caso de los ferrocarriles cuya destrucción fue aún más profunda que la implementada por el "desarrollismo" y la que llevó a cabo años después la dictadura militar de J. C. Onganía[2]. En otras actividades estatales, se anuló el monopolio que ejercía el Estado mediante modificaciones normativas en tanto su elevada rentabilidad potencial indicaba la posibilidad de permitir la incorporación de los capitales oligopólicos. Esa fue por ejemplo la naturaleza de las modificaciones a las normas que regían el funcionamiento de los elevadores portuarios. Cabe señalar al respecto que en 1979 se reformó la Ley Nacional de Granos mediante la Ley Nº 22.108 que eliminó el monopolio estatal y le permitió a las grandes exportadoras de aceites y granos integrarse verticalmente. De esta manera se instalaron inicialmente 6 puertos y elevadores de granos sobre el río Paraná.

Todas las actividades estatales fueron seriamente afectadas por esta política, pero sin lugar a dudas donde alcanzó mayor virulencia fue en YPF que era la empresa de mayores ventas del país. Como se sabe, no se trató en ese momento de una privatización pero sí de modificaciones normativas que dieron por tierra con el monopolio que ejercía la empresa estatal en la exploración y explotación petrolera y gasífera mediante el establecimiento de contratos cuya producción sería comprada por la propia empresa. De esa manera, le permitió al capital privado apropiarse de ingente renta extraordinaria afectando

[2] De acuerdo a las propias palabras de la conducción económica de la dictadura de 1976, "este programa abarcó la clausura del 12,5% de los 40.000 km de vía férrea (al final del período faltaba la aprobación del Poder Ejecutivo para el cierre de ciertos ramales que ya se habían propuesto que, de haberse realizado a tiempo, hubiesen llevado ese porcentaje al 20%). Paralelamente se clausuraron el 42% de las estaciones que eran totalmente deficitarias por falta de carga (1.000 sobre un total de 2.400 estaciones). Se cerraron talleres ferroviarios obsoletos y se dispuso la transferencia al sector privado de otros. El transporte de pasajeros (fuente de fuertes pérdidas) fue reducido en un 50% y el personal en un 40% (60.000 personas sobre un total de 156.000 dejaron de ser agentes del ferrocarril" (Martínez de Hoz, J. A. (1991), *Quince años después*, Emecé, Buenos Aires, pág. 60).

seriamente la situación económica de YPF[3]. La empresa estatal conducida en esos años por reconocidos funcionarios de grupos económicos locales estableció contratos de explotación donde se les reconocía a los contratistas privados pagos que superaban notablemente los costos y la ganancia media de la actividad.

Visto del otro lado, se puede afirmar que para la fracción del capital que ejercía la hegemonía en el bloque dominante (los grupos económicos locales) constituyó uno de los factores que durante esos años potenció su situación económica mejorando su ubicación dentro de la cúpula empresaria. Por otra parte, a los integrantes locales del oligopolio petrolero (Pérez Companc, Astra y Bridas) les permitió consolidar su situación en el sector y a otros diversificar su presencia y establecerse en una actividad de alta rentabilidad, como fue el caso de Techint (que de allí en más nunca abandono esa actividad), Macri y Alpargatas.

El efecto pernicioso de la renta extraordinaria que recibieron los contratistas provocó otro proceso que profundizó en el tiempo la crítica situación de la petrolera estatal ya que dicha transferencia fue acompañada de un acelerado y significativo endeudamiento con el exterior (entre 1976 y 1983 pasó de 700 a 5.400 millones de dólares aproximadamente). Ciertamente, no se trató de un efecto no deseado sino deliberado y encaminado a contribuir con las divisas imprescindibles para hacer posible la fuga de capitales al exterior y consumar ese circuito sustentado en el endeudamiento externo, valorización en el mercado financiero interno y fuga de capitales al exterior que constituyó la columna vertebral de la valorización financiera.

Es insoslayable señalar que la conjunción de estas transformaciones -la transferencia de renta extraordinaria y el endeudamiento de la firma estatal- exhibe dos características que deben remarcarse. La primera consiste en que las mismas se efectuaron bajo la consigna de devolverle a la empresa estatal la eficiencia supuestamente perdida durante el anterior gobierno peronista, cuando en realidad se llevó a la empresa a una crisis irreversible, la que en el

[3] Respecto a las rentas extraordinarias no transitorias o de privilegio, consultar: Nochteff, H. J. (1995), "Los senderos perdidos del desarrollo. Elite económica y restricciones al desarrollo en la Argentina" en Nochteff, H. J. y Azpiazu, D., "El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadorismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de Economía política", FLACSO/Tesis Norma, Buenos Aires. También a Ruini, C. (1962), "Renta de la tierra" y "Renta de escasez", en Napoleoni, C., *Diccionario de Economía Política*, Ediciones Castilla, Madrid.

marco de la política económica del primer gobierno constitucional y la crisis de la deuda externa latinoamericana, no pudo superarse de allí en adelante.

La otra, es que las fracciones del capital dominante que se beneficiaron con estas transformaciones no fueron diferentes sino que se trató de las mismas fracciones del capital. Esto se debe a que los grupos económicos, que mediante sus empresas petroleras fueron receptores de la renta extraordinaria transferida por YPF, formaron parte del núcleo central de empresas y grupos económicos que se endeudaron en el exterior y luego fugaron al exterior el capital valorizado adquiriendo activos financieros o realizando depósitos fuera de las fronteras nacionales. Estos comentarios sobre el papel de la dictadura y de la fracción de capital que ejercía la hegemonía en ese momento son pertinentes porque esa temática constituye el eje analítico del primer capítulo de esta trascendente obra sobre la trayectoria y privatización de YPF realizada por Mariano Barrera.

Durante la década de 1980, la fracción hegemónica logra también acceder al predominio económico dentro de la cúpula empresaria debido a que durante esos años se produce una importante repatriación de capital extranjero industrial, significativamente más acentuado que lo ocurrido en cualquier gobierno peronista, y especialmente al formidable subsidio estatal percibido por sus firmas industriales mediante el sistema de promoción industrial[4]. Es decir, los grupos económicos locales logran plasmar esa situación excepcional de articular hegemonía política y predominio económico sin comprometer recursos propios en la inversión industrial ya que siguieron privilegiando la fuga de capitales y las inversiones financieras en el mercado interno. Lo cual indica que esta fracción del capital había logrado llegar a la frontera de la autonomía relativa respecto a la otra fracción del capital que integraba el bloque dominante, la cual no era la única pero sí la más relevante, que era el capital financiero internacional.

Sin embargo, habiendo logrado esa situación privilegiada y que se prolongaría hasta mediados de la década de 1990, se registra a mitad del decenio de 1980 un reclamo de gran importancia por parte de los acreedores externos no sólo a nuestro país sino a toda América Latina. En efecto, en la reunión de Seúl del FMI, los acreedores externos plantean la necesidad de que los países

[4] Sobre esta temática se pueden consultar los siguientes trabajos: Azpiazu, D. (1986), "La promoción industrial en la Argentina, 1973-1983. Efectos e implicancias estructurales", Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, Documento de Trabajo Nº 19, Buenos Aires. CD-CEPAL; Azpiazu, D. y Basualdo, E. M. (1998), *Cara y contracara de los Grupos Económicos. Estado y promoción industrial en la Argentina*, Editorial Cántaro, Buenos Aires.

deudores paguen no solamente los intereses de la deuda externa sino también el capital adeudado. América Latina transitaba en ese momento la crisis de la deuda externa y no disponía de divisas para enfrentar el pago de los intereses de la deuda con lo cual tampoco podía saldar el capital adeudado, por lo que los acreedores externos plantearon que debía pagarlos con activos fijos mediante los programas de capitalización de deuda externa. Como los activos fijos más importantes que tenían los países deudores eran las empresas estatales, a partir de allí se pone en marcha la privatización de las empresas públicas en América Latina que fue el núcleo central del denominado Plan Backer.

En la Argentina se abre una acentuada contradicción en el bloque dominante ya que los grupos económicos locales, que ejercían la hegemonía no ya mediante una dictadura sino a través del "transformismo argentino"[5], eran los principales deudores privados mientras que el otro integrante del bloque de poder en el patrón de acumulación sustentado en la valorización financiera, los bancos transnacionales, eran el acreedor indiscutido tanto de la deuda estatal como privada.

Sin embargo, la puesta en marcha de las privatizaciones de las empresas públicas tendrá en la Argentina, a diferencia de lo ocurrido en Chile, un efecto retardado ya que recién se iniciará cuando en el contexto de una moratoria de hecho que comenzó en abril de 1988 se produjo un relevo presidencial anticipado a raíz de la crisis hiperinflacionaria de 1989, provocada por los acreedores externos en el contexto de su disputa con la fracción hegemónica por la distribución de la riqueza y el destino del excedente económico.

Ciertamente, no se trató de una crisis que se restringió a una disputa dentro del bloque de poder entre el capital financiero y la fracción hegemónica sino que su resolución dio lugar a una profundización de la valorización financiera que implicó un salto cualitativo en el predominio del capital sobre el trabajo.

En ese contexto, a partir de 1989 se pone en marcha una profunda reestructuración de la economía argentina mediante la reforma del Estado, la desregulación económica, el Plan Brady y el Plan de Convertibilidad. En conjunto, van a modificar la fisonomía de la sociedad argentina, pero como parte de esa transformación fue clave e irreversible el cambio estructural que

[5] El transformismo es una categoría analítica introducida por Gramsci en la teoría política, que consiste en la integración de las conducciones de los sectores populares por parte de los sectores dominantes, sin realizar concesiones a las necesidades y aspiraciones del movimiento popular. Acerca del transformismo argentino" se puede consultar a: Basualdo, E. M. (comp) (2011), *Sistema político y modelo de acumulación. Tres ensayos sobre la Argentina actual*, Editorial Cara o Ceca, Buenos Aires.

implicó el proceso de privatización de las empresas públicas como parte de esas reformas del Estado.

Las privatizaciones en la Argentina reunieron un conjunto de rasgos distintivos que por su importancia es preciso recordar. Los primeros fueron la amplitud y la celeridad con que se efectuaron pese a la trascendencia que tenían tanto en términos económicos como políticos y sociales. Sobre este aspecto, Daniel Azpiazu y Martín Schorr sostienen: *"Uno de los principales rasgos distintivos del programa de privatizaciones desarrollado en la Argentina durante la década de los noventa es el que se vincula con la celeridad y la amplitud de sus realizaciones. Así, durante los primeros años del decenio pasado se transfirieron al capital privado la mayor empresa del país (la petrolera YPF); la generación, la transmisión y la distribución de energía eléctrica; el transporte y la distribución de gas natural; buena parte de la infraestructura vial (rutas nacionales y redes de acceso a las grandes ciudades); el dragado y el balizamiento de la hidrovía Santa Fe-Océano Atlántico; el servicio postal; el sistema nacional de aeropuertos; los ferrocarriles de pasajeros y de carga; el servicio de telefonía; las terminales portuarias; el sistema de agua y saneamiento (en el Área Metropolitana de Buenos Aires -el mayor sistema integrado a nivel internacional- y en diversas provincias); las empresas siderúrgicas y petroquímicas; etc. Sin duda, al margen de las economías del ex bloque soviético, no existe experiencia internacional alguna en que se haya privatizado tanto patrimonio y tanto poder económico con tal premura"*[6].

No menos relevante fue la expulsión de mano de obra que, junto a la desindustrialización de la época, determinaron un nivel de desocupación inédito. Esta acentuada expulsión de fuerza de trabajo fue un aspecto estudiado por Marisa Duarte que caracteriza el proceso de la siguiente manera: *"[...] En 1985 los empleados de las empresas estatales consideradas eran 243.354, en 1998 las empresas privatizadas seleccionadas ocupan 75.770 empleados en total. En 1985 el empleo de las empresas de servicios públicos explicaba 2,3 puntos de la Población Económicamente Activa (PEA), mientras que hacia 1998 sólo concentraban el 0,1% de la misma. Si bien el porcentaje es reducido en cuanto a su gravitación relativa en la PEA, en términos del mercado de trabajo al que se*

[6] Azpiazu, D. y Schorr, M. (2004), "Las traumáticas privatizaciones argentinas Rentas de privilegio en detrimento de la competitividad de la economía y la equidad distributiva", *Revista Matériaux pour l´historie de notre temps*, Francia, mayo.

refiere la variación analizada, el empleo actual es 23 veces inferior al generado a mediados de los ochenta"[7].

Las privatizaciones no sólo contribuyeron a determinar una alta desocupación en el país sino que también tuvieron un notable impacto negativo sobre las condiciones de vida de aquellos integrantes de los sectores populares que percibían los menores ingresos. En un estudio sobre el tema, Camila Arza sintetiza la situación de la siguiente manera: *"Los resultados de la comparación de los datos correspondientes a los períodos 1985-86 y 1996-97 muestran, en primer lugar, que en los once años que separan una medición de la otra se registró, en el conjunto de los hogares, un incremento sustancial en el gasto en servicios públicos calculado como porcentaje del presupuesto total de gastos de las familias. En todos los sectores sin excepción se registran aumentos en la proporción del gasto total que los hogares orientan al pago de estos servicios. En mayor o menor grado en función del servicio del que se trate, uno de los hechos más salientes de este análisis es la creciente importancia de estos rubros de consumo en el presupuesto familiar [...] Un segundo hecho de particular importancia que surge de los datos presentados es la diferencial distribución de este aumento del gasto entre deciles de ingreso. Son los estratos de ingresos bajos y medios quienes incrementaron su volumen de gasto en mucha mayor medida que el resto de los hogares. En efecto, en el caso del servicio eléctrico, en el cual en el promedio de los hogares se registró un leve aumento en el gasto, en la desagregación en deciles de ingreso se observa que dicho aumento se concentra en los deciles de menores ingresos y cae progresivamente a medida que aumentan los ingresos del decil. De hecho, es el decil de mayores ingresos el único que presenta un beneficio neto entre puntas, que se refleja en una reducción de su gasto en el servicio"*[8].

Por otra parte, se realizaron con una elevada participación de bonos de la deuda externa (rescate de deuda externa) y una notablemente reducida transferencia de las deudas que mantenían las empresas públicas privatizadas (representó el 46% de los ingresos generados por la privatización de los activos públicos entre 1990 y 2001) la cual quedó a cargo del Estado. Así, por ejemplo, en el caso de ENTEL, Abeles, Forcinito y Schorr señalan: *"Con respecto a los pasivos absorbidos por el Estado, no puede dejar de destacarse que, durante*

[7] Duarte, M. (2002), "Los impactos de las privatizaciones sobre el mercado de trabajo: Desocupación y creciente precarización laboral", en Azpiazu, D. (comp), *Privatizaciones y poder económico*, UNQ-FLACSO-IDEP, Buenos Aires.

[8] Arza, C. (2002), "El impacto social de las privatizaciones. El caso de los servicios públicos domiciliarios", Área de Economía y Tecnología de la FLACSO, Buenos Aires, marzo.

la intervención de la Ing. Alsogaray, se registró un notable incremento en los niveles de endeudamiento de ENTEL. En el período previo a la transferencia de la empresa, su deuda total, tanto externa como interna, se incrementó un 122%, llegando a superar los u$s 2.000 millones. El componente interno de dicha deuda rondaba los u$s 500 millones, y se debía, en buena medida, a compromisos contraídos por la empresa con sus principales contratistas, entre los que se encontraban Siemens, Pecom Nec (del grupo Pérez Companc) y Telettra e Italtel (ambas del grupo Techint)"[9].

Finalmente, cabe señalar que participaron en la propiedad de los consorcios que controlaban las empresas privatizadas únicamente las fracciones del capital que integran los sectores dominantes, consolidando el proceso de concentración y centralización del capital. Daniel Azpiazu, uno de los mayores especialistas en el tema, señala a este respecto que *"[...] en el ejemplo argentino en la generalidad de los casos se fijaron patrimonios mínimos muy elevados para poder participar en las licitaciones y concursos o, en su defecto, tales montos patrimoniales constituían una de las variables principales a considerar al momento de la preclasificación y/o adjudicación. En otras palabras, la capacidad patrimonial de los potenciales interesados se convirtió, de hecho, en la principal barrera al ingreso en el mercado privilegiado de las privatizaciones. [...] En ese contexto era inevitable que la consecución del programa operara, como efectivamente ocurrió, como propulsor de la profundización del proceso de concentración y centralización del capital"*[10].

Si bien la ofensiva acreedora tuvo un conjunto de resultados favorables para sus objetivos (cobrar el capital adeudado mediante las privatizaciones, normalizar el pago de la deuda externa y dejar de ser el principal acreedor mediante el Plan Brady), los grupos económicos pasaron de ser los principales proveedores de las empresas estatales a compartir la propiedad de las mismas, constituyendo una "comunidad de negocios" con las empresas extranjeras operadoras del servicio y los propios bancos transnacionales que fueron los agentes financieras de los nuevos consorcios. Para algunos integrantes de la fracción de capital hegemónica su integración al nuevo espacio de acumulación de capital que lograron mediante la privatización de las empresas públicas respondió a una estrategia de concentración, ya que las empresas privatizadas

[9] Abeles, M., Forcinito, K. y Schorr, M. (2001), *El oligopolio telefónico argentino frente a la liberalización del mercado*, UNQ-FLACSO-IDEP, Buenos Aires.

[10] Azpiazu, D. (2002), *Las privatizaciones en la Argentina. Diagnósticos y propuestas para una mayor competitividad y equidad social*, CIEPP-OSDE, Buenos Aires.

que adquirieron total o parcialmente actuaban en sectores donde ya operaban mediante firmas controladas (como el grupo Garovaglio y Zorraquín en el Polo Petroquímico de Bahía Blanca o Techint con la adquisición de SOMISA). En otros casos, respondió a una estrategia de integración porque esa adquisición les permitía obtener una integración vertical u horizontal con sus firmas controladas (por ejemplo, ese fue el caso de las productoras de aceite con los ferrocarriles y las instalaciones portuarias o de Acindar al insertarse en la producción y distribución eléctrica que era uno de sus principales insumos para la producción siderúrgica). Finalmente, estuvieron aquellos grupos que adoptaron una estrategia de diversificación de sus negocios ya que las actividades de las firmas privatizadas en que se insertaron tenían poca relación con el núcleo de activos e incluso entre ellas (los casos paradigmáticos fueron nuevamente Techint o Pérez Companc mediante su participación en energía eléctrica, ferrocarriles, rutas nacionales, etcétera)[11].

En este contexto se desenvuelve este relevante trabajo realizado por Mariano Barrera aportando un análisis de crucial importancia para el conocimiento de las variantes que adoptó el proceso de la privatización de las empresas estatales mediante el estudio de la transferencia al sector privado de la compañía de mayores ventas en el país, YPF.

La minuciosa investigación que realiza el autor demuestra que en este caso tan emblemático la estrategia de los sectores dominantes se apartó del *modus operandi* que adoptaron en la generalidad de las restantes privatizaciones. No se trató de un saqueo sustentado en la conformación de una "comunidad de negocios" en la que participan como socios los grupos económicos, el capital extranjero y el capital financiero, sino que nuevamente bajo el argumento de la inutilidad que exhibía la gestión estatal y la necesidad de devolverle la eficiencia a la empresa se produjo su desguace, su fragmentación como remarca Mariano Barrera, ya que le transfieren a los sectores oligopólicos locales todo tipo de activos productivos, entre los que se encontraban valiosos yacimientos, instalaciones portuarias, oleoductos y gasoductos. Recién en 1993 el capital extranjero adquirió parte significativa del capital social de YPF, extranjerización que se consolidó recién en 1999 con la compra de Repsol, cuya trayectoria al frente de la empresa produjo, como lo señala el informe estatal previo a la expropiación de la mayoría accionaria (el Informe Mosconi), una profundización de la sistemática caída de la exploración que se tradujo en descensos de la

[11] Sobre este tema consultar a: Basualdo, E. M. (2010), *Estudios de Historia Económica Argentina*, Siglo XXI editores, segunda edición, Buenos Aires.

producción de petróleo y gas natural acompañada por una abultada remisión de utilidades a la casa matriz que produjo el colapso financiero de la empresa.

Como señala el autor con agudeza, no se trató de una asignación de los activos fijos de la empresa estatal definida sobre la base de criterios racionales ni siquiera adjudicados al mejor postor, sino en función de los intereses de la fracción del capital que ejercía la hegemonía y dentro de ella de los grupos económicos que habían desembarcado masivamente durante la dictadura militar generando las condiciones para el colapso de la petrolera estatal que luego usarían como excusa para darle racionalidad a su privatización.

Ciertamente, el libro de Mariano Barrera no incursiona en un tema vacante ya que como lo demuestra su bibliografía hay un conjunto de trabajos irreemplazables sobre la historia del petróleo en nuestro país y la privatización de YPF. Sin embargo, aún así es desde mi punto de vista un trabajo que constituye un aporte que modifica la frontera del conocimiento porque vincula el comportamiento del patrón de acumulación que puso en marcha la dictadura militar con la trayectoria de la empresa estatal y de ambos con los intereses y acciones de las fracciones del capital que conformaron el bloque de poder de esa etapa tan trágica para los sectores populares de nuestro país.

Eduardo M. Basualdo
Junio 2014

INTRODUCCIÓN

La privatización de la principal empresa del país, la petrolera estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), se enmarcó en un contexto particular del desarrollo del capitalismo en la Argentina. El triunfo en las elecciones de 1989 del dirigente peronista Carlos Menem marcó el inicio de un proceso de profundización de las políticas neoliberales originariamente implementadas por el equipo económico de la última dictadura cívico-militar (1976-1983) y consolidaron el patrón de acumulación sustentado en la valorización financiera del capital y el ajuste estructural.

Los años finales del gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) estuvieron marcados por una fuerte puja entre los sectores dominantes en torno de la reasignación y reapropiación del excedente económico del Estado, cuya manifestación fue la hiperinflación acontecida en los primeros meses de 1989. La resolución de este conflicto, en base al diagnóstico realizado por el gobierno de Menem consistió en la implementación de reformas estructurales que posibilitaron la apertura de la economía, la "desregulación" de los mercados y la desestatización de las empresas públicas. En tal sentido, el discurso oficial hacía hincapié en que las crisis que se habían sucedido durante la gestión radical estaban asociadas al "irracional intervencionismo del Estado" por lo que afirmaban que era necesario avanzar en la transformación estructural de la economía.

Desde la perspectiva del Partido Justicialista, la transferencia al capital privado de las compañías públicas permitiría "reducir el déficit" del Estado y aumentar el nivel de reservas que se utilizarían para bajar el considerable endeudamiento externo. Quienes apoyaban esta política sostenían que la venta o concesión de activos públicos generaría un proceso de reinversión por parte de los nuevos operadores privados, aspecto que le permitiría al Estado centrar sus recursos en las actividades básicas: seguridad, salud y educación. A su vez, el proceso de "desregulación", articulado con la "oleada" de inversiones privadas que arribarían al mercado doméstico, redundaría en aumentos de productividad que, concomitantemente, incentivarían futuras inversiones y generarían un efecto virtuoso sobre la economía.

En el plano sectorial, la privatización de YPF y la "desregulación" del complejo hidrocarburo eran procesos presentados ante la sociedad, por quienes planteaban la necesidad de aplicar las reformas estructurales, como las únicas alternativas para tornar más eficiente a la empresa e inyectarle competencia al mercado a través de la desconcentración de áreas que poseía la compañía pública y la liberalización de los precios y el comercio. Conforme este diagnóstico, el equipo económico y los principales asesores en materia hidrocarburífera consideraron que, antes de ser transferida al capital privado, la petrolera debía ser "reestructurada" en función de incrementar su "eficiencia" y, de este modo, su valor económico para, luego de ese proceso, presentar una oferta pública de sus acciones en los mercados internacionales.

Sin embargo, es dable cuestionar que el motivo central de la fragmentación de la petrolera estatal, suceso previo —aunque constitutivo— de la privatización, haya sido el enfatizado por el gobierno. En este sentido, todo parece indicar que esta estrategia encarada respondió, principalmente, a la resolución de la disputa entre las fracciones dominantes del capital en el interior del bloque en el poder.

En este contexto, el objetivo de este libro radica en realizar un análisis —desde la perspectiva de la economía política y la historia económica— del proceso de fragmentación y posterior privatización de YPF, en el marco de la reestructuración del mercado hidrocarburo, haciendo hincapié en los vínculos que este desenlace tuvo con las políticas implementadas por la última dictadura desde un análisis de las diversas fracciones de clase que integran el bloque en el poder.

Así, este estudio se estructura a partir del desarrollo de cuatro capítulos. En el Capítulo 1 se presentan los antecedentes, realizando un recorrido histórico por los diversos sucesos tanto de la trama político-económica de la Argentina como del complejo hidrocarburífero. En este sentido, se abordan los principales hitos que posibilitaron el descubrimiento de petróleo en Comodoro Rivadavia en 1907, la constitución y consolidación de YPF, las distintas políticas públicas implementadas por los sucesivos gobiernos que perjudicaron y/o beneficiaron a la petrolera estatal. Asimismo, se analiza la génesis de los contratos de locación de obra y servicios con el capital privado, y el quiebre que representó la irrupción de la dictadura cívico-militar de 1976 en materia de "privatizaciones periféricas" y beneficios al capital privado en detrimento de YPF. Por último, se desarrolla la continuidad de esta política y su intento "fallido" de profundizarse en el gobierno de Raúl Alfonsín y la emergencia de YPF y del mercado hidrocarburífero como "cuestión socialmente problematizada".

Haciendo hincapié en el análisis desde la perspectiva de los actores sociales, en el Capítulo 2 se analiza el marco político de disputa entre las fracciones del capital dentro del bloque en el poder entre finales de la década de 1980 y los primeros años de la siguiente, que se materializaron en su rearticulación y una nueva estrategia de acumulación basada en las "reformas estructurales", consolidando el "modelo de valorización financiera y ajuste estructural". Asimismo, se desarrollan las principales transformaciones en el marco legal (la denominada "desregulación") que permitieron este proceso y generaron una "nueva forma de regulación" sectorial con predominio del capital privado. Finalmente, se considera el impacto que esto tuvo en el complejo hidrocarburífero, principalmente, analizando el proceso de fragmentación de la petrolera estatal, examinando la concesión de áreas secundarias y centrales y la reconversión de contratos de explotación y permisos de exploración, como así también la venta de otros activos estratégicos —refinerías, ductos, terminales portuarias, entre otros—, que consolidaron el poder de mercado de un acotado número de actores.

En el Capítulo 3 se abordan los principales argumentos que legitimaron la privatización de YPF, confrontándolos con el estudio de las causas que provocaron los desequilibrios estructurales de la empresa. Asimismo, se desarrollan los argumentos primordiales vertidos por los legisladores en el Congreso en torno de la sanción de la ley de privatización de YPF y de la posterior norma que posibilitó la transferencia total del capital social de la firma al sector privado. Se analiza, a su vez, el sistema utilizado para determinar el precio de las acciones y las consecuencias que tuvo en la posterior evolución de la cotización de los papeles, considerando los principales ganadores del proceso, entre los que se encuentran Repsol S.A., quien adquirió el control de YPF en 1999. Como cierre, en el Capítulo 4 se desarrollan las principales conclusiones del extenso proceso estudiado.

Nacionalizar y explotar con criterio que consulte el interés de la Nación, los yacimientos de combustible líquido, es robustecer la propia economía y, al mismo tiempo, restar predominio a los *trusts* acaparadores que absorben y oprimen con sus imposiciones y refuerzan su poder explotando nuestras riquezas naturales y utilizando en su provecho los enormes beneficios que de ellas se obtienen.

Enrique Mosconi, El petróleo argentino

Una vez descubierto el yacimiento y convencido el Poder Ejecutivo que tiene lo suficiente para los fines que él indica, ¿por qué vamos a limitar a los particulares, a las empresas extranjeras, que vengan a traer al país el concurso de sus riquezas y de su contingente a la fuerza económica del país, para tener esto reservado, inhibido durante qué sé yo cuánto tiempo, para que sólo explote el Estado, este mal industrial?

Joaquín V. González, Debate en el Senado (1910)

Capítulo 1
ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La historia de los hidrocarburos en la sociedad argentina, hasta nuestros días, no es más que el largo conflicto por el dominio o la disponibilidad de los recursos. En estos conceptos se condensan los más de cien años transcurridos desde el descubrimiento por parte del Estado nacional del primer yacimiento de petróleo en Comodoro Rivadavia el 13 de diciembre de 1907.

1.1. Los orígenes del petróleo en la Argentina

Los primeros registros que señalan la presencia de petróleo en el territorio que posteriormente formaría parte del Estado argentino datan de 1787. Desde entonces se solicitó la elaboración de diversos estudios de las características minerales del país pero no aparecen registros de su explotación sino hasta mediados de la década de 1860.

Durante esos años, existieron diversos intentos privados de iniciar la extracción petrolera en el país que terminaron fracasando ya sea por las trabas que los respectivos gobiernos provinciales pusieron para concesionar los territorios, en un primer momento, como, principalmente, por los problemas relativos al desconocimiento en las técnicas a utilizar y/o las dificultades financieras de las sociedades conformadas. No obstante, desde el Estado se encargaron diversas investigaciones que llevaron a que en 1904 el presidente Manuel Quintana firmara un decreto a través del cual dispuso la elaboración de un mapa geológico de la Argentina con el objetivo de encontrar fuentes de agua y posibles yacimientos petrolíferos[1].

[1] Para ahondar en las discusiones respecto de los primeros descubrimientos y la postura del Estado se recomienda Yeatts (2004); Bernal (2005); Herrero y Solanas (2006); Salas (2007); Bernal, De Dicco y Frida (2008); Barrera (2011); Gadano (2012).

Pese a estas evidencias, ciertos autores sostienen que el descubrimiento de petróleo por parte del Estado en Comodoro Rivadavia el 13 de diciembre de 1907 fue accidental en tanto que, según manifiestan, las perforaciones que se estaban realizando en esa localidad eran destinadas a encontrar agua dulce apta para el consumo de los habitantes. Sin embargo, es dable sostener que era la consecuencia de la convergencia de diversos factores: por un lado, el desarrollo de investigaciones del territorio nacional desde mediados del siglo XIX y, por el otro, las nuevas necesidades de una Argentina que demandaba fuentes de energía baratas para viabilizar su creciente urbanización y la incipiente industrialización.

De este modo, el descubrimiento de petróleo por parte del Estado dio inicio al *modelo de regulación pública con predominio de la empresa estatal* (1907-1989), el cual inauguró la era de la explotación de los hidrocarburos, que como todo suceso histórico expresó sus relaciones de fuerza tanto en la arena política como en el terreno de la producción física e intelectual. En términos esquemáticos, esta disputa en la esfera ideológica, social y económica enfrentó a aquellos que estaban a favor de considerar a los hidrocarburos como una mercancía, cuya mejor asignación deviene del libre albedrío de las "fuerzas del mercado", con quienes los consideran como un recurso estratégico no renovable y escaso y, en tanto tal, ajeno a la lógica mercantil.

1.2. El *modelo de regulación pública con predominio de la empresa estatal* (1907-1989)

En adelante, al período que se extiende desde el año de descubrimiento de petróleo por parte del Estado nacional hasta el inicio del proceso de desregulación del mercado ampliado de hidrocarburos (los segmentos de exploración, explotación y comercialización de hidrocarburos, y refinación y comercialización de derivados) y fragmentación y posterior privatización de la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), se lo denominará *modelo de regulación pública con predominio de la empresa estatal* (MoRPPEE) ya que condensa en sí mismo la expresión más acabada y coherente, a pesar de los conflictos inherentes que generaron avances y retrocesos en la política petrolera, de la etapa de control del sector por parte del Estado. Por sus características intrínsecas, es un período en el que el objetivo del Estado fue satisfacer las necesidades del mercado interno y que implicó la apropiación de parte considerable de la

renta petrolera por parte del Estado y, fundamentalmente, la empresa estatal. Si bien en los primeros años esta idea fue incipiente, con la creación de YPF (1922) se abrió una época de regulación de la dinámica de funcionamiento del mercado atendiendo a las necesidades domésticas, al considerar a los hidrocarburos como un bien estratégico. Conforme ello, el inicio del MoRPPEE en 1907 procura marcar un quiebre respecto del pasado en tanto que comenzó la explotación de los hidrocarburos como política de Estado, inicialmente por medio del Ministerio de Agricultura de la Nación.

En este sentido, este modelo fue desarticulado en 1989 con las políticas de reforma del sector, si bien en años previos (1958, 1976 y 1988) hubo ciertos hitos que tendieron a resquebrajar ese ideario. La concepción que primó durante este período se desmoronó al considerar a los hidrocarburos como una mercancía y, en tanto tal, plausible de "regularla" bajo la lógica del mercado.

1.2.1. *De los inicios de la explotación a la nacionalización de los hidrocarburos (1907-1949)*

Con el descubrimiento del petróleo por parte del Estado nacional en Comodoro Rivadavia, dentro de los sectores dominantes de la oligarquía comenzó una pugna por la imposición de lo que podría denominarse el modelo petrolero. Las fracciones que abogaban por el libre mercado, vinculadas al modelo agroexportador, en connivencia con Inglaterra, pretendían que se entregaran al capital extranjero las áreas para su explotación. Contrariamente, existieron ciertas fracciones de los sectores dominantes que pugnaban por el desarrollo estatal de dicha actividad para disminuir la dependencia nacional del combustible comprado, principalmente, al Reino Unido. Esta tensión, si bien con la preeminencia de la lógica regulacionista desde el Estado, estuvo latente en todo el modelo de regulación pública.

La resolución finalmente tomada por las Cámaras de Diputados y Senadores, fue el colofón de un arduo debate entre ambos sectores: en 1910 se aprobó la Ley N° 7.059 y se liberaron para concesionar al capital privado el 97,5% de las áreas que antes estaban reservadas al Estado para su explotación. A través de dicha norma se otorgaron concesiones al capital privado, principalmente de origen europeo con preeminencia inglesa, aunque tres años después Roque Sáenz Peña declaró nulas y vacantes las concesiones en las que no estuvieran realizando inversiones (Bernal, 2005). Aun así, entre 1910 y 1916, año en que comenzaron con la explotación, se conformaron ocho

empresas fundamentalmente de capital extranjero (inglés, estadounidense, holandés y alemán), entre las que se encontraban las principales compañías petroleras del mundo: la Standard Oil (actualmente Esso) y la anglo-holandesa Royal Dutch-Shell (que se fusionó con la firma Diadema, que operaba en el país) (Barrera, 2011: 15). A la par, desde el Estado se expandió la explotación de petróleo en manos de la Dirección General de Explotación de Petróleo de Comodoro Rivadavia.

Sin embargo, el déficit en el esquema productivo del país, asociado a la exploración, explotación, refinación, transporte, almacenaje y distribución de petróleo, generaba una creciente dependencia de la dominación extranjera a través de las importaciones (Kaplan, 1972: 3). Esto originó una fuerte discusión dentro de la Unión Cívica Radical, que desde 1916 gobernaba el país, respecto de la necesidad de conformar una empresa estatal que procurara reducir —o eliminar— la dependencia externa (Kaplan, 1972: 6), que culminó en 1922 cuando el presidente Hipólito Yrigoyen (1916-1922) reorganizó la estructura administrativa de la explotación estatal y creó la primera empresa estatal del mundo, bajo el nombre de Dirección General de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), la cual, el 19 de octubre, pasaría a ser presidida por el ingeniero Coronel Enrique Mosconi, nombrado por el entonces presidente Marcelo T. de Alvear (1922-1928). Así, YPF se constituyó en una empresa que comenzaría a intervenir integrada verticalmente en el mercado ampliado de los hidrocarburos.

A pesar de ello, producto de la inexistencia de una ley específica que regulara la propiedad del subsuelo, existieron diversos enfrentamientos entre algunas provincias —y ciertos gobernadores—, el capital privado y la empresa estatal, en virtud de que, desde la perspectiva de Mosconi, era necesario autonomizarse de los centros de poder alcanzando el dominio de los hidrocarburos del territorio nacional[2]. En esta línea, en su última presidencia, Yrigoyen (1928-1930) instaló el debate en torno de un proyecto de ley que permitiera regular la actividad desde el Estado nacional, el cual alcanzó media sanción en la Cámara de Diputados pero no logró ser aprobada en Senadores, a raíz de que se cuestionaba la emergencia del monopolio estatal y de que las provincias extractoras pretendían para sí la propiedad del subsuelo y el control de las concesiones y de la extracción.

[2] Tal como sostenía Mosconi: No queda otro camino que el monopolio del Estado pero en forma integral, es decir, en todas las actividades de esta industria: la producción, la elaboración, el transporte y el comercio [...] sin monopolio del petróleo es difícil, diré más, es imposible para un organismo del Estado vencer en la lucha comercial a las organizaciones del capital privado (Mosconi, en Bernal, 2005: 54).

Pese a las trabas señaladas, la superficie que el capital privado podía explotar se había reducido y, hacia 1929, YPF había logrado fijar precios en el mercado interno de los derivados lo que le permitió reducir el poder oligopólico de las empresas transnacionales que operaban dicho segmento. No obstante, entre 1916 y la fecha señalada, los volúmenes de extracción del sector privado crecieron fuertemente (40% anual), algo que no sucedió con la empresa estatal que, si bien aumentó los niveles de explotación, éstos fueron a una velocidad menor (16% anual) (Gráfico 1.1).

El primer golpe de Estado que instaló en el poder a José Félix Uriburu (1930-1932), y que dio inicio a una larga serie de interrupciones del sistema democrático, generó mayores beneficios para el sector privado lo que redundó en que, por primera vez, en 1931, los volúmenes de explotación por medio de concesiones superaran los de YPF (Gráfico 1.1). Iniciada la presidencia de Agustín Pedro Justo (1932-1938), en 1932 se sancionó la Ley Nº 11.668 (Ley Orgánica de la Dirección General de YPF) que establecía que el estudio, exploración y explotación de los yacimientos que el Estado poseía o pudiera adquirir, así como la industrialización y comercialización de sus derivados, estarían a cargo de YPF. Esta legislación que no sentó bases sólidas para el desarrollo de la empresa, tuvo su correlato en el escaso presupuesto asignado a la firma que determinó el estancamiento en la extracción de petróleo. De este modo, en 1934 el sector privado alcanzó el máximo nivel de participación dentro del MoRPPEE (63%) como consecuencia de que el incremento desde 1930 había sido del 23% anual frente a un incremento del 0,2% por año en la explotación de la petrolera estatal (Gráfico 1.1).

En 1935, el Congreso Nacional —con ausencia de los legisladores radicales, defensores de la nacionalización del subsuelo— aprobó la Ley Nº 12.161 (Régimen legal de las minas de petróleo e hidrocarburos fluidos) que fue incorporada al capítulo 17 del Código de Minería. En lo sustancial, esta ley derogó el artículo del Código de Minería que impedía la explotación estatal, establecía que las minas eran propiedad del Estado nacional y de las provincias —dependiendo de dónde se ubicaran—, y fijaba que el primero podía solicitar, en igualdad de condiciones que los privados, permisos de exploración o concesiones de explotación a las autoridades locales. Asimismo, avalaba la posibilidad de conformar sociedades mixtas entre el Estado y los capitales privados radicados en el país, regulaba las importaciones y exportaciones de hidrocarburos fluidos y establecía regalías por un valor del 12% del producto bruto. Según Kozulj y Bravo (1993) este marco normativo tendió a beneficiar a la empresa estatal a raíz de que se encontraba en una etapa exploratoria,

y de algún modo limitó a los capitales privados[3], en la medida en que, como afirma Gadano (2012), por medio de decretos presidenciales y negociaciones de YFP con las provincias, se ampliaron la zonas reservadas a la firma pública.

En efecto, mientras que la explotación de YPF durante el período 1934-1949 creció a una tasa anual acumulativa del 7,8%, la actividad privada tuvo un lento pero persistente descenso en el orden del 2,1% anual. En este sentido, este período se caracterizó por un considerable incremento de la extracción por parte de la empresa estatal, a pesar de los impedimentos para importar maquinaria como consecuencia del conflicto bélico mundial, frente a la persistente merma en la explotación de las concesiones privadas que no realizaron las inversiones pertinentes (Barrera, 1958; Silenzi de Stagni, 1978; Mansilla, 2007).

El ascenso al gobierno de Juan Domingo Perón (1946-1952 y 1952-1955) transformó tanto cualitativa como cuantitativamente los cimientos del proceso de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), lo que generó un considerable aumento del consumo energético nacional que no pudo ser cubierto con producción local y demandó mayores importaciones (Gráfico 1.1). En este sentido, la política petrolera de su primer gobierno procuró fortalecer a la empresa estatal y sentar bases sólidas para su desenvolvimiento, en tanto que los tres años previos a su asunción, la extracción del país, e incluso de YPF, estaba disminuyendo (16,2%) producto del desgaste de los materiales y su imposibilidad para renovarlos durante el período bélico.

Esta estrategia se basó en un nuevo proceso de inversiones, obstaculizado por las trabas que impuso Estados Unidos a las importaciones argentinas (Kaplan, 1992; Bernal, 2005), entre los que se encontraban la incorporación de 20 buques tanque durante ambas administraciones. Asimismo, en función de incrementar la producción energética y forjando un cambio de mentalidad respecto del rol estratégico que debía jugar el gas natural en la matriz energética, en 1946 se creó la empresa estatal Gas del Estado (encargada de transportar y distribuir el gas natural extraído por YPF), la cual inauguró su primer gasoducto —Comodoro Rivadavia-Buenos Aires— en 1949.

Hacia 1947, la posición de Perón marcaría la estrategia que posteriormente se vería plasmada en la reforma constitucional de 1949:

[3] Esta ley establecía un régimen ecléctico (...). En los hechos, como YPF estaba en plena exploración de zonas petrolíferas, sucesivos decretos presidenciales extenderían por veinte años la declaración de zona de reserva para YPF a casi todo el territorio nacional. Es decir, que la posibilidad de participación privada en esta actividad, permitida por la Ley N° 12.161, resultaba impracticable. Esto motivó que las dos principales empresas privadas existentes en el país, Esso y Shell, dedicaran sus esfuerzos a la refinación de crudo y a la comercialización de derivados (Kozulj y Bravo, 1993: 15).

> No entro a averiguar las causas que han motivado esta extraordinaria lentitud en explorar la riqueza de nuestro subsuelo [durante los últimos 40 años], pero afirmo que estoy decidido a modificar radicalmente la posición del Estado en punto al disfrute de las riquezas naturales. (...) La política petrolera argentina ha de basarse en los mismos principios en que descansa toda la política económica: conversión absoluta de la soberanía argentina sobre la riqueza de nuestro subsuelo y explotación racional y científica por parte del Estado (en Salas, 2007: 178-9).

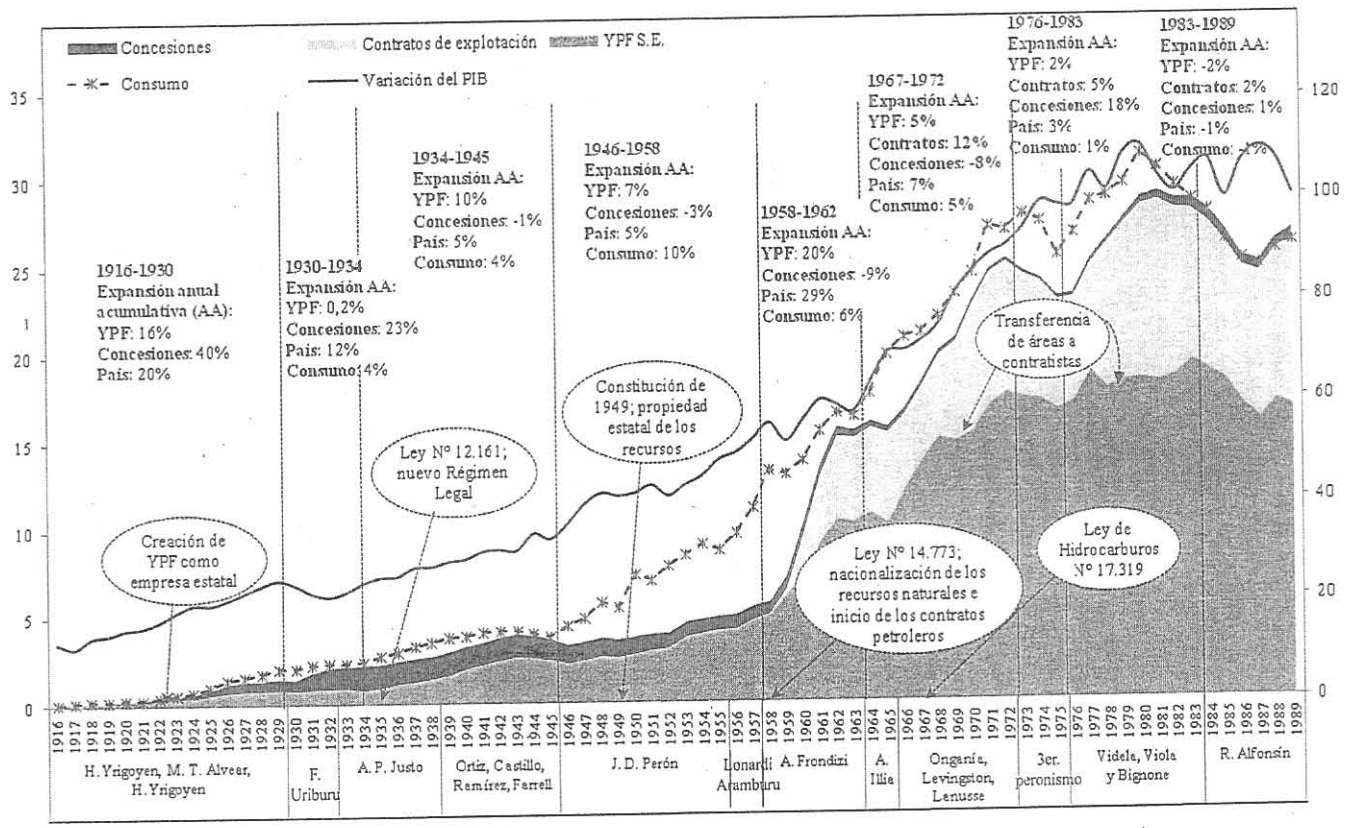
En este sentido, las sucesivas disputas entre aquellos que proponían la nacionalización de los yacimientos con un fuerte control de YPF contra los que pugnaban por la provincialización y/o la privatización del sector se verían saldadas, momentáneamente, con la Constitución Nacional aprobada en 1949, que en su artículo 40 establecía la propiedad estatal del recurso:

> La organización de la riqueza y su explotación tienen por fin el bienestar del pueblo, dentro de un orden económico conforme a los principios de la justicia social. (...) Los minerales, las caídas de agua, los yacimientos de petróleo, de carbón y de gas, y las demás fuentes naturales de energía, con excepción de los vegetales, son propiedad imprescriptible e inalienable de la Nación, con la correspondiente participación en su producto que se convendrá con las provincias (Constitución Nacional, 1949).

Es de destacar que esta transferencia de la propiedad de dichos recursos al Estado nacional saldaba hasta entonces la disputa que desde tiempos pretéritos se estaba desarrollando entre las provincias y la nación. Sin embargo, no se refería expresamente, sino de forma indirecta, a la prohibición de otorgar concesiones[4], ni impedía la participación del capital privado en el mercado petrolero. La discusión en torno de la figura de las concesiones no era un dato menor, en tanto que la declinación anual de la extracción privada, según denunciaban obreros que trabajaban en los yacimientos de la Standard Oil, se debía al sabotaje realizado por los directivos al anular algunos pozos productivos para presionar al Estado por mejores condiciones para el sector privado (Kaplan, 1992). Sin embargo, la modificación de la Constitución Nacional permitió el desarrollo de YPF, principalmente, en términos de su extracción de petróleo.

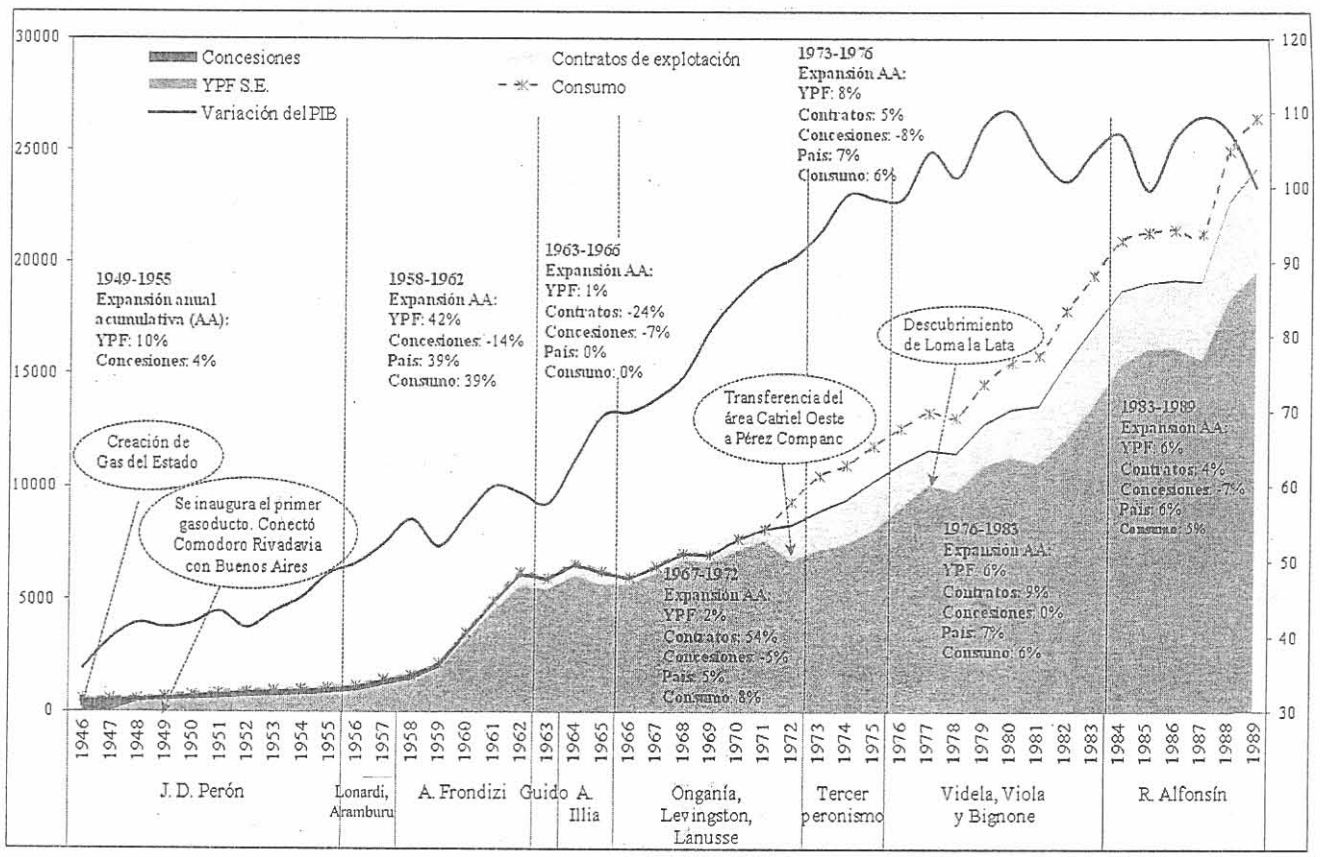
[4] Según sostiene Kaplan el artículo 40 de la Constitución Nacional de 1949 presenta cierta confusión y contradicción con el Código de Minería: Se trata, pues, no de una nacionalización integral, sino de una transferencia en favor del gobierno federal, y la prohibición de concesiones a particulares resultaría de modo indirecto e incierto de la inalienabilidad. (...) No decide el futuro de las concesiones preexistentes, escamoteándose así de nuevo la solución nacionalizadora integral (Kaplan, 1992: 177).

Gráfico 1.1. Evolución del PIB, de la extracción de petróleo de YPF S.E., concesionarios y contratistas y del consumo de crudo en el país, 1916-1989 (en millones de m³ y número índice 1989=100)



Fuente: Elaboración propia en base a información de la Secretaría de Energía y CIFRA.

Gráfico 1.2. Evolución del PIB, de la extracción de gas natural de YPF S.E., concesionarios y contratistas y del consumo interno de gas natural, 1946-1989 (en millones de m³ y número índice 1989=100)



Fuente: Elaboración propia en base a información de la Secretaría de Energía

1.2.2. De la nacionalización de los hidrocarburos a la primera entrega (1949-1958)

El inicio del primer gobierno peronista, el cual convergió temporalmente con la finalización de la Segunda Guerra Mundial, marcó el comienzo en el mercado petrolero argentino de un continuo incremento de la extracción de petróleo por parte de la empresa estatal. Dada la magnitud del aumento de la producción por parte del ente público, la explotación del país en su conjunto tuvo un crecimiento considerable, a pesar de la caída del sector privado. Sin embargo, producto del notable acrecentamiento de la actividad económica y particularmente del sector industrial, el consumo energético se expandió por encima de la producción, todo lo cual traccionó fuertemente las importaciones de combustibles que, de representar menos del 10% del total de compras del país, alcanzaron el 24% en 1957 e impactaron negativamente en el balance comercial. Como se advierte en el Gráfico 1.1, entre 1946 y 1958 la tasa de crecimiento de la extracción de petróleo del país fue del 5% anual, mientras que el consumo la duplicó (10%), lo que generó una marcada brecha entre ambas variables.

En cuanto a la extracción de gas natural, la creación de Gas del Estado significó un cambio de considerable magnitud en torno de la extracción de este recurso. Conforme ello, mientras que entre el decenio 1936-1948 su explotación se incrementó anualmente el 1,1%, con la inauguración del primer gasoducto troncal en 1949, la tasa de expansión hasta 1955 fue del 8,4% anual (Gráfico 1.2).

Pese a estos elementos, hacia el final de su primer mandato, Perón y parte de su equipo consideraban que debía intensificarse la extracción de petróleo nacional para lograr el autoabastecimiento energético pero que la empresa estatal no estaba en condiciones de realizar dichas tareas[5], dado que la brecha entre consumo y producción se había expandido considerablemente (Gráfico 1.1). En ese marco, iniciada su segunda administración, comenzaron negociaciones con la Standard Oil de California, que operaba en el país bajo el nombre de Compañía California Argentina de Petróleo, para que, por medio

[5] En un discurso realizado poco antes del golpe militar que lo destituyó, Perón se refería al tema: Hoy producimos aproximadamente 4.000.000 de metros cúbicos [de petróleo]; dentro de dos años, deberemos sacar ocho millones para satisfacer nuestro consumo, pero al cabo de cinco años necesitamos veinte millones de metros cúbicos. Si esa es la progresión que debemos seguir, yo me pregunto si con YPF podemos llegar a cumplir ese objetivo produciendo actualmente cuatro millones solamente. Por eso hemos llamado a los que quieran venir a trabajar para extraer petróleo que nosotros, desgraciadamente, no podemos obtener en el plazo en que lo necesitamos (en Salas, 2007: 179).

de un contrato de locación de servicios, explotara yacimientos pertenecientes a YPF[6]. Esto le valió la oposición del arco político que abogaba por la monopolización por parte de YPF del mercado de hidrocarburos, que tuvo como figura resonante a Arturo Frondizi con su libro *Política y petróleo*, quien frente a la propuesta del Poder Ejecutivo Nacional de firmar el contrato con la empresa extranjera, expresó ante la Comisión del Partido Radical:

> De cualquier modo que se presente el asunto debemos estar en contra de toda política que implique aumentar el poder de los consorcios. YPF no necesita que esos consorcios trabajen para ella. Si Estados Unidos está dispuesto a enviar máquinas perforadoras al país, debemos comprárselas, para que las manejen manos argentinas, que aseguren una explotación racional de los pozos (Barrera, 1958: 120).

Pese a ello, este contrato nunca se implementó dado que el golpe militar de la autodenominada Revolución Libertadora, finalizó con el segundo mandato de Perón, en el momento en que estaba siendo analizado por el Congreso.

El nuevo gobierno de *facto* (1955-1958) derogó la Constitución Nacional de 1949 y restableció la de 1853, con lo que se volvía a fojas cero en torno de la propiedad del subsuelo. En los albores de ese gobierno, por medio del Decreto Nº 15.026/56, se implementó el Plan de Reactivación de YPF, que pocos efectos produjo. No obstante, subrepticiamente se inició, en el plano de las ideas, una campaña de desprestigio de la empresa estatal (Barrera, 1958; Bernal, 2005).

La finalidad ulterior, al igual que durante los períodos previos por parte de aquellos sectores proclives a la privatización y extranjerización del sector, era generar vetas en la estructura de la empresa para justificar el ingreso del capital privado —principalmente extranjero— al mercado primario de hidrocarburos (exploración y extracción). En este sentido, a un mes de las elecciones que terminaron proclamando presidente a Arturo Frondizi, la dictadura emitió

[6] El contrato preveía otorgarle a la filial local de la Standard Oil of California una concesión exclusiva por 40 años, prorrogable por cinco más, para catear, explorar y explotar petróleo en una zona de 50 mil kilómetros, que iría disminuyendo al 50% durante los primeros ocho años y luego de los veinte años, le quedaría el 10%. El precio del petróleo extraído y vendido a YPF sería en moneda local y estaría fijado por el promedio de las cotizaciones de cuatro empresas del este de Texas (Humble Oil and Refining Co., subsidiaria de la Standard Oil of New Jersey; The Texas Co.; Shell Oil Co. y Gulf Oil Co.) deducido el 5%. Asimismo, la compañía tendría libertad para remesar en dólares los importes que cobrara por los hidrocarburos extraídos. En el contrato se le exigía una inversión de trece millones de dólares a realizar en cuatro años y se establecía que el Estado se quedaría con el 50% de las ganancias que obtuviera la firma (Yeatts, 2004; Bernal, 2005; Salas, 2007).

el Decreto N° 933/58, que autorizaba a YPF a celebrar contratos de locación de obra y servicios con empresas privadas. No obstante, si bien durante estos años hubo ciertos embates de algunos sectores a partir de la posibilidad que abría la derogación de la Constitución Nacional de 1949, la relación de fuerzas imperante con respecto a la disputa por la nacionalización del recurso parecería haber generado una masa crítica favorable a dicha concepción, por lo que no se vieron retrocesos significativos al respecto.

Restablecida la democracia, el presidente Frondizi (1958-1962), retomando el Decreto N° 933/58 y desconociendo su crítica a las negociaciones de Perón, firmó los primeros contratos de locación y servicios para explotar yacimientos de la empresa estatal.

1.2.3. *De la primera entrega a la última y final (1958-1989)*

El gobierno "desarrollista" de Frondizi concebía que era necesario captar ahorro externo para suplir la escasez local. Su ascenso al Poder Ejecutivo convergió con una nueva oleada de inversiones extranjeras transnacionales, principalmente de origen norteamericano, que dieron inicio a la segunda fase del patrón de acumulación sustentado sobre la base de la sustitución de importaciones (1958-1975), vinculada a la fabricación de bienes intermedios y de consumo durable (Azpiazu, 1986). En este sentido, la incorporación del capital privado, principalmente foráneo, al mercado primario de hidrocarburos, bajo la forma de contratos de locación de obra y servicios con YPF, era considerado como un subóptimo ante la imposibilidad de la compañía estatal para extraer el petróleo necesario. Esto, según afirmaban, generaría un aumento de las divisas disponibles ante la disminución de las importaciones de combustible como consecuencia del incremento en la explotación de petróleo y gas natural, todo lo cual contribuiría a evitar la crisis de balanza de pagos.

Hacia noviembre de 1958 se sancionó la Ley N° 14.773 que restablecía la nacionalización de los recursos naturales y fijaba la necesidad de incrementar las extracciones para alcanzar el autoabastecimiento petrolero. Conforme esto, establecía que los yacimientos de hidrocarburos sólidos, líquidos y gaseosos ubicados tanto en el territorio nacional como en la plataforma submarina eran "bienes exclusivos, imprescriptibles e inalienables del Estado Nacional" y que las provincias petroleras gozarían de la participación que les correspondiera en caso de poseer hidrocarburos (el 50% del producto neto de la explotación de su territorio). Asimismo, a la vez que prohibía explícitamente el otorgamiento

de nuevas concesiones, respetaba las existentes con antelación al primero de mayo de 1958. Además, concedía prioridad a este sector de la economía para dirigir inversiones desde el Estado por la necesidad de incrementar la extracción y establecía la responsabilidad para desarrollar la actividad de petróleo y gas natural a las empresas estatales, YPF y Gas del Estado.

La contradicción que se presentaba entre la firma de contratos petroleros con empresas privadas y atribuirle un rol protagónico a las empresas estatales en lo relativo a los hidrocarburos, según sostienen Kozulj y Bravo, era "producto del equilibrio de fuerzas existentes en el gobierno entre los partidarios de un substancial incremento en la participación privada y los partidarios del predominio o monopolio de la empresa pública petrolera" (Kozulj y Bravo, 1993: 16). Así, se firmaron contratos con capitales foráneos y estuvieron direccionados a la explotación de áreas descubiertas por la empresa estatal, aunque también hubo destinados a la exploración (Cuadro 1.1).

Cuadro 1.1. Empresas contratistas de YPF, objetivo de los contratos, desarrollo de la actividad y origen del capital, 1958-1962

Objetivo del contrato	Empresa	Fecha	Desarrollo de la actividad	Origen del capital
Perforación	SNPA Forez	may-58	S/I	Francia
	Ente Nazionali Hidrocarburi	may-58	S/I	Italia
	Astra	jul-58	Comodoro Rivadavia	Alemania
Terminación y reparación de pozos de explotación	Lane Wells Company	jul-58	Determinado por YPF	Estados Unidos
Exploración y Explotación	Pan American Oil Co.	ago-58	Comodoro Rivadavia	Estados Unidos
Explotación	Carl Loeb, Rhoades & Co. (Banco Loeb y Cities Service)	ago-58	Comodoro Rivadavia y Mendoza	Estados Unidos
	Cabeen Co.	sep-58	Santa Cruz	S/I
Mantenimiento y explotación de pozos	Industrias Siderúrgicas Grassi S.A.	sep-58	Mendoza	S/I

Exploración y Explotación	Union Oil Co. of California	sep-58	Santa Cruz y Chubut	Estados Unidos
Terminación y reparación de pozos de explotación	Tecnicagua S.A. Comercial e Industrial	sep-58	Mendoza y provincias vecinas	Argentina
Exploración y Explotación	Esso	sep-58	Neuquén, Mendoza, Río Negro y sur de Buenos Aires	Estados Unidos
	Diadema Argentina S.A. (Shell)	ene-59	Buenos Aires y Río Negro	Anglo-holandesa
	Tennessee	jun-59	Tierra del Fuego	Estados Unidos
Explotación	Kerr McGee	jul-59	Santa Cruz	Estados Unidos
	Grupo ENI	ago-59	Comodoro Rivadavia	Italia
	South Eastern Drilling Co.	sep-59	Comodoro Rivadavia	Estados Unidos
	Cadipsa	feb-62	Chubut	S/I
	Ohio Oil	S/I	Santiago del Estero y Tucumán	Estados Unidos
	Continental Oil	S/I	Santiago del Estero y Tucumán	Estados Unidos

* S/I: Sin información.

Fuente: Elaboración propia en base a Contratos (1958; 1959); Kozulj y Bravo (1993).

Esta modalidad recibió críticas de quienes afirmaban que se entregaba a capitales extranjeros yacimientos en los que YPF había realizado las inversiones para descubrir hidrocarburos que pasarían a ser usufructuados por empresas privadas con precios cercanos a los internacionales y con escaso o nulo riesgo. Uno de los ejemplos más ilustrativos de esta situación lo representaba el contrato entre YPF y la empresa de Estados Unidos, Pan American Oil Company[7],

[7] Estos contratos que eran realizados entre YPF y cada una de las compañías privadas, a diferencia de las concesiones, establecían que el petróleo extraído debía ser vendido a la empresa estatal a un precio fijado con antelación. El contrato suscripto entre YPF y la compañía norteamericana Pan American International Oil Company, le permitía a ésta, por el plazo de quince años prorrogables por cinco más, extraer hidrocarburos de dos áreas en

a la cual se le otorgó una zona de exclusividad de 4 mil kilómetros cuadrados para explotar áreas que —ya se avizoraba— eran de gran potencialidad:

> En un plano confeccionado por YPF en julio de 1957, sólo figuran dos estructuras petrolíferas, Anticlinal Grande y otra de menor importancia. Actualmente, a poco más de un año [agosto de 1958], se conocen 23, entre las cuales se encuentran Cerro Dragón y Cañadón Grande de excepcional importancia. Estos yacimientos cubren una extensión de poco más de 30 km², donde pueden ubicarse ya 400 pozos, más otros 1.000 en los noventa kilómetros colindantes comprobados como petrolíferos. Todo hace prever que la extensa zona de 4.000 km² concedida a Pan American por veinte años en exclusividad, es de una extraordinaria riqueza[8] (Barrera, 1958: 131/2).

También disentían en que los únicos inconvenientes para expandir la producción de crudo del país provinieran de la incapacidad de incrementar la explotación por parte de YPF y se señalaban problemas relativos al transporte[9] y, por el otro, en las propias características de los acuerdos rubricados

las que el año anterior YPF había descubierto petróleo: Cerro Dragón-Cañadón Grande y Anticlinal Grande. El acuerdo establecía que Pan American debía entregar todo el petróleo extraído a YPF al precio de 10 dólares el m³ (cuando internacionalmente se ubicaba en 13 dólares, lo que fijaba una renta elevada), 60% en divisa norteamericana y 40% en moneda nacional, durante los primeros cinco años y luego, hasta el final del contrato, el valor estaría fijado por el promedio de los precios de Venezuela, el Golfo Pérsico y el sur de Estados Unidos. Además, se fijaba que si la compañía consideraba que alguna de las áreas, o ambas, no eran económicamente explotables, podía rescindir el contrato, respecto de una o ambas zonas, y retirar "sus equipos de perforación y todos los demás bienes de su propiedad que no se hallen adheridos al suelo de una manera permanente" (Contratos, 1958: 45). Es decir, los beneficios concedidos al capital privado establecían un negocio altamente rentable y de muy bajo o nulo riesgo minero.

[8] En 2011 representaba la reserva de petróleo más grande del país con el 37,3% del crudo de la Argentina.

[9] En este sentido, un analista de la época resaltaba: La gran valla con la que ha chocado siempre YPF ha sido la escasez de transporte para que su producción pueda llegar a los mercados. Mendoza, actualmente, produce con reducción de sus posibilidades por falta de vagones (Barrera, 1958: 9), y refiriéndose a los yacimientos de Salta y cuestionando la necesidad del arribo de capital extranjero para incrementar la extracción, agregaba: El principal problema es de transporte y quedará solucionado en gran parte con la construcción del oleoducto de Campo Durán a San Lorenzo y el gasoducto hasta Buenos Aires (...) que deberá estar finalizado para fines de 1960 o principios de 1961 (Barrera, 1958: 107). Esto también lo reconocía Frondizi, cuando en julio de 1958 manifestó: La construcción del oleoducto del Norte, que ya llega a Tucumán, y las obras del oleoducto de Mendoza, actualmente en licitación, serán concluidas rápidamente. Ambas obras constituyen aportes considerables a la solución de nuestro problema petrolero, pues la producción actual de

ya que, sostenían, perjudicarían a la propia empresa, tanto por las cláusulas que contenían como por el precio acordado.

Contrariamente, la posición del gobierno, expresada años después por el entonces director de YPF, Arturo Sábato, giraba en torno de un cambio en la lógica conceptual: la soberanía pasaba a ser entendida desde una posición pragmática. Para continuar con el desarrollo de la economía era necesario extraer hidrocarburos sin adentrarse en la discusión respecto del origen del capital que realizara esos trabajos. El objetivo era alcanzar el autoabastecimiento para lograr contraer las importaciones de combustibles y contribuir a evitar la crisis de balanza de pagos (Sábato, 1974 en Bernal, 2005).

Asimismo, sostenían que la compra de 36 equipos de perforación y máquinas de bombeo para la empresa estatal iba en el sentido de fortalecer su desarrollo y el del conjunto del sector. En paralelo, establecían una defensa del contenido de los contratos y principalmente de los precios acordados. Según datos presentados por Sábato, los valores pagados a los contratistas por el petróleo extraído eran inferiores a los costos que poseía YPF.

En los hechos, la política implementada por el gobierno desarrollista generó fuertes aumentos en las inversiones del sector, en términos de pozos perforados, que redundaron en un marcado incremento de la extracción de petróleo (Gráfico 1.1). En este sentido, la explotación del país entre 1958 y 1962 creció una tasa anual del 28,8%, empujada por la producción de la petrolera estatal que se incrementó al 20,4% anual y de los capitales privados que poseían contratos los cuales, en apenas cuatro años, alcanzaron los 4,7 millones de m^3, nivel que, con ciertas oscilaciones, se mantendría durante ocho años. Es interesante agregar que si bien, como se advierte en el Gráfico 1.1, la expansión de los contratistas fue importante (en áreas descubiertas por YPF) la contribución al crecimiento del total de la producción del país respondió en el 54,8% a la petrolera estatal y en 48,1% a las contratistas, casi 7 puntos de diferencia. Por su parte, las concesionarias privadas mantuvieron la persistente caída iniciada en 1934, que recién se revertiría en 1975. Conforme ello, y la caída del PBI en los años 1959 y 1962/3 que afectó el consumo energético, la importación de petróleo se redujo notablemente: mientras que en 1958 las importaciones representaban el 133% de la producción de crudo del país, a los cuatro años habían descendido al 6% (por el doble efecto de

Salta y la futura de Mendoza se encuentran frenadas por la falta de medios adecuados de transporte del petróleo hasta las grandes refinadoras (Frondizi, 1958: 3).

la disminución de las compras externas y la expansión en la explotación). Así, la incidencia de los combustibles en la balanza comercial se redujo del 24,3% en 1957 al 6,0% en 1963.

El marcado incremento original y el posterior estancamiento de la extracción de los contratistas, permite sostener que la expansión inicial se debió a que la explotación se realizó en yacimientos descubiertos por YPF —como, por ejemplo, Cerro Dragón— y sobre los que se conocía su potencialidad como así también a la alta productividad que poseían dado su reciente descubrimiento o la falta de explotación. En este sentido, es dable afirmar que el riesgo minero de dichas inversiones fue bajo o casi nulo.

En segundo lugar, los mayores costos presentados por Sábato con respecto a la explotación de YPF expresarían la maduración de los yacimientos sobre los cuales estaba trabajando desde hacía varios años la empresa estatal, lo que los tornaba menos productivos. Incluso los costos que presentaban las áreas explotadas por YPF contemplaban las inversiones en exploración, los cuales eran notablemente inferiores para los contratistas en las zonas que producían, dado que dicha inversión ya se había realizado.

En tercer lugar, el hecho de que el equipamiento de YPF realizado por el gobierno haya derivado, en apenas cuatro años, en que la extracción de la empresa más que se duplicara, permite cuestionar el discurso que pregonaba la incapacidad de la empresa para alcanzar el autoabastecimiento en el mediano o largo plazo.

Por último, es posible cuestionar el argumento del gobierno basado en que el ingreso de capitales extranjeros al mercado primario de hidrocarburos permitiría un ahorro considerable de divisas a partir de la reducción de las importaciones. La lógica de acumulación ampliada del capital, en el marco de una economía capitalista dependiente como era —y es— la Argentina, genera una constante transferencia de divisas al exterior en términos de utilidades, *royalties* y/o repatriaciones producidas luego del proceso de valorización del capital (Cimillo y otros, 1973). En este sentido, entre 1958 y 1964 el saldo entre ingresos y egresos de capital en el conjunto de la economía argentina, arrojó un déficit de 1.914 millones de dólares (Azpiazu, 1986).

En lo que respecta a la explotación de gas natural se aprecia una profundización de la política iniciada durante el gobierno de Perón, dado que comenzó a recuperarse en mayor medida el gas natural venteado al considerarse un recurso significativo para lograr el autoabastecimiento energético. Así, la variación de la explotación en el conjunto del país creció, entre 1958 y 1962, a una tasa anual acumulativa del 39,0%, traccionada, fundamentalmente,

por la producción de YPF que aumentó a una tasa del 41,6%, contribuyendo en un 93,1% a la expansión total (Gráfico 1.2).

El golpe de Estado de 1962 finalizó con el gobierno desarrollista de Frondizi, aunque mantuvo la estructura legal vigente hasta entonces. No obstante, al asumir en octubre del año siguiente la Presidencia de la Nación, el presidente Arturo Illia (1963-1966), quien había basado parte de su campaña en las críticas a la modalidad contractual implementada por su antecesor democrático, al mes de iniciada su administración firmó los Decretos Nº 744/63 y 745/63 que anularon los contratos firmados entre YPF y las empresas privadas durante el gobierno de Frondizi, como también otros que fueron acordados durante el gobierno de *facto* de Pedro Eugenio Aramburu.

Los contratos se declararon "nulos, de nulidad, por vicios de ilegitimidad [por] ser dañosos a los derechos e intereses de la Nación" y, por tal motivo, restablecieron a YPF las áreas anteriormente asignadas al capital privado, haciéndose "cargo de todas las actividades que se fijaron a las empresas contratantes". El gobierno consideró que por la magnitud de las cifras implicadas "debieron ajustarse a las exigencias de una licitación pública y no de un concurso privado de precios, y menos aún elegir el procedimiento de una contratación directa". Asimismo, sostuvo que los acuerdos habían "permitido que la empresa estatal se perjudicara en sumas ingentes al tener que pagar tarifas extremadamente elevadas, como mínimo un 50% más altas a las que comúnmente se aceptan para esta clase de trabajo, encareciendo desproporcionalmente el costo de las perforaciones" (Bernal, 2005: 86).

Enfocando el análisis en lo sucedido en el mercado primario de hidrocarburos, se puede observar que entre 1963 y 1966, con oscilaciones, la extracción de petróleo total del país se incrementó un 2,5% anual. Sin embargo, dado el desarrollo en ese mismo lapso del PBI en torno del 21,2% (36,2% el PBI industrial), y con éste de la demanda energética, se debieron aumentar las importaciones de petróleo para hacer frente a la nueva necesidad (Gráfico 1.1). Este escenario llevó al gobierno a poner en marcha proyectos para diversificar la matriz energética y aumentar la composición de gas natural, hidroelectricidad y energía nuclear. No obstante, durante el período 1963-1966 la extracción del país de dicho recurso permaneció estancada en torno de los 5.950 millones de m³, pese al incremento de la explotación por parte de YPF, la cual pasó de 5.470 millones de m³ a 5.705 millones de m³ (un alza del 4,3%).

Si se analiza la dinámica que adquirió la explotación de petróleo en las áreas recuperadas por YPF, en los primeros dos años de gobierno (1964 y 1965) hubo un acrecentamiento del 2,4% y 6,1% respectivamente, con una

posterior caída del 17,9%, vinculado a la sobreexplotación —con baja inversión en exploración— de las áreas bajo la modalidad de contratos durante los primeros años (Kozulj y Bravo, 1993; Calleja, 2003).

El golpe militar que en 1966 destituyó al presidente Illia e instituyó en el poder a Juan Carlos Onganía, al año de asumir impuso la Ley Nº 17.319 (Ley de Hidrocarburos), actualmente vigente. Dicha normativa que derogó la Ley Nº 14.773, ratifica que "los yacimientos de hidrocarburos líquidos y gaseosos situados en el territorio de la República Argentina y en su plataforma continental, pertenecen al patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado Nacional"[10], a la vez que, para las provincias en las que se extraiga hidrocarburos, establece en concepto de regalías una participación del 12%[11] del valor del petróleo crudo y gas natural en boca de pozo. La normativa incluye, además del Estado, al capital privado entre los actores encargados de las actividades de extracción, industrialización, transporte y comercialización de los hidrocarburos, ya sea en forma de empresas mixtas o netamente privadas. Asimismo, le atribuye facultades al Poder Ejecutivo nacional para elaborar la política del sector y fijar los precios internos en función de los internacionales, salvo en momentos de alzas excepcionales, en los cuales se establecerían considerando "los costos reales de la explotación de la empresa estatal, las amortizaciones que técnicamente correspondan y un razonable interés sobre las inversiones actualizadas y depreciadas que dicha empresa estatal hubiera realizado".

Por otra parte, manteniendo la facultad de YPF de acordar contratos de locación de obra y servicios, reinstala el otorgamiento de permisos de exploración y concesiones de explotación (máximo cinco por persona física o jurídica en cada uno de los casos) y transporte de hidrocarburos, previo pago de un canon para los primeros dos conceptos, los cuales habían sido eliminados con la Ley Nº 14.773 de 1958. No obstante, las únicas concesiones vigentes fueron las entregadas antes de 1935.

En resumen, si bien la Ley de Hidrocarburos mantiene rasgos reguladores del mercado por parte del Estado en tanto que procura garantizar el consumo energético local, y avala la exportación solamente en los casos que existan

[10] En rigor, si bien esta norma continúa vigente, luego de la reforma constitucional de 1994, en el segundo párrafo del artículo 124 de la Constitución Nacional se establece: Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio (Constitución de la Nación Argentina, 2000: 48). A finales de 2006, con la sanción de la Ley Nº 26.197, denominada Ley Corta, se transfirieron los recursos naturales a las provincias.

[11] En caso de yacimientos con menores productividades la legislación permite la reducción de la alícuota al 5%.

saldos generados, vale resaltar que estableció un terreno fértil para la expansión del capital privado en la forma de contratos de obra y servicios, permisos de exploración o concesiones de explotación, en detrimento del desarrollo de la empresa estatal. La consolidación en la legislación petrolera de las figuras de concesión y de contratos de locación generó la proliferación del capital privado tanto foráneo como nacional.

En septiembre de 1966, sin todavía estar en vigencia la mencionada ley, el gobierno dictatorial, sobre la base de los Decretos N° 1.863 y 1.866, inició la renegociación de dos de los contratos firmados por YPF durante la presidencia de Frondizi, los celebrados con Pan American Oil Co. y Banco Loeb.

Una vez vigente la nueva ley de hidrocarburos, el Poder Ejecutivo autorizó la entrega de permisos de exploración y la firma de contratos de explotación entre YPF y las empresas privadas. Entre los primeros, se otorgaron veintiún permisos al capital privado, diez en la plataforma continental y once en territorio provincial, de los cuales ninguno prosperó y fueron devueltos a la autoridad de aplicación (la Secretaría de Estado de Energía y Minería). En cuanto a los contratos de extracción, sobre los cuales la ley no estipula el pago de un canon, se formalizaron cinco en áreas que contenían reservas comprobadas y estaban siendo explotadas por YPF. Este hecho marcó el ingreso de la denominada patria contratista[12] al mercado de capitales, dado que tres de esas áreas fueron entregadas a Pérez Companc, Bridas y Astra. De las cinco transferidas, solamente las dos primeras empresas continuaron con la explotación de los recursos y las demás desistieron del contrato. Las zonas adjudicadas fueron El Sauce-Cerro Bandera al grupo Bridas y Entre Lomas a Pérez Companc.

En cuanto al gas natural, desde mediados de la década de 1960 su extracción por parte de los capitales privados, ya sea bajo concesiones o contratos de explotación, era marginal, dado que rondaba el 5% del total explotado. No obstante, la adjudicación a Pérez Companc del yacimiento Catriel Oeste (que se registra en el Gráfico 1.2 con una caída para YPF), en la provincia de Río Negro, significó un marcado cambio en tanto que solamente en esta área se extrajeron en 1972 alrededor de 1.045 millones de m^3 de gas natural, el 12,5% del total del país, lo que determinó que el conjunto del sector privado, bajo ambas modalidades, alcanzara a explotar el 19% del total de la Argentina, en ese mismo año (Gráfico 1.2). La reducción de la dependencia petrolera

[12] Por "patria contratista" se alude a ciertas fracciones del capital que comenzaron un vínculo con el Estado en calidad de proveedoras de bienes y servicios, estrechamente asociadas a las obras de infraestructura insertas en el plan económico de Onganía y su ministro de Economía, Adalberto Krieger Vasena.

de la matriz energética desde la década de 1960, significó que hacia inicios del decenio siguiente se comenzaran a importar mayores volúmenes de gas natural que permitieron que, entre 1967 y 1972, mientras la extracción del país se expandió al 5,2% anual acumulativo, el consumo lo hiciera al 7,5%.

Si se considera la extracción de petróleo nacional, en ese mismo interregno se observa un incremento anual (6,7%) por encima del consumo (5,0%), lo que permitió reducir el coeficiente de importación de crudo del 16% al 7%. Dentro de la expansión de la producción, debido a la transferencia de áreas que YPF estaba explotando a los contratistas, estos últimos (12,1%) alcanzaron un mejor desempeño que la petrolera estatal (5,0%).

En este sentido, la articulación de la Ley N° 17.319 con el plan económico[13] de la dictadura generó un caldo de cultivo propicio para la expansión del capital privado en el mercado primario de hidrocarburos, y la incorporación de actores locales nuevos que comenzaron a tejer redes con el poder de turno. Esto se ve plasmado en el aumento de la participación de la extracción privada en el conjunto de la explotación del país tanto en petróleo como en gas natural.

El desempeño del tercer gobierno peronista (1973-1976) se insertó en un contexto, tanto internacional como local, relativamente inestable. En cuanto al escenario mundial, la década de 1970 significó la finalización de los denominados años dorados del capitalismo producto de la caída de la tasa de ganancia en los países centrales. En lo relativo al petróleo, 1973 registró el incremento de precios más importante de la historia de dicho recurso, llegando a más que triplicar su valor (al pasar de 3,29 a 11,58 dólares el barril entre 1973 y 1974). Por su parte, en el plano nacional, la propuesta de implementar el denominado Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional, sumado a la propia dinámica de conflictividad que había adquirido la sociedad argentina, se enfrentó con diversos obstáculos por parte del capital concentrado (Basualdo, 2006), de los cuales el mercado primario de hidrocarburos no estuvo ajeno.

[13] El Plan consistió en un proceso de estabilización monetaria y atracción del capital extranjero que se asentó en una devaluación del 40% de la moneda, a la par que se implementaron derechos de exportación sobre productos primarios (entre el 16% y 15%, según el producto) y disminuyeron los aranceles a las importaciones. Dado que los salarios se incrementaron un 15% en una primera instancia y luego se congelaron por un año, se generó una importante caída del salario real. Por otra parte, se redujo el déficit fiscal, aunque modificó su composición, aumentando la inversión pública destinada a obras de infraestructura (Niosi, 1974; Basualdo, 2006).

El Plan Trienal consistía en un estudio, relativamente integral, de los distintos sectores de la economía, y le confería al Estado un rol central en términos de la planificación del desarrollo. En cuanto al sector petrolero, el estudio enfatizaba la necesidad de que el Estado no sólo regulara sino que asumiera la actividad en su totalidad para asegurar la explotación de hidrocarburos a YPF y la comercialización del petróleo a ésta y del gas natural a Gas del Estado, en detrimento de la explotación privada en su conjunto. Conforme ello, en este período no se otorgaron permisos de exploración ni se negociaron contratos de explotación con el capital privado.

El diagnóstico del plan sostenía que la estructura energética de la Argentina era fuertemente dependiente de recursos escasos y no renovables como el gas natural y el petróleo, al tiempo que desaprovechaba el potencial que tenían fuentes energéticas como la hidroeléctrica y nuclear. A partir de ello, proponía la constitución de una matriz más equilibrada para reducir la participación del gas natural y el petróleo y sus derivados, que en 1973 representaban el 90% de la energía total. Hacia 1980, debido al mayor crecimiento de las fuentes alternativas, se proponía que los hidrocarburos redujeran su incidencia en 10 puntos porcentuales (Barrera y Vitto, 2009).

A pesar del incremento proyectado de petróleo, entre 1973 y 1975 la extracción descendió globalmente un 3,1% anual, con marcadas diferencias entre YPF (-2,0%) y los contratistas (-5,7%) (Gráfico 1.1). Algunos autores sostienen que la mayor caída por parte de las empresas privadas se debió a la maduración de los yacimientos en los que operaban (Rougier y Fiszbein, 2006). Si bien esto es posible debido a la escasa inversión ejecutada luego de transferidas las áreas, tomando las estadísticas de la Secretaría de Energía, se advierte que la productividad del sector privado asciende levemente al pasar de 11,8 a 12,5 m^3 por día entre 1968 y 1974, por lo que la hipótesis que más parece ajustarse es aquella que vincula las presiones políticas por el intento del nuevo gobierno de transformar la arquitectura del sistema energético y reducir la dependencia de los hidrocarburos con la contracción del incrementos de pozos de extracción efectiva. En efecto, mientras que entre 1968 y 1972 estos pozos se ampliaron a una tasa anual del 6,1%, entre 1973 y 1974 la variación fue negativa en torno del 0,3%, lo que implicó menos pozos produciendo. Con respecto a la extracción de gas natural, se aprecia un incremento considerable en torno del 7,4% anual, impulsado tanto por YPF (5,7%) como por los contratistas (15,3%), debido al traspaso en 1972 del área sumamente productiva Catriel Oeste a Pérez Companc (Gráfico 1.2).

1.2.3.1 *El legado de la última dictadura militar (1976-1983)*

El golpe de Estado que derrocó a la vicepresidenta electa y presidenta en ejercicio luego de la muerte de Perón, María Estela Martínez, minó los pilares del patrón de acumulación basado en la ISI e inauguró uno sustentado en la valorización financiera del capital y el ajuste estructural. La dictadura cívico-militar (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.

En este sentido, este proceso se basó en la liberalización de los mercados, principalmente el financiero, y la apertura de la economía al exterior, en consonancia con las transformaciones acaecidas en el ámbito internacional descriptas previamente. El plan económico[14] liderado por José Alfredo Martínez de Hoz, se implementó en función de la lógica política, en procura de establecer una nueva relación de fuerzas tendiente a la consolidación de un disímil bloque en el poder. La liberalización de las fuerzas del mercado tenía el objetivo de disciplinar a la sociedad por medio de los distintos mecanismos existentes[15]:

> Al aceptar una política económica sustentada en el credo del liberalismo, las Fuerzas Armadas reconocieron en el mercado, funcionando sin restricciones, un instrumento eficaz de disciplinamiento de las relaciones

[14] Las medidas centrales de este plan giraron en torno de: la reducción del salario real alrededor de un 40%, eliminación de derechos de exportaciones de productos agropecuarios (que giraban en torno del 10% y 50%), disminución progresiva de aranceles a importaciones, liberalización de los mercados financiero y cambiario, supresión del control de precios (que devino en un alza generalizada de precios del 87,5% en el segundo trimestre de 1976), eliminación de subsidios a exportaciones de bienes no tradicionales, descenso de la inversión pública, empleo y déficit del gobierno, privatización periférica de empresas, entre otras (Canitrot, 1980; Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 2004; Martínez de Hoz, 1991; Azpiazu y Schorr, 2010).

[15] Las principales medidas del Plan Económico culminaron con la ISI y deterioraron fuertemente el entramado fabril, fundamentalmente, el vinculado a las pequeñas y medianas empresas. Este complejo y extenso proceso tendió a cambiar la lógica de acumulación. Bajo este nuevo patrón, el salario dejaría de ser el dinamizador de la demanda y se convertiría en un costo, el cual sería necesario reducir. Expresión de esto es la caída, hacia 1977, de 10 puntos porcentuales de la participación de los trabajadores en el PBI respecto de 1974, debido a la intervención, por parte del gobierno de facto, de las organizaciones sindicales —en convergencia con la desaparición de personas— y la supresión de los convenios colectivos de trabajo y del derecho a huelga (Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 2004; Basualdo, 2006).

> sociales en general y, en particular, un medio de regular, sin apelación a la violencia, el comportamiento de la clase obrera, sus corporaciones, y sus representaciones políticas (Canitrot, 1983: 6).

La antesala de este proceso fue la política económica implementada por el ministro de Economía de la presidenta derrocada, Celestino Rodrigo, la cual generó una marcada caída de la participación de los trabajadores en el ingreso nacional y se convirtió en el primer *shock* hacia la clase obrera, del cual, hasta la actualidad, no pudo recuperarse en términos de la participación en el ingreso nacional.

El desarrollo de la economía durante el modelo ISI, que había logrado un vital fortalecimiento durante los años 1964-1974, devino en un caldo de cultivo propicio no sólo para la reivindicación de demandas laborales y salariales sino, incluso, para cuestionar la misma lógica de producción capitalista. La desarticulación, por parte de los sectores dominantes, de los mecanismos e instituciones que habían forjado la dinámica de desarrollo y conflictividad social era condición *sine qua non* para quebrar la relación de fuerzas vigentes y para ello era imprescindible forzar una crisis económica y política, la cual, con sus matices, perduraría por más de dos décadas[16].

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. Esta modificación de los límites de intervención del Estado se centró no solamente en su achicamiento, en términos de su personal y algunas de sus funciones, sino fundamentalmente en la redefinición de sus instituciones y la reorientación de sus políticas en procura de corroer la relativamente homogénea estructura social.

[16] Como describen Azpiazu, Basualdo y Khavisse: Este objetivo implicaba entonces, en primer lugar, agredir una estructura económica-social constituida a lo largo de varias décadas en el marco de las distintas etapas de la industrialización sustitutiva. En ellas se fue conformando una sociedad urbana con una compleja articulación de sus sectores sociales. En segundo lugar, por la propia solidez de la estructura económico-social de la Argentina y las propias contradicciones y necesidades de la economía capitalista, esta reestructuración que tenía que producirse necesariamente a través de una crisis y no mediante una fase de expansión económica, que lograse así la marginación de ciertos sectores sociales, la redefinición de otros y finalmente el predominio de los restantes. En tercer lugar, los cambios a producir en los pilares fundamentales de la industrialización sustitutiva y los rasgos del nuevo patrón de acumulación deberían volverse irreversibles, en tanto no se buscaba pasar de una variante de industrialización 'distribucionista' a otra 'concentradora' de los ingresos, sino de remover las propias bases económicas y sociales de aquel modelo (Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 2004: 186).

Además de los mencionados previamente, en este período se observan quiebres sustanciales principalmente en lo relativo al desempeño del Estado y las empresas públicas[17]. Dado que la correlación de fuerzas no le permitía al gobierno de *facto* iniciar el proceso de venta de empresas públicas al capital privado[18], implementaron *privatizaciones periféricas*, entendiendo por éstas la trasferencia, "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). 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 (considerando las hipótesis de conflicto del gobierno: Chile y Malvinas, concretada en 1982). No obstante, al final del mandato las autoridades económicas presentaron un proyecto a los actores que participaban del mercado hidrocarburífero 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 un amigo que trabajaba en una compañía contratista: "A ninguna empresa le interesa invertir y arriesgar, porque todas viven a costa de YPF" (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 calidad de contratistas en la historia de la explotación nacional. En su discurso de asunción al cargo de ministro de Hacienda, Martínez de Hoz lo expuso con claridad:

> 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. La utilizaremos como instrumento para llevar adelante una política

[17] Tal como expresó años más tarde el entonces Secretario de Hacienda de Martínez de Hoz, Juan Alemann, el modelo privatizador implementado en la década de 1990 tiene su origen en el equipo económico de la dictadura cívico-militar iniciada en 1976: Martínez de Hoz y su equipo éramos privatistas a ultranza. Pero no estaban dadas las condiciones para una privatización amplia (Alemann, 1996: 8).

[18] Al respecto Martínez de Hoz sostenía: La transferencia global al sector privado de todas las empresas comprendidas en esta categoría era difícil de llevar a cabo en ese momento tanto por la naturaleza misma de sus actividades como por el monto del capital necesario y la relativa ineficiencia de las empresas (...). A ello habría que incluir la filosofía política existente, es decir las fuertes corrientes dentro de la opinión pública nacional que sostenían que este tipo de empresas debían ser mantenidas en manos del Estado (Martínez de Hoz, 1991: 53).

> de reactivación de la producción petrolera nacional, apelando, 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. (...) En los yacimientos operados directamente por YPF deberán revisarse las modalidades de trabajo, tratando de contratar la mayor cantidad posible de tareas con empresas privadas, lo que permitirá redimensionar los planteles de la empresa estatal actualmente excesivos. (...) Los ingresos del sector continúan siendo insuficientes para atender los requerimientos de su adecuado desarrollo. Es necesario incrementar las tareas de exploración (...) y aumentar rápidamente la producción de petróleo crudo (...). Debido a ello se requiere proceder a un aumento del precio del petróleo crudo local (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 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 este sentido, mientras 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 a partir de que el gobierno sostenía que había que inyectarle mayor eficiencia a la empresa; sin embargo, esto redundó en que, por los hidrocarburos que había descubierto, YPF comenzó a pagar precios muy superiores a los que le costaba extraerlos.

En 1978 se firmó la Ley de Contratos de Riesgo N° 21.778, en la que se fijó el marco jurídico para que los capitales privados realizaran inversiones en exploración. Conforme ello, la normativa establecía que las empresas contratistas debían asumir los "riesgos inherentes a la exploración y explotación de hidrocarburos", sin que ello les conceda derecho minero alguno sobre los yacimientos que se descubrieran en el área del contrato, ni en consecuencia el dominio de los hidrocarburos extraídos.

Bajo esta legislación se firmaron ocho contratos en el territorio nacional y seis en la plataforma continental, con escaso o nulo resultado (Kozulj y Bravo,

1993)[19]. Contrariamente, se observa una notable expansión de la cantidad de empresas contratistas de YPF S.E. en el campo de la explotación de hidrocarburos. Este interés por parte de las compañías se asentaba en el escaso o nulo riesgo minero, 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 y, además, YPF les garantizaba la compra del total producido. 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. Este marcado y rápido incremento de la extracción, como fue señalado, se debió tanto a que las áreas explotadas poseían un gran potencial productivo y/o ya se encontraban en explotación, como a la gran proliferación de contratos con el capital privado. Así, es posible afirmar que el auge de los contratistas —con una expansión de los flujos de explotación en torno del 5,4% entre 1976 y 1983, aunque entre el mismo año de inicio y 1981 creció al 11,7% anual acumulativo— fue a costa de la petrolera estatal que aumentó la extracción apenas al 1,8% anual pese a la pérdida de áreas (Gráfico 1.1). Un dato relevante es que luego de un declive de cuarenta años, en 1975, aunque con mayor empuje desde 1976, los concesionarios lograron aumentar la producción a una tasa del 18% anual acumulativo entre 1976 y 1983. Entre los elementos explicativos se encuentra la firma de la Resolución N° 684/79 que liberalizó los precios del crudo que percibían estos actores hasta alcanzar los internacionales (en 1980 los volúmenes de explotación crecieron el 46% respecto del año previo).

Si se desagrega la información de la explotación de los contratistas privados se puede observar una tendencia similar a la existente durante el período 1958-1963, esto es, una subexploración y sobreexplotación de los 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

[19] En base a lo publicado por la Subsecretaría de Inversión en 1991: Pese a estas ventajas instrumentales puede afirmarse que la ley, desde un punto de vista de la implementación del horizonte de reservas, constituyó un fracaso pues sobre 15 áreas adjudicadas, transcurrida más de una década desde su implementación solamente dos áreas arrojaron resultados exitosos, Área Marina Austral y Río Negro Norte (Gussoni, 1991: 9).

sentido, la mayor parte del incremento de los contratistas se debió al traspaso en la contabilidad de la producción de la empresa estatal al sector privado lo que redundó, al igual que en 1969, en la caída de los volúmenes extraídos por YPF (Gráfico 1.1)[20]. Conforme ello, cerca del 80% de los 3,7 millones de m³ que los contratistas incrementaron en la extracción, al pasar de 6,0 millones de m³ en 1977 a 9,7 millones de m³ en 1980, se debe a este fenómeno. Ello 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 1981 y luego comenzó a descender. En rigor, lo que se observa es que el repunte del sector privado se debe a la transferencia de nuevas áreas en producción y no a incrementos genuinos en la explotación debido a mayores inversiones.

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 secundaria. 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 se puede apreciar que entre 1976 y 1983 la principal contribución al crecimiento de la producción secundaria fue realizada por YPF (71,6%), a raíz de que la petrolera estatal incrementó su extracción en torno del 112,9% mientras que los contratistas lo hicieron en derredor del 43,8%, pese a que se le transfirieron áreas con instalaciones para dicha extracción (Cuadro 1.2). Conforme ello, los 5 puntos porcentuales que creció la participación de la extracción secundaria sobre el total de la explotación del país, fue debido a los mayores incrementos realizados por la petrolera estatal. Bajo esta información parece posible cuestionar que el *leitmotiv* de las transferencias haya sido el anunciado por el gobierno de *facto*, mientras que todo indicaría que se encuentra en línea con la política de beneficios a ciertos grupos concentrados locales, asociados a la fracción hegemónica del capital que apoyó la dictadura.

[20] Tal como describe un informe del Centro de Estudios del Petróleo Hipólito Yrigoyen, el área 25 de Mayo-Medianito S.E. fue transferida en 1977 al consorcio conformado por Pérez Companc y Bridas con un volumen de extracción diaria de 2.815 m³ (el 4% de la producción nacional). Estos yacimientos fueron entregados no solamente desarrollados y listos para producir sino con todas las instalaciones necesarias para operar la recuperación secundaria. También bancos oficiales, especialmente el BANADE, otorgaron líneas de crédito promocionales (Centro de Estudios del Petróleo Hipólito Yrigoyen, 1987: 118).

Cuadro 1.2. 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		Concesiones	Total		Participación de la extracción secundaria sobre total explotación (%)
	(miles de m³)	(%)	(miles de m³)	(%)	(miles de m³)	(m³)	(miles de m³)	
1975	1.150	100,0	1.176	100,0		2.326	100,0	10
1976	1.295	112,6	1.210	102,9		2.505	107,7	11
1977	2.001	174,0	1.504	127,8		3.504	150,7	14
1978	1.826	158,9	1.103	93,8		2.929	126,0	11
1979	1.972	171,5	1.096	93,1		3.067	131,9	11
1980	1.898	165,1	1.462	124,3	5	3.365	144,7	12
1981	2.096	182,3	1.757	149,3	1	3.854	165,7	13
1982	2.388	207,7	1.721	146,3		4.108	176,6	14
1983	2.448	212,9	1.691	143,8		4.139	178,0	15
Contribución 1976-1983	71,6		28,4			100,0		

Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios de la Secretaría de Energía.

En efecto, el traspaso de áreas que operaba YPF hacia el capital privado tuvo una magnitud considerable. Como se observa en el Cuadro 1.3, 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, en el retiro del gobierno de la dictadura, se llegó a 42. Al observar la cantidad de contratos firmados bajo el mismo lapso, se aprecia que si bien se incrementaron, lo hicieron en menor cantidad que los aumentos de las compañías que operaron en el sector. Esto se debió, en gran medida, a que las licitaciones públicas exigían que los oferentes tuvieran conocimientos en la explotación de hidrocarburos. Para sortear esta situación las compañías recurrieron a otras firmas tanto locales como internacionales que tuvieran antecedentes

en la materia para que figuraran sus nombres en los pliegos y así obtener el contrato. Incluso, algunas firmas se presentaban alegando que el consorcio estaría presidido por un ex presidente de YPF S.E., para, de esta manera, intentar acreditar antecedentes (Silenzi de Stagni, 1978).

Esto implicó que en cada contrato apareciera una mayor cantidad de compañías que en los firmados con antelación. De este modo, ingresaron al segmento primario de hidrocarburos, en función de la potencialidad del negocio que significaba la transferencia de la renta petrolera, compañías que no tenían conocimientos en la explotación de hidrocarburos pero sí vínculos con el gobierno cívico-militar.

Cuadro 1.3. Empresas contratistas de YPF, 1974-1984 (en cantidad, m³ y %)

Año	Cantidad de contratistas	Extracción de petróleo de los contratistas (en m³)	% sobre el total de extracción del país	Cantidad de contratos firmados	Empresas contratistas
1974	7	6.678.899	27,8	6	Cities Service; Amoco; Cadipsa; Pérez Companc; Bridas; Cía. San Jorge; Astra
1975	7	6.184.946	26,9	6	Cities Service; Amoco; Cadipsa; Pérez Companc; Bridas; Cía. San Jorge; Astra
1976	7	5.864.347	25,3	6	Cities Service; Amoco; Cadipsa; Pérez Companc; Bridas; Cía. San Jorge; Astra
1977	9	6.049.958	24,2	9	Ídem año anterior más: Vial del Sur; Pluspetrol
1978	19	8.220.703	31,3	19	Ídem año anterior más: Héctor Lapeyrade; Supercemento; Sasetru; Inalruco; Tecsa; Ryder Scott; Quitral-Co; Petrolífera El Carmen; A. Evangelista; Ecofisa
1979	33	8.884.527	32,4	25	Ídem año anterior (sin Ecofisa) más: Cía. Química; Copesa; Decavial; Dyopsa; Burgwardt y Cía; Interamerican; Inversiones agropecuarias; Petrolar; Sade.; Selva Oil Co.; Tecnicagua; A. Graziani; H. J. Gruy; Ascot Petrolera Argentina; Auspetrol

1980	38	9.796.738	34,3	29	Ídem año anterior más: Alianza Petrolera; Socma; Techint; Blocker Energy Corp.; Apco
1981	40	10.215.707	35,4	30	Ídem año anterior más: Butes Gasoil Co.; Desaci
1982	41	9.443.449	33,2	31	Ídem año anterior más: Union Oil International Exploration
1983	42	8.494.641	29,8	32	Ídem año anterior más: Occidental Petrolera Argentina
1984	39	8.344.065	30,0	33	Ídem año anterior (sin Graziani; H. J. Gruy; Ascot Petrolera Argentina; Auspetrol; Apco) más: Total Austral; Acambuco

Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios de combustibles de la Secretaría de Energía.

Cuadro 1.4 Cantidad de áreas en las que las principales empresa realizaban explotaciones como contratistas, 1975-1983 (en valores absolutos)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	Diferencia entre 1975 y 1983
Pérez Companc	2	2	5	5	7	8	8	8	8	6
Bridas Sapic	2	2	4	4	6	6	6	6	6	4
Astra Capsa	1	1	1	4	4	5	5	5	5	4
Pluspetrol S.A.			1	1	2	3	3	3	3	3
Serv. Ryder Scott S.A. (Consultora de EEUU)			1	2	3	3	3	3	3	3
A. Evangelista y Cía. S.A.				2	2	3	3	3	3	3
Inalruco S.A.				2	2	3	3	3	3	3
Selva Oil Co.			1	1	1	2	2	2	2	2
Techint						1	2	2	2	2

Interamerican S.A. (controlada por Pérez Companc)					2	2	2	2	2	2
Sade (controlada por Pérez Companc)					2	2	2	2	2	2
Amoco Arg. Oil Co. (EEUU)	2	2	2	2	2	3	3	3	3	1
Cadipsa (Grupo Techint)	1	1	1	2	2	2	2	2	2	1
Petrolera Arg. San Jorge	1	1	1	2	2	2	2	2	2	1
Tecsa S.A. (controlada por Pérez Companc)				1	1	1	1	1	1	1
Socma (Grupo Macri)						1	1	1	1	1
Petrolar (subsidiaria Grupo Alpargatas)					1	1	1	1	1	1
Resto (25 compañías)	0	0	3	11	18	21	23	24	25	25
Total	10	10	21	40	57	69	72	73	74	64

Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios de combustibles de la Secretaría de Energía y Acevedo, Basualdo y Khavisse (1990).

En este sentido, la capacidad de *lobby* de ciertos grupos económicos vinculados a la patria contratista, les permitió, en algunos casos, incorporarse al mercado petrolero (Macri, Techint, Alpargatas) y, en otros, ampliar sus áreas (Pérez Companc, Bridas y Astra). En el Cuadro 1.4 se puede apreciar la afluencia masiva de capitales al mercado primario de hidrocarburos entre 1978 y 1980 y, asimismo, observar la evolución entre 1975 y 1983. Entre los más destacados se encuentran: Pérez Companc —que incrementó cuatro veces la cantidad

de áreas en las que explotaba hidrocarburos—, Bridas —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 Bridas debería sumársele el área que obtuvo la empresa Apco, mientras que a las ocho de Pérez Companc, cabría añadirle las relativas a Quitral-Co y Tecsa.

En este sentido, si se analiza la participación de estos grupos económicos y firmas extranjeras 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 Bridas lo hizo en el 21,2% y Astra en el 15,2% (Cuadro 1.5). En los contratos realizados para obtener las zonas de explotación, estos grupos con poder de *lobby* y vínculos con el gobierno de *facto*[21] 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[22]. 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, generadas por los incumplimientos, 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.

[21] La relación entre el capital privado y las autoridades no era un dato menor. Tanto la hija del dictador Videla, como la del intendente de la Ciudad de Buenos Aires, Cacciatore, trabajaron en las empresas del Grupo Pérez Companc. Asimismo, Juan Bustos Fernández, presidente de YPF durante el período de la renegociación de los contratos en 1983, luego de la muerte de Carlos Pérez Companc, había ocupado el máximo cargo de dicho *holding*, y presidido las empresas Compañía Naviera Pérez Companc y Petrolera Pérez Companc. Incluso, Mario Soifer, hijo del titular de Petrolera San Jorge, integró el directorio de YPF al momento de la revisión de los acuerdos que terminaron beneficiando al sector privado (Bonelli, 1984).

[22] Los compromisos de extracción presentados por las empresas privadas ascendían a los 52 millones de m³, 93% superiores a la producción ofertada por YPF, 27 millones de m³. En rigor, visto en perspectiva, en dichas áreas las compañías alcanzaron una explotación de 30,5 millones de m³, esto es un 13,0% por encima de lo proyectado por YPF y un 41,3% inferior a lo que se habían comprometido, por lo que es posible sostener que las abultadas estimaciones realizadas por el capital privado tenían como único objetivo ganar las licitaciones previendo futuras renegociaciones (Bonelli, 1984).

Cuadro 1.5 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 Sapic	7	21,2
Astra Capsa	5	15,2
Techint	4	12,1
Amoco	3	9,1
Inalruco S.A.	3	9,1
Pluspetrol	3	9,1
Serv. Ryder Scott S.A.	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 en base a Anuarios de la Secretaría de Energía.

Para lograr sus objetivos, las empresas utilizaron sus vínculos con el poder de turno y distintos tipos de presiones. El objetivo de las contratistas era doble y combinado: por un lado, disminuir los compromisos de extracción contemplados en los contratos y, por el otro, obtener un incremento en los precios, dado que sostenían que no les cerraba la ecuación económica-financiera. De este modo, al reducir los niveles de extracción acordados, en la práctica se eliminó el sistema de multas y, a su vez, un mayor volumen de crudo superó la producción base e ingresó dentro de la excedente[23] (Cuadro 1.6).

Luego de diversas negociaciones que contaron con la oposición de la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP), en 1983 se establecieron los nuevos contratos entre YPF S.E. y las empresas privadas. Durante este

[23] Mientras que la producción base es aquella que se fijó como mínima para que las compañías extraigan durante la vigencia del contrato y que por debajo de ésta debían pagar multas, y por encima se les reconocería un precio diferencial; la producción excedente es aquella que supera la extracción base y es remunerada por YPF con un precio superior.

proceso, existieron diversas irregularidades, tanto en términos políticos como técnicos. Basta señalar, desde lo político, que el presidente de la empresa estatal durante este período fue Juan Bustos Fernández, ex integrante de la petrolera Pérez Companc, y, desde lo técnico, la elaboración por parte de las empresas de ciertos cálculos atinentes a YPF S.E.[24].

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 áreas de explotación y recursos económicos, pertenecientes a YPF S.E.[25]. La renegociación de los contratos petroleros en 1983 propiciada por el entonces secretario de Energía, Alieto Guadagni, significó un incremento del 127% en el precio medio del petróleo pagado a los contratistas, en tanto que pasó de 27,4 dólares el m^3 a 62,1 dólares el m^3.

La firma de los primeros contratos en 1977 preveía un precio medio ponderado que giraba en torno a los 21,4 dólares el m^3, el cual estaba pautado en pesos y ajustado por una fórmula que contemplaba las variaciones de precios locales. No obstante, producto del atraso cambiario pautado en el programa monetario de la dictadura, según el estudio de Kozulj y Bravo (1993), se generó un incremento en dólares en los precios de los contratistas. De este modo, los mayores aumentos de precios locales en relación con la tasa de cambio oficial, devinieron en un incremento medido en divisa norteamericana. Luego de la devaluación de 1981, comenzó a descender la cotización hasta alcanzar en 1982 los valores —en dólares— de 1977, lo que motivó las presiones señaladas, por parte de los contratistas, para lograr mayores precios.

[24] Según el informe de la SIGEP, la elaboración de la tasa interna de retorno necesaria para la renegociación, que debió realizar la empresa estatal en base a la información pedida a las firmas privadas, fue elaborada "por los contratistas. (...) En consecuencia, fueron los contratistas quienes determinaron la forma de llegar a los valores remanentes de inversiones que incorporaron en los respectivos estudios económicos" (Bonelli, 1984: 107).

[25] En una entrevista realizada a Oscar Vicente, del grupo Pérez Companc, el directivo expresó el impacto que esta política tuvo para la empresa: 1958 es cuando la compañía se decide a entrar [sin éxito] en petróleo. Pérez Companc, en ese momento, no facturaba más de 10 millones de dólares. 1967: se triplicó la facturación al entrar en el negocio de la perforación de pozos y en la producción, cuando apareció el contrato Entre Lomas. 1976, 1977 y 1978: es la época de la gran privatización, de los contratos petroleros, de cuando compramos Sade-General Electric. Nuestra facturación entonces pasaba largamente los 100 millones de dólares. 1981, 1982 y 1983: Sade estaba en pleno funcionamiento. Y facturábamos entre 300 y 400 millones de dólares (Majul, 1994: 103).

Considerando las áreas que figuran en el Cuadro 1.6, sobre las cuales se tiene información y que representan el 93% del total de la explotación de los contratistas, en 1983 YPF S.E. les pagó, cuanto menos, 411,0 millones de dólares, por un petróleo que le hubiera costado extraer —según las estimaciones— 98,0 millones de dólares. Esto significa una transferencia neta de recursos de YPF S.E. por más de 313,0 millones de dólares al capital privado bajo la modalidad de contratación[26]. Este drenaje de recursos netos del sector público a las empresas que operaban en el sector primario representó el 7,1% de la deuda de la compañía en 1983, valuada en 4.451 millones de dólares. Esta dinámica de funcionamiento permite relativizar los argumentos brindados por Martínez de Hoz en su discurso de asunción, en el cual sostenía que era imposible afrontar las necesidades de inversión del sector con los recursos de YPF S.E.

Este importante desempeño por parte del sector privado tuvo su correlato en el deterioro de las condiciones de la empresa estatal. La transferencia a los contratistas, entre 1977 y 1982, de áreas que operaba YPF S.E., las cuales generaban entre el 14,1% y 15,5% de su producción, en los años considerados, redundó en uno de los peores rendimientos de la empresa estatal al alcanzar un crecimiento del 1,8% anual acumulativo (Gráfico 1.1).

En cuanto a la política exploratoria, cabe señalar que la empresa estatal, la cual durante el interregno 1967-1974 realizó el 87,4% de los pozos exploratorios, tuvo una considerable caída en dicha actividad, al efectuar en el lapso 1976-1983 el 69,2%. En este sentido, comparando ambos períodos, de perforar en el primero, en promedio, 101 pozos exploratorios anuales, pasó a tener una media de 75 entre 1976 y 1983 (un descenso del 26,4%). Esto se compensó de manera insuficiente con el incremento en la perforación de pozos exploratorios por parte de los contratistas, producto de la Ley de

[26] Esta cifra está subestimada por tres motivos. En primer lugar en tanto que ese dato refleja el precio de la "producción base". Según estimaciones en base a 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 en base a 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 de las regalías que se pagaba a las provincias, lo cual disminuía los costos de los privados e incrementaba los de la empresa estatal.

Contratos de Riesgo. En efecto, considerando nuevamente las medias entre ambos períodos, se observa un aumento de 10 a 33 pozos exploratorios anuales. Esta situación, sumada a la caída de las exploraciones de las empresas concesionarias (de 6 a 1, en promedio por año), generó un descenso del 7,9% en la cantidad de pozos perforados exploratorios en el sector. Este desempeño se expresó en la caída en el horizonte de reservas de petróleo, en tanto que, de 17,2 años que existían en 1975, hacia 1983 había crudo para 13,7 años, con un estancamiento de las reservas entre 1976 y 1983, en derredor de los 389 millones de m^3.

En conjunto, durante el gobierno de *facto* la actividad petrolera creció a un 3% anual (Gráfico 1.1) que, si bien fue modesto, le permitió al país lograr el autoabastecimiento, debido a que maduraron las obras de infraestructura tendientes a diversificar la matriz energética para reducir su dependencia del petróleo y, fundamentalmente, a que el PBI creció, entre 1976 y 1983, apenas un 1,6% (y el consumo de crudo al 0,9%), con el agravante de que, luego de décadas de incremento, la industria cayó un 10% (Martínez, 1998; 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.

En relación con el gas natural, durante el interregno que duró la dictadura su extracción se incrementó a una tasa anual acumulativa del 6,5%, traccionada tanto por la producción de YPF (6,0%) como de los contratistas (9,2%). En cuanto a las concesiones, registraron una caída del -0,2 anual (Gráfico 1.2). Sin embargo, a diferencia de lo acontecido con el petróleo crudo, en lo que respecta a las reservas, en 1977 YPF S.E. descubrió el megayacimiento gasífero Loma la Lata. En este sentido, entre 1976 y 1980 el aumento de reservas comprobadas giró en torno del 34,3% anual, con una expansión hasta 1983 de 3,5 veces, a una tasa anual del 19,3% al pasar de 197.083 millones de m^3 a 678.887 millones de m^3.

Cuadro 1.6 Extracción de petróleo por contratos, precio al que YPF S.E. adquiría el crudo, costo de producción de YPF S.E. en áreas similares y transferencia de capital al sector privado, 1983 (en m³ y U$S)

Área	Empresas contratistas	Extracción contratistas, en m³ (1)	Precio al que YPF S.E. adquiría el crudo de producción base, U$S/m³ (2)	Precio al que YPF S.E. adquiría el crudo excedente, U$S/m³** (3)	Costo de YPF S.E. en zonas similares, U$S/m³ (4)	Precio básico pagado a contratistas, en U$S (7=1*2)	Costo YPF S.E., en U$S (8=4*1)	Transferencia de renta de YPF S.E. al capital privado, en U$S (9=7-8)*
Centenario	Pluspetrol; Selva Oil	173.394	72,0	123,7	3,1	12.484.368	540.989	11.943.379
Cañadón Amarillo	Alianza Petrolera Arg.	29.117	48,8	116,2	2,7	1.419.454	78.034	1.341.420
Lindero Atravesado	Astra; Bridas	416.415	45,8	123,7	3,1	19.075.971	1.299.215	17.776.756
Cinturón Costero	Desaci; Techint; Butes Gas Oil	4.795	106,7	-	9,9	511.627	47.662	463.964
Medianera	Vial del Sur; Serv. Ryder Scott; Decavial	42.380	59,9	116,2	8,0	2.536.867	338.616	2.198.251
Catriel Oeste	Pérez Companc; Cía San Jorge	250.945	54,1	111,3	8,0	13.586.162	2.005.051	11.581.112
Piedra Clavada	Bridas; Pérez Companc	289.656	68,9	111,3	10,8	19.942.816	3.116.699	16.826.117
Refugio Tupungato	Petrolera San Jorge; Dyopsa; Supercemento	159.339	65,5	116,2	11,0	10.439.891	1.747.949	8.691.942
Meseta Espinosa	Astra Capsa Evangelista; Inalruco	80.924	96,2	111,3	17,5	7.780.843	1.416.170	6.364.673
Cañadón Seco	Astra; Sasetru; Inalruco	143.541	95,3	111,3	17,5	13.676.586	2.511.968	11.164.619
Al Norte de la Dorsal	Quitral-Co; Cadipsa; Inversiones agropecuarias; Cía. Química	29.839	46,6	116,2	8,7	1.389.304	258.107	1.131.196
El Cordón	Bridas Sapic; Pérez Companc	215.588	91,6	111,3	17,5	19.750.017	3.772.790	15.977.227
Neuquén del Medio	Petrolífera El Carmen	34.368	63,9	111,3	15,2	2.194.397	521.019	1.673.378
25 de Mayo - El Medanito	Bridas; Pérez Companc	712.933	42,2	116,2	10,4	30.100.031	7.421.633	22.678.399
Anticlinal Campamento	Pluspetrol; Cospesa; Tecnicagua; Petrolar	23.675	54,1	116,2	15,2	1.281.765	358.913	922.852
Ramos	Pluspetrol; Techint; Selva Oil; Socma	81.153	39,5	-	11,8	3.207.978	960.852	2.247.127
Malagüe Sur	Cía. Petrolera Occidental de Argentina	2.664	48,7	111,3	15,4	129.737	41.132	88.605
Río Tunuyán	Astra Capsa	46.713	40,1	116,2	14,8	1.871.323	689.951	1.181.372
La Ventana	Cities Service	1.735.600	38,8	-	14,8	67.289.212	25.634.812	41.654.400
Pampa del Castillo - La Guitarra	Pérez Companc; Sade; Inter American	458.648	41,1	111,3	15,8	18.850.433	7.264.984	11.585.448
Al Sur de la Dorsal	Bridas; Ryder Scott	36.627	36,1	111,3	15,2	1.321.868	555.265	766.603
Entre Lomas	Pérez Companc	576.804	21,6	24,4	9,9	12.447.430	5.704.592	6.742.839
Rinconada - Puesto Morales	Tecsa	8.709	20,7	-	9,9	180.102	86.132	93.970
Koluel Kaike - El Valle	Pérez Companc; Sade; Inter American	298.945	40,6	111,3	24,9	12.137.167	7.443.731	4.693.437
Chañares Herrados	Héctor Lapeyrade	12.901	36,3	111,3	23,3	467.919	300.980	166.939
Anticlinal Grande - Cerro Dragón	Amoco Arg. Oil.	1.912.899	18,3	40,1	12,2	35.082.568	23.279.981	11.802.587
El Valle	Cadipsa	22.609	29,2	-	24,9	660.861	562.964	97.897
Total		7.801.181	52,7	99,4	12,6	410.974.883	97.960.189	313.014.694

*El valor final está subestimado dado que los yacimientos explotados por los contratistas habían sido descubiertos por YPF. De este modo, las inversiones en exploración fueron realizadas por la empresa estatal. Si se considerara solamente el costo de explotación de YPF —descontando los relativos a la exploración— el costo imputado a la empresa estatal sería considerablemente inferior a los 12,56 dólares el m³ que se tomaron aquí.
Fuente: Elaboración propia en base a Bonelli (1984) y Anuarios de combustible de la Secretaría de Energía.

En lo que respecta al deterioro de la empresa estatal, pueden mencionarse cuatro causas fundamentales que coadyuvaron en este aspecto[27]: en primer lugar, la promulgación del Decreto Nº 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 Arabian Medium (31º API). En un contexto en el que el valor local se encontraba entre un 65% y 82% por debajo del internacional generaba una importante pérdida para YPF, dado que debía afrontar las regalías incluso de la extracción de los contratistas. Esta actualización se realizó de forma gradual estableciendo un incremento en los porcentajes hasta alcanzar el precio internacional pleno. Esta proporción comenzaría siendo del 58% en 1981 y se iría actualizando anualmente con un incremento de 7 puntos porcentuales hasta arribar al 100% en 1987. Recién en este año aquella norma fue derogada por el Decreto Nº 631/87 que establecía el índice de precios mayoristas como mecanismo de actualización. Así, entre 1980 y 1990, se generó una deuda acumulada con las provincias del orden de los 2.500 millones de dólares, que fue saldada recién en 1993 con la privatización de la empresa.

En segundo término, la constante transferencia de parte importante de la renta petrolera al capital privado en concepto de pago por la extracción de petróleo que, en base a la información disponible para 1983, significó una transferencia de renta durante ese año de 313 millones de dólares, al pagar un precio cuatro veces superior a sus costos de extracción por un petróleo que había descubierto.

En tercer lugar, otro elemento que perjudicó a la empresa fue el bajo nivel de retenciones[28] que poseían los derivados del petróleo que comercializaba. 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. En virtud de la información brindada por la Secretaría de Energía, durante la década 1965-1974, la parte que YPF retenía de la nafta especial expedida por YPF se ubicó en el 49,1%, por lo que transfería al fisco poco más de la mitad de lo que vendía. No obstante, este valor varió al inicio de la dictadura cívico-militar en tanto que mientras que en abril de 1976 YPF obtenía el 58% de las ventas de sus productos derivados del petróleo, durante el período que duró el gobierno de *facto*, la retención giró en torno del 41,3%, es decir, 16,7 puntos

[27] El respaldo empírico de estos cuatro elementos se presenta en el Capítulo 3.

[28] Por retenciones se entiende la parte que la empresa comercializadora "retiene" luego de descontarle al precio final del producto los impuestos correspondientes.

menos comparando con el inicio del gobierno y 8,9 respecto de la media de la década previa. En promedio, por cada peso que YPF S.E. vendía en productos, ingresaban a la empresa, apenas, 0,41 pesos. 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 compañía.

Finalmente, el Ministerio de Economía, para conseguir divisas, propició el endeudamiento de las empresas públicas y, esencialmente, de YPF S.E., dada su solvencia como empresa de hidrocarburos y por ser la más importante del país. Esto le generó problemas en el corto, mediano y largo plazo, para afrontar los excesivos costos financieros. La política económica implementada por la dictadura determinó un cambio relativo en el funcionamiento de las empresas públicas, en tanto que devinieron, podría decirse, 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[29]. El marcado endeudamiento externo 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.

En este sentido, según consta en las conclusiones del fallo del juez Ballestero, YPF S.E. fue obligada por los equipos de Martínez de Hoz a tomar "no menos de 423" préstamos en el exterior,

> sin que las divisas obtenidas se destinaran a atender sus necesidades financieras en moneda extranjera. (...) YPF como las restantes empresas públicas, era un instrumento de la conducción económica para la obtención de divisas en el mercado internacional de capitales. Las empresas actuaban como simples 'prestanombres' en la negociación de los préstamos externos,

[29] El incremento de la tasa de interés local, considerablemente superior a la internacional y a la inflación doméstica, generaron un escenario propicio para la especulación financiera. Dado que entre finales de 1978 y principios de 1981 se implementó un sistema monetario que establecía devaluaciones programadas y graduales —comúnmente denominado *la tablita*—, se podía prever la rentabilidad de la inversión financiera. Es decir, los grupos económicos que accedieron al crédito externo o inversores foráneos, se endeudaban en dólares, los ingresaban al país y colocaban en pesos en los bancos locales. Al vencer el depósito, cambiaban por dólares los pesos valorizados a una tasa que ya estaba establecida con antelación y luego los fugaban al exterior. Esa diferencia en moneda extranjera, producto del interés devengado, era cubierta por el Estado a través del endeudamiento externo, principalmente, de las empresas públicas.

ya que las divisas ingresadas las retenía siempre el Banco Central. Las empresas recibían solamente 'pesos' (Olmos, 2004: 216).

A su vez, estos pesos eran entregados a YPF S.E. a la tasa de cambio "oficial", la cual era inferior a la de "mercado"[30].

Los créditos tomados por YPF S.E., que eran destinados al Banco Central, comenzaron a incrementar el endeudamiento de la compañía hasta comprometerla fuertemente. Era paradójico que las autoridades creyeran conveniente acrecentar su deuda para, en virtud de lo que sostenían, satisfacer ciertas necesidades, a la par que le impedían aumentos reales de los precios de sus productos. Según la declaración de un ex presidente de la compañía, Mario Luis Piñeira, cuando asumió el cargo "la situación económico financiera era muy mala y al 31 de diciembre de 1981 el 90% del activo estaba representado por deuda y al 30 de junio (de 1982) todo el activo de la sociedad (YPF) estaba representado por endeudamiento" (Olmos, 2000: 219). En este sentido, entre 1976 y 1983 la deuda externa de la empresa estatal, según consta en el fallo judicial, aumentó un 1.612,9%, en tanto que al inicio del gobierno de *facto* era de 372 millones de dólares y al retirarse de 6.000 millones de dólares[31] (Ballestero, 2000; Olmos, 2004 y Balances de YPF S.E.).

Al agotarse la política monetaria implementada, a inicios de 1981 las autoridades incrementaron el tipo de cambio al 10%, lo que culminó con *la tablita* y, meses después, realizaron dos devaluaciones más del orden del 30% cada una (Basualdo, 2006). Conforme ello, la empresa estatal profundizó sus inconvenientes para afrontar sus compromisos en dólares, y a su compleja situación estructural se sumó el hecho de que pagaba el petróleo que extraían los contratistas privados a precios mayores que los que luego le vendía a las refinadoras privadas y que el precio que obtenía como consecuencia de la comercialización de los derivados del petróleo había disminuido notoriamente. A raíz de esto, los directivos le solicitaron al gobierno que les entregaran seguros de cambio[32]

[30] Al referirse a la deuda originaria que poseía YPF y que el gobierno le obligó a renegociar, José Antonio Cosentino, ex presidente de la empresa, expresó: Posteriormente [YPF] fue determinada u obligada a contraer nuevos préstamos en moneda extranjera... no entregándose a YPF dólares sino pesos. La orden de endeudarse era dada por vía telefónica por funcionarios del Ministerio de Hacienda, generalmente por Juan Alemann (Olmos, 2000: 218-219).

[31] En función de lo señalado en Memoria y Balance de YPF, en 1976 la empresa poseía un endeudamiento externo de 640 millones de dólares, mientras que hacia 1983, había ascendido a 4.451 millones de dólares (YPF, 1983: 13; YPF, 1984: 7).

[32] Por medio de este régimen, el BCRA le garantizaba al deudor privado el tipo de cambio vigente en el momento de establecer el respectivo contrato y le cobraba una 'prima de garantía' que durante los primeros 6 meses fijó en el 40% del tipo de cambio determinado por la autoridad monetaria (...). Como en la práctica la 'prima de garantía' evolucionó muy por debajo del tipo de cambio (...), se produjo un descomunal subsidio estatal para los deudores externos privados (Basualdo, 2006: 177-178).

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).

En base a lo desarrollado, se puede sostener que la política del gobierno de *facto* hacia el sector tendió a dinamizar o acrecentar las ganancias y el poder del capital privado, en detrimento de YPF S.E. De esta manera, la imposibilidad de privatizarla —ya sea por las hipótesis de conflicto que barajaban, por la masa crítica existente a favor del dominio estatal o porque a las firmas que operaban les era más conveniente absorber la renta de YPF S.E., que generar inversiones de riesgo— 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 comprendieron que para transformar radicalmente el sector, es decir, para culminar con el poder de YPF S.E., era menester que el sistema en sí mismo colapsara. Para modificar estructuralmente la arquitectura del segmento primario de hidrocarburos, y con éste la del mercado ampliado, 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 y, en menor medida, la actualización del pago de las regalías en base al precio internacional de referencia, terminarían condicionando el accionar del gobierno de Alfonsín y, en el mediano plazo, al profundizarse, culminarían minando la estructura de la empresa, al punto de dejar el terreno fértil para que socialmente se legitimara la privatización de la compañía.

1.2.3.2. 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 cívico-militar —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[33]. Asimismo, el déficit fiscal rondaba el 17%, la inflación persistía con altas tasas (430% interanual) y la deuda externa había alcanzado, en apenas ocho años, los 45.100 millones de dólares[34], similar a las exportaciones argentinas durante cinco años (Azpiazu, 1991).

Esta nueva dinámica económica era el resultado de la nueva correlación de fuerzas sociales, contraria a los intereses de las clases subalternas. Este nuevo bloque en el poder, conformado por los acreedores externos, los grupos económicos locales y los conglomerados extranjeros, es decir, por el capital nacional e internacional más concentrado, conllevaba un funcionamiento del entramado económico-social disímil al vigente antes del golpe de Estado, el cual no parecía haber sido aprehendido por el flamante gobierno[35]. En este sentido, las políticas aplicadas durante la vigencia de Grinspun al frente del Ministerio de Economía (control de precios, incrementos en la formación de capital, restricciones a las importaciones y a la disponibilidad de divisas, etc.) no tuvieron los efectos esperados. Luego de su breve interregno en dicha cartera, el equipo económico del presidente Alfonsín, realizó un giro en su

[33] Mientras que la participación del ingreso de los asalariados en 1974 era del 45%, hacia 1982 descendió al 22%, para luego de recuperarse en 1984 (36%) caer nuevamente hacia el final del gobierno radical al 24% (Basualdo, 2006).

[34] Este contundente crecimiento en el endeudamiento tuvo un giro respecto de su lógica. Mientras que durante el modelo ISI los créditos públicos tomados tenían la finalidad de saldar *déficits* comerciales en virtud de consolidar el proceso industrializador, durante los albores del patrón de valorización financiera, el endeudamiento se realizó en procura de facilitar las divisas necesarias para que los sectores dominantes, luego de valorizar su capital en el mercado financiero local, pudieran fugarlo al exterior (Basualdo, 2006).

[35] Como sostiene Basualdo: El contenido de algunas de las políticas aplicadas en el primer año del nuevo gobierno trasuntaba la vigencia de una concepción inscripta en los rasgos estructurales de la segunda etapa de sustitución de importaciones, por lo que ignoraba las transformaciones introducidas durante el período dictatorial. La primera de esas omisiones consistió en desechar la importancia del proceso de centralización de capital (Basualdo, 2006: 227). Asimismo, posteriormente el autor afirma: Dentro de las concepciones del ministro Grinspun tampoco estaba presente uno de los rasgos básicos de la vigencia del régimen de valorización financiera: la confluencia de los acreedores externos y las fracciones del capital internas como el núcleo del nuevo sistema de dominación (Basualdo, 2006: 230).

política económica hacia la ortodoxia, la cual se expresó en el Plan Austral[36]. Conforme ello, las alianzas forjadas por el radicalismo más que revertir la relación de fuerzas gestada durante la dictadura, tendieron a fortalecerla. Como agrega Basualdo:

> La diferenciación que asumió inicialmente el Grupo de los 9 respecto del Consejo Empresario Argentino fue coyuntural y tuvo como propósito no cargar con las connotaciones políticas de una dictadura en plena retirada (...). De hecho, una vez ubicado como interlocutor del partido de gobierno, la agrupación desembocó, en 1985, en los denominados 'Capitanes de la Industria' (...). Los nuevos integrantes —e interlocutores privilegiados del partido de gobierno— eran el núcleo central de la *oligarquía diversificada* (Acindar, Astra, Bunge y Born, Loma Negra y Pérez Companc), acompañados por algunos grupos y conglomerados de reciente integración a esta fracción hegemónica del bloque dominante (Bridas y Macri por el lado local y Techint por el extranjero) y otros grupos económicos locales de menor tamaño y, en algún caso, regional (Massuh, BGH y Cartellone). (...) Es plausible suponer —aunque no hay evidencias— que la integración de nuevos grupos económicos haya sido entendida por el partido de gobierno como un triunfo por haber 'quebrado' la base económica y social de la dictadura militar, lo cual era una expresión de la consolidación de su liderazgo político (Basualdo, 2006: 231-232).

Estas nuevas alianzas cerraron el breve período de recuperación económica de las clases subalternas que desde 1975 se encontraban en persistente retroceso. Luego de una transitoria recuperación de la participación en el ingreso por parte de los asalariados durante 1984, la dinámica social retomó su lógica concentradora y excluyente toda vez que las fracciones del capital insertas en el bloque de poder incrementaban su injerencia en la economía. Basta con analizar la evolución de los grupos económicos y conglomerados desde 1973 y el impulso que cobraron en la dictadura. Así, el grupo Pérez Companc pasó de 10 a 53 empresas controladas, mientras que, hacia el final del gobierno radical, este número aumentó a 84. Una de las mayores evoluciones cuantitativas la realizó el grupo Macri el cual pasó de 7 a 47 empresas entre 1973 y 1986/7, y culminó el período con 51. El grupo Bridas tuvo un desempeño similar al incrementar el número de empresas controladas de 4 a

[36] El Plan Austral tenía como principales medidas: congelamiento de precios, tarifas públicas, tipo de cambio y salarios; fuerte reducción del déficit fiscal; contracción de la inversión y gastos del sector público e implementación de una nueva moneda, el Austral.

44 durante el interregno 1973-1986/7 (Cuadro 1.7). Nótese, por su parte, que los grupos que alcanzaron mayor expansión son aquellos que participaron de las privatizaciones periféricas de YPF y que pudieron captar parte de la renta petrolera y derivarla a otras actividades, lo que contribuyó al sumamente bajo crecimiento del sector hidrocarburífero desde 1976.

Cuadro 1.7. Cantidad de empresas de los GGEE* y las ETD/I*, 1973, 1983 y 1986/7 (en cantidad)

	1973	1983	1986/7	Variación 1983/1973	Variación 1986-7/1973	Origen del capital
Pérez Companc	10	53	84	43	74	GGEE
Macri (Asociado a Fiat)	7	47	51	40	44	GGEE**
Bridas	4	41	44	37	40	GGEE
Garovaglio y Zorraquín	12	41	49	29	37	GGEE
Bunge y Born	59	62	86	3	27	GGEE
Arcor	5	19	32	14	27	GGEE
Enterprises Quilmes	28	47	52	19	24	ETD/I
Renault	17	45	41	28	24	ETD/I
Techint	30	46	53	16	23	GGEE**
Brown - Boveri (Cía. Gral. de Combustibles)	15	35	34	20	19	GGEE**
Celulosa Argentina	14	23	23	9	9	GGEE
Corcemar	23	30	31	7	8	GGEE
Iva	20	28	24	8	4	GGEE
Astra	18	20	22	2	4	GGEE

*Grupos económicos locales y Empresas trasnacionales diversificadas y/o integradas.
**Si bien en el presente libro los autores consideraron dichos conglomerados como ETD/I, en posteriores trabajos los agruparon en GGEE a partir de la dinámica con la que operaban en los respectivos mercados.
Fuente: Elaboración propia en base a Acevedo, Basualdo y Khavisse (1990).

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 petróleo se redujeron un 3,4% alcanzando los 373,4 millones de m^3, 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. El plan, aprobado por el Decreto N° 1.443/85 —reformado posteriormente por el Decreto N° 623/87—, fue presentado ante la comunidad internacional en la ciudad de Houston, Texas, en Estados Unidos. Su característica principal fue la constitución de contratos entre YPF S.E. y los capitales privados por medio de los cuales éstos adquirían el derecho de explorar hasta el 88,6% del total de la superficie sedimentada del país. En efecto, de los 1.508.927 km^2 que conformaban dicha superficie, se licitaron 165 bloques, con una superficie de 1.130.062 km^2 (74,9%) en tierra firme y 207.460 km^2 (13,7%) costa afuera, para ser explorados por las compañías privadas. El 11,4% restante, 171.405 km^2, fue reservado para que YPF S.E. realizara sus inversiones en busca de hidrocarburos (Salas, 2007).

El Decreto N° 623/87, establecía tres etapas: la primera, era la prospectiva en la cual el contratista disponía de un plazo de tres años. Una vez finalizado podría optar por comenzar con la fase de perforación de pozos exploratorios, por un lapso de cuatro años, o abandonar el área. En caso de descubrir hidrocarburos, la compañía poseía un año para evaluar su sustentabilidad económica y, si consideraba que era viable, se firmaba un nuevo contrato con la empresa estatal, esta vez de explotación, por un plazo de veinte años.

En esta etapa, YPF S.E. podía asociarse para extraer los hidrocarburos con las firmas que habían realizado los descubrimientos, con una participación mínima del 15% y máxima del 50%, en cada área, asumiendo dichos porcentajes en los costos de desarrollo y explotación. El precio al que YPF S.E. adquiría 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). El pago del petróleo extraído estaba pautado realizarse en dólares o en derivados

de petróleo, y se estipulaba que, alcanzado el autoabastecimiento, podría efectuarse en petróleo crudo.

Con respecto a las áreas que se licitaron al capital privado surgieron ciertos cuestionamientos en tanto que, como sostienen Kozulj y Bravo (1993), algunas de ellas eran consideradas de bajo riesgo minero, en tanto varios eran colindantes con yacimientos que estaban siendo explotados. La crítica realizada por los autores parece confirmarse al analizar el Cuadro 1.8. 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 rentables. Esto se corrobora, incluso, con el magro desempeño de las empresas y escasos descubrimientos asociados a la implementación de la Ley de Contratos de Riesgo N° 21.778 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 del 24,3%[37]. 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 analiza las de alto y muy alto riesgo.

[37] Cabe recordar que, por una parte, la primera y segunda etapa, es decir, las prospectiva y exploratoria, tenían un plazo máximo de 7 años y, por la otra, la inversión ejecutada incluía hasta noviembre de 1990, esto es 6 años. Asimismo, con excepción de las licitaciones del tercer llamado, las cuales tuvieron un nivel de cumplimiento del orden del 31,4%, las demás se ubicaron por debajo de la media.

Cuadro 1.8 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	%	Riego**	Compromisos de inversión	Inversión realizada al 30 de noviembre 1990	% de cumplimiento
Austral Marina	1	1,2	Bajo	24.354	0	0,0
Golfo San Jorge Marina	2	2,3	Bajo	0	0	-
Golfo San Jorge	4	4,7	Bajo	52.837	12.481	23,6
Neuquina	14	16,3	Bajo	256.743	73.056	28,5
Noroeste	18	20,9	Bajo	209.387	77.520	37,0
Austral	4	4,7	Moderado	48.850	12.663	25,9
Cuyana y Bolsones	10	11,6	Moderado	78.023	5.774	7,4
Malvinas Marinas	1	1,2	Alto	28.472	5.008	17,6
San Julián Marina	1	1,2	Alto	14.071	83	0,6
Colorado Marina	1	1,2	Muy alto	15.586	0	0,0
Salada Marina	1	1,2	Muy alto	18.662	0	0,0
General Levalle	2	2,3	Muy alto	6.523	0	0,0
Rawson Marina	3	3,5	Muy alto	0	22.746	-
Noreste	24	27,9	Muy alto	197.882	22.314	11,3
Total	**86**	**100,0**		**951.391**	**231.645**	**24,3**
Agrupados según riesgo						
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	36,0		238.653	45.060	18,9
Subtotal	**33**	**38,4**		**281.196**	**50.151**	**17,8**
%				**29,6**	**21,6**	
Total	**86**	**100,0**		**951.391**	**231.645**	**24,3**

*Incluye cuatro áreas en adjudicación directa.
**Clasificación realizada según Informe especial, Gabinete Paralelo (1992) y Pucci (2006).
Fuente: Elaboración propia en base a Ley N° 24.145, Resolución 38/91, Gabinete paralelo (1992) y Pucci (2006).

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 "bajo y moderado riesgo" y "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%. El hecho de que el capital privado se haya comprometido a realizar inversiones en áreas poco riesgosas y, a su vez, que en éstas ejecutara un mayor porcentaje, señala nuevamente su aversión a realizar inversiones de riesgo.

Sin embargo, pese a estos incumplimientos, desde el sector privado surgieron algunas críticas al plan, las cuales giraban en torno del pago de parte de la extracción en derivados y no en petróleo; la no disponibilidad de los hidrocarburos por parte de los contratistas en tanto que eran de dominio de la empresa estatal; la facultad de la Secretaría de Energía para declarar —o no— comercializables los hidrocarburos y el bajo precio del gas natural, entre otros (Kozulj y Bravo, 1993). En realidad, las razones que argumentaban las compañías que participaron en el plan no les impedía cumplir con los acuerdos firmados al inicio, sino que estaban dirigidas a conseguir mayores beneficios en sus operaciones.

Lo cierto es que a raíz de las escasas inversiones y, por ende, exiguos descubrimientos, de 389,5 millones de m^3 que había de reservas de petróleo en 1983 se descendió a 344,6 millones de m^3 en 1989. En función de los datos observados es sensato sostener que el plan no cumplió con los objetivos buscados. No obstante, la finalidad ulterior era otra:

> 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*. (...) Los resultados más destacables de este plan han sido seguramente la multiplicación de los protagonistas externos y la aparición de empresas poderosas que por primera vez decidieron invertir en la Argentina. A todo esto, *transcurridos 6 años desde que se lanzó el plan, solamente 2 áreas se encuentran en producción*. (Fundación Consejo para el Proyecto Argentino, 1992: 28/31).

En función de lo escrito, 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 a las empresas privadas, este potencial que presentaba el plan era de sustancial relevancia.

Si se realiza una comparación entre los contratos de explotación potenciados por la dictadura y los nuevos permisos de exploración otorgados por medio del Plan Houston, en función de las fracciones del capital que participaron en cada una de ellas, se observa una diferencia sustancial (Cuadro 1.9). En este sentido, de las primeras 16 empresas contratistas que tenían mayor inserción en las áreas de explotación, 12 eran de origen nacional y 4 extranjero, mientras que en el caso del Plan Houston se encuentran apenas 5 locales, frente a 11 foráneas.

Como se observa en el Cuadro 1.9, considerando las primeras 16 empresas que operan en el mercado de extracción bajo la modalidad de contratos, las firmas nacionales tenían participación como único operador o en unión con otras empresas, en el 82,7% de las áreas explotadas, lo que muestra una preeminencia de dicha fracción del capital en la extracción por contratos. Asimismo, si se analiza el Plan Houston, la mayor injerencia respecto de las 16 primeras compañías, en términos de participación en áreas, es de las empresas de origen extranjero del capital, con el 53,5%.

Este hecho señala, de algún modo, un interés menor por parte de las empresas nacionales, en relación con las extranjeras, en realizar inversiones de riesgo, lo que expresa, como contracara, los vínculos con el poder político dictatorial en virtud de acceder a la parte más rentable del negocio (la explotación de áreas descubiertas por YPF). No obstante, a pesar de esta diferenciación respecto de la mayor o menor aversión al riesgo por parte de las fracciones del capital —vale recordar que el Plan Houston generó una oportunidad hasta entonces inexistente para que ciertas empresas transnacionales participaran en el sector primario— no existieron intereses contrapuestos entre ambas fracciones del capital, de ahí que en algunas circunstancias realizaran inversiones en conjunto[38].

[38] A modo de ejemplo se destacan los consorcios conformados por la norteamericana Texaco y la argentina Astra CAPSA, para explorar el área Río Teuco, en la cuenca noroeste (Decreto Nº 852/1989), o el integrado por la petrolera nacional Pluspetrol y la norteamericana Mobil Exploration para explorar el área Comandante Fontana en la cuenca norte (Decreto Nº 106/90).

En realidad, el Plan Houston debería ser comprendido, fundamentalmente, en el marco de las estrategias realizadas por el sector privado para acrecentar su injerencia en el segmento 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, aunque sea, cuestionaron— el poder regulatorio de YPF S.E.

Asimismo, desde el lado de la empresa estatal se intentaron realizar inversiones para ampliar las reservas. En este sentido, en 1987 el gobierno nacional impulsó el Plan Comodoro Rivadavia pero 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 1983 y 1987 la extracción nacional descendió un 12,7%, la de YPF S.E. mermó un 17,6%, la de los contratistas un 2,2% y la de los capitales que poseían concesiones un 5,4%. Este escenario de marcado 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 que le impedía realizar las inversiones pertinentes en las áreas que conservaba.

Por parte de los contratistas, se suma a lo mencionado las escasas inversiones realizadas en las áreas transferidas durante el gobierno cívico-militar y a la lógica utilizada por medio de la cual disminuían la extracción para presionar por el pago de mejores precios. Conforme ello, luego de que la producción por contratos alcanzó su rendimiento máximo en 1981 (con una extracción de 10,2 millones de m^3), comenzó a descender a una tasa anual del 3,4% hasta llegar, en 1987, a 8,3 millones de m^3.

Cuadro 1.9. Áreas en las que las primeras 16 empresas operaban, 1985-1990 contratos y 1985-1991 Plan Houston (en cantidad y %)*

Contratos: explotación	Cantidad	%	Plan Houston: exploración	Cantidad	%
Pérez Companc (Argentina)	8	10,3	Pluspetrol S.A. (Argentina)	11	12,6
Bridas (Argentina)	8	10,3	Texaco (EEUU)	11	12,6
Astra Capsa (Argentina)	5	6,4	Bridas (Argentina)	9	10,3
A. Evangelista S.A. (Argentina)	3	3,8	Astra (Argentina)	6	6,9
Amoco Arg. Oil Co. (EEUU)	3	3,8	Shell (Anglo-holandesa)	5	5,7
Cadipsa (Argentina; Grupo Techint)	3	3,8	Marathon (EEUU)	4	4,6
Inalruco S.A. (Argentina)	3	3,8	Pérez Companc (Argentina)	4	4,6
Pluspetrol S.A. (Argentina)	3	3,8	Sun Oil (EEUU)	3	3,4
Alianza Petrolera (Argentina)	2	2,6	Esso Sapa (EEUU)	3	3,4
Argentina Cities Service (EEUU)	2	2,6	Petrolera Arg. San Jorge (Argentina)	3	3,4
Interamerican S.A. (Argentina; Pérez Companc)	2	2,6	Union Pacific (EEUU)	2	2,3
Petrolera Arg. San Jorge (Argentina)	2	2,6	Amoco (EEUU)	2	2,3
Sade (Argentina; Pérez Companc)	2	2,6	BHP Petroleum (Inglaterra)	2	2,3
Selva Oil Co. (Canadá)	2	2,6	Chevron (EEUU)	2	2,3
Serv. Ryder Scott S.A. (Consultora, EEUU)	2	2,6	Occidental Exploration (EEUU)	2	2,3
Techint (Argentina)	2	2,6	Santa Fe Energy (EEUU)	2	2,3
Resto	26	33,3	Resto nacionales	6	6,9
			Resto extranjeras	10	11,5
Total	78	100,0	Total	87	100,0
Primeras 16 empresas agrupadas según origen del capital					
Nacional	43	82,7	Nacional	32	45,1
Extranjero	9	17,3	Extranjero	39	54,9
Total	52	100,0		71	100,0

*Es necesario aclarar que dado que tanto en las exploraciones como las explotaciones de hidrocarburos participaron una o más empresas bajo un mismo yacimiento, la suma del total de áreas en las que cada firma opera excede la cantidad de yacimientos.

Fuente: Elaboración propia en base a Ley Nº 24.145 y Anuarios de la Secretaría de Energía.

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. En el Decreto N° 1.758/87 se estableció 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 por el petróleo extraído intentaba paliar el déficit que generó a la empresa la política implementada por el gobierno de *facto* —y continuado 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. 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 N° 631/87. En éste, además de establecer la variación del valor de boca de pozo en función del índice de precios mayoristas del INDEC —derogando el Decreto N° 2.227/80—, se fijó una compensación por el desfasaje generado entre el pago de YPF S.E. a las provincias en concepto de regalías, calculadas en función del precio internacional y 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. Pese a esos avances, estas compensaciones fueron dejadas sin efecto desde marzo del año siguiente por medio del Decreto N° 941/88.

Dada la necesidad de generar fuertes y acelerados incrementos en la extracción, YPF S.E. centró sus inversiones en 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 inactividad[39].

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 un precio diferencial al crudo extraído por encima de un nivel base de producción en veinticinco de los contratos vigentes. El argumento del sector privado se sustentaba en 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

[39] 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. en las áreas de menor productividad o que se encontraban inactivas.

renegociaron contratos. A raíz de estos nuevos acuerdos, por medio de los Decretos N° 3.870/84, 5/85 y 145/85, se fijó un nuevo incremento con único precio (se eliminó el "excedente") y se inmovilizó para escindirlo de la lógica internacional —en un contexto de caída de esta cotización—, 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 N° 1.812/87 —publicado en noviembre de 1987—, establecía que a los contratistas que elevaran la extracción por encima del nivel base (la cual sería remunerada en virtud de los acuerdos establecidos con antelación), nuevamente se les pagaría un precio diferencial. En efecto, por esta producción adicional YPF S.E. les abonaría, según fijaba el Decreto, el "80% del precio internacional equivalente", lo que generó un aumento del 25% entre 1987 y 1988. Vale recordar que las áreas fueron transferidas con reservas comprobadas e, incluso, instalaciones por lo que percibían un precio cercano al internacional sin haber realizado inversiones en exploración y desarrollo.

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 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, la cual demandó mayor generación térmica, en un contexto en que los gasoductos se encontraban en plena ocupación.

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 y del 2,5% de los 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% contratistas y 14,2% concesiones) en tanto que la explotación de la empresa estatal descendió el 2,3%.

A pesar de este repunte final, entre 1983 y 1989 la extracción total del país cayó el 1,1% anual, traccionada por el marcado descenso por parte de YPF S.E., cuya producción se contrajo al 2,5%. En contraposición, los contratistas tuvieron un desempeño considerable con alzas del 1,7% por año, mientras que los concesionarios se expandieron al 1,0% anual (Gráfico 1.1). Así, en un

contexto en el que el consumo de petróleo se redujo al 1,5% anual, el país pudo mantener el autoabastecimiento de crudo. En este sentido, como consecuencia de este descenso en la explotación, pese a la caída de las reservas de petróleo del 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.

Esta dinámica que adquirió el segmento primario, como consecuencia de la continuidad de las políticas pergeñadas durante la dictadura —en términos de cesión 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%, con un mínimo en 1989 (62,3%).

En lo que respecta a la extracción de gas natural, cabe realizar ciertas precisiones. Entre 1983 y 1989, la explotación del país se incrementó a una tasa anual del 5,9%, al pasar de 17.281 millones de m³ a 24.207 millones de m³. En este sentido, mientras que la empresa estatal aumentó su extracción en torno del 6,3% anual y los contratistas lo hicieron al 4,5%, los concesionarios continuaron el descenso del período anterior (-7,2%) (Gráfico 1.2). En rigor, esta dinámica se vio favorecida por la política del gobierno proclive a sustituir parte del consumo de combustibles líquidos por gas natural. En este sentido, impulsaron la construcción del gasoducto troncal que une las provincias de Neuquén y Buenos Aires (Neuba II[40], el cual se incorporó al Gasoducto Centro Oeste construido por el sector privado en 1981) y el Plan de Sustitución de Combustibles Líquidos en diciembre de 1984, que incentivaba la instalación

[40] La incidencia del capital concentrado local (Techint, Pérez Companc y Macri) y las presiones ejercidas también se observan en la construcción de este gasoducto. Al respecto, el ex secretario de Combustibles de Alfonsín, Gustavo Calleja, relata el poder de *lobby* de estos grupos: Al tratar el tema del ENI señalé que estaba dispuesto a concursar (...). El presidente Alfonsín, acompañado del Embajador en México, Dr. Facundo Suárez, le indicó a Conrado Storani [secretario de Energía] que debía derogar la Resolución y contratar en forma directa la obra con un grupo de empresas mexicanas y argentinas. (...) El 01/08/86 las empresas mexicanas ICA, Protexa y PIM y las argentinas Techint, Sade [Pérez Companc] y Sideco (Grupo Macri) firman un Acta de Entendimiento creando una UTE válida sólo en caso de obtenerse el contrato mediante una adjudicación directa. Después de ordenar a GdE [Gas del Estado] que solicitara una cotización a la UTE mencionada (...) el 06/05/87 el PE sanciona el Decreto Nº 674 aprobando las gestiones y contrataciones realizadas entre GdE y la UTE mencionada, declarando la obra de interés nacional y de máxima prioridad y urgencia [por] U$S 475 millones sin IVA (Calleja, 2005: 118).

de gas natural comprimido (GNC) en los automóviles. Este mayor consumo de gas natural sumado a la ausencia de descubrimientos significativos de dicho recurso (las reservas crecieron a una tasa anual del 1,5% entre 1983 y 1989) generaron la caída del horizonte de 35,6 a 30,7 años.

Este extenso período iniciado con la dictadura militar que, como se analizó, propició una de las mayores inserciones del capital privado en el segmento primario hidrocarburífero a través de la entrega de áreas en producción de YPF S.E. a las empresas contratistas (pasaron de 7 a 42), generó una considerable transferencia de renta petrolera hacia este sector. Cabe recordar que el traspaso al capital privado de yacimientos con reservas comprobadas e instalaciones en operación desde 1976, según declaraba Martínez de Hoz, tenía como objetivo lograr incrementos de la producción en zonas que YPF no tenía los recursos para invertir. No obstante, basta comparar las tasas de crecimiento de la extracción en el largo plazo para corroborar que ésta fue una excusa que permitió transferir beneficios a la fracción hegemónica del capital privado (los grupos económicos) que sustentaron y se beneficiaron del proceso de valorización financiera y ajuste estructural "resultando ampliamente favorecidas por la liberalización comercial y financiera, el desmantelamiento del Estado, la desindustrialización y la reprimarización y la regresión del aparato productivo-manufacturero" (Azpiazu y Schorr, 2010: 229). Efectivamente, mientras que entre 1945 y 1974 (durante los procesos de consolidación de la ISI) con un crecimiento del PBI del 3,9% anual acumulativo, los niveles de explotación de crudo del país se ampliaron a una tasa anual del 6,7% frente a una expansión del consumo de este hidrocarburo del 7,0%; entre 1975 y 1989, luego de las políticas de la dictadura que continuó el radicalismo, las actividades del país y la petrolera permanecieron casi estancada: mientras que el PBI creció a una tasa anual del 0,1%, la extracción creció al 1,1% anual y el consumo al 0,2%, como consecuencia de la descapitalización de la petrolera estatal y la transferencia de recursos (económicos y naturales) a esta fracción del capital y de la desindustrialización de la economía argentina[41]. Más aún, mientras en el primer período el impulso estuvo realizado por YPF, que se expandió al 6,9% anual acumulativo, frente a una caída equivalente de las concesiones; luego de la dictadura el actor (escasamente) dinamizador fue

[41] El análisis del segmento gasífero presenta una tendencia similar, pero con características propias dado que era un espacio en plena expansión. No obstante, mientras que en el período de la ISI la tasa de crecimiento del consumo fue del 11,2% anual y de la producción del 10,6%, durante la etapa de la valorización financiera, los niveles descendieron al 5,9% y 6,3%, respectivamente.

el capital privado —concesiones (10,5%) y contratista (3,1%)— frente a una petrolera pública con producción estancada (0,0%).

Con esta cesión de los yacimientos, y la virtual paralización de YPF S.E., los contratistas obtuvieron una considerable capacidad de presionar por mayores precios, en tanto que se tornaba necesaria dicha extracción para lograr el autoabastecimiento que fue alcanzado principalmente por el descenso del consumo de petróleo desde 1980, como consecuencia del estancamiento del PBI (Gráfico 1.1). En este sentido, a medida que se debilitaba la empresa estatal se fortalecían los capitales que operaban en el mercado. Por lo tanto, si bien el Plan Houston no tuvo impacto real en función de los fines proclamados, sí generó, al igual que la renegociación de la dictadura y el Olivos I, un beneficio considerable hacia las empresas que operaban.

Bajo esta lógica y contexto se insertó el Plan Olivos II o Petroplán, el cual, en lo relativo al segmento primario, procuró incrementar, aún más y bajo otras condiciones, la participación del sector privado. 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 en tres ejes centrales. En primer lugar, la constitución de uniones transitorias de empresas (UTEs) 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 extrajera menos de 200 m^3 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 estatal 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. De esas 258 áreas, se preveía licitar 247. Sin embargo, los yacimientos entregados por un plazo de 20 años, serían transferidos —y esto los hacía más atractivos— con áreas colindantes para que sean explorados y explotados sin ningún costo adicional. El crudo obtenido sería de libre disponibilidad al no tener la obligación de vendérselo a la firma estatal.

La constitución de *joint ventures* en áreas centrales 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[42]. El crudo obtenido, al igual que en las zonas marginales, sería de libre disponibilidad por lo que alcanzaban 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 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. Vale señalar que si bien este plan no fue implementado, el gobierno de Carlos Menem se basó en este diseño para su política petrolera.

Durante el intento de poner en práctica el Petroplán, Montamat (por entonces presidente de YPF) escribió una extensa nota en 1988 —ratificada en 2007—, procurando explicar el beneficio que estas medidas acarrearían al sector 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 en la libre disponibilidad del crudo, antesala de la desregulación total:

> Para desregular efectivamente el mercado de crudo es necesario crear un segmento de oferta que compita con la oferta productiva de YPF. La piedra angular de las nuevas medidas petroleras anunciadas por el gobierno nacional meses atrás, es la libre disponibilidad de los yacimientos subexplotados a través de las denominadas Uniones Transitorias de Empresas que concibe el Petroplán. (...) A través del Petroplán, 7 u 8 por ciento de la oferta de crudo comenzará a negociarse libremente en el mercado. Si a eso le sumamos 2 a 3 por ciento del petróleo de las antiguas concesiones también en condiciones de comercializarse libremente (aunque en la

[42] En esta línea, el presidente de Shell, Schraven, expresó: Debo aclarar que en mi opinión (...) para aumentar la producción deben concentrarse los recursos disponibles en las áreas de mayor rendimiento, complementando [el capital privado] las actividades de YPF. Esta idea, que otros comparten, no puede ser interpretada como una exclusión de las compañías nacionales. En consecuencia, la mejor forma de llevar adelante lo comentado más arriba es llamar a licitación a empresas nacionales y extranjeras para el desarrollo de todo tipo de área, tanto las de mayor productividad como las marginales que el ente estatal no pueda o no quiera desarrollar. (...) El interés en particular podría ser aún mayor si las compañías privadas tuvieran además el derecho de disponer libremente de la parte de petróleo crudo que les corresponda (...) (El Cronista Comercial, 1988: 6).

> actualidad lo compra YPF), tenemos 10 por ciento de la oferta total de crudo sujeto a la libre transacción en el mercado. Esto implica un avance, pero no es suficiente para consolidar un mercado desregulado. De ahí nuestra aseveración de que el Petroplán es más importante por los principios de cambio estructural que lo nutren que por el volumen productivo que compromete (Montamat, 2007: 20-1).

Si bien el Petroplán no logró implementarse —en este sentido, se aludió a la idea de "profundización (*fallida*)" de las políticas de la dictadura—, la transformación estructural del mercado de hidrocarburos emergió como cuestión socialmente problematizada[43]. En este sentido, el panorama vigente era radicalmente distinto al de treinta años atrás, cuando en 1958 la empresa estatal controlaba, de forma directa, en tanto no estaban implementados los contratos de explotación, el 87,6% de la explotación. La dinámica que adquirió el capital privado que operaba a través de los contratos de explotación luego de la dictadura, transformó considerablemente el escenario extractivo. Las formidables transferencias gratuitas de áreas de explotación y de renta petrolera acaecidas desde 1976, le confirió un poder de presión al capital privado que hasta entonces no poseía. En este sentido, a raíz de su poder de *lobby* y de veto, los contratistas establecieron lógicas coactivas[44]. 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 segmento primario. De este modo, la modalidad de contratos de locación de obra y servicios cuya génesis estaba asociada a la *complementación de extracción subordinada* a YPF S.E., con el paso de los años y las políticas aplicadas fundamentalmente por la última dictadura cívico-militar y que el gobierno radical no sólo no supo revertir sino que buscó ampliar, terminaron

[43] 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).

[44] Al respecto, es válido retomar lo que comentó, en el Senado de la Nación en 1992, el legislador por Neuquén, Felipe Sapag: También ha dicho el señor presidente de la Nación [Menem] que alrededor del petróleo ha habido una escuálida iniciativa privada que recibía pingües ganancias que no se derivaban en inversiones reales, que no apoyaban al riesgo ni a la eficiencia productiva que aumentara la renta. También ha sostenido que las ganancias se obtenían merced a un eficaz tráfico de influencias en los núcleos del poder estatal, cuyas potestades les permitían erigirse en árbitros incuestionables de la actividad (Diario de Sesiones, 1992: 1.283).

condicionando el propio accionar de la empresa estatal 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 de su arquitectura como cuestión socialmente problematizada, lo que estableció un nuevo escenario de discusión política.

En este sentido, pese a 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. De este modo, puede decirse que constituyó, conceptualmente, el punto de suturación del *modelo de regulación pública con predominio de la empresa estatal*.

Nos propusimos un objetivo ambicioso pero que consideramos imprescindible: desmontar la densa maraña de regulaciones que impedía el libre juego de la oferta y la demanda en materia petrolera y de gas, impidiendo el aporte de este recurso a la misión del crecimiento.

Carlos Saúl Menem (1991),
Conferencia Interamericana de Petróleo y Gas,
Houston, Estados Unidos

La diferencia está en que hoy, en contraste con 1976, la mayor parte de los principios y orientaciones de gobierno que propusimos, aplicamos o intentamos poner en ejecución, han sido adoptados y están siendo reclamados en forma generalizada tanto en el mundo como en nuestro país.

José A. Martínez de Hoz (1991)

Los Estados dejan de ser empresarios y se dedican a ser policías
Los presidentes se convierten en gerentes de empresas ajenas
Los ministros de Economía son buenos traductores
Los industriales se convierten en importadores
Los más dependen cada vez más de las sobras de los menos
Los trabajadores pierden sus trabajos
Los campesinos pierden sus tierritas
Los viejos pierden la jubilación
La vida es una lotería, opinan los que ganan.

Eduardo Galeano, Patas arriba

Capítulo 2

EL PROCESO DE FRAGMENTACIÓN DE YPF (1989-1993)

2.1. La disputa por la apropiación de recursos como antesala de las privatizaciones: la emergencia de la cuestión socialmente problematizada

El final del gobierno de Alfonsín estuvo signado en el plano económico y político por un marcado proceso de pugna de intereses por parte de los sectores dominantes, que fue el resultado de las disputas por la apropiación del excedente económico entre las fracciones del capital que integraban el bloque en el poder, cuya particularidad en el período de valorización financiera y ajuste estructural fue la exclusión de los sectores subalternos en la puja por la distribución de los recursos. Considerando la media del nivel de ingresos recibidos por los asalariados entre 1981 y 1989 en comparación con el percibido, en promedio, entre 1970 y 1975, se observa una caída de 12,6 puntos porcentuales, al descender la participación del 42,8% al 30,2% del PBI (Basualdo, 2006).

Esta restricción en los recursos destinados a los sectores subalternos tenía entre sus objetivos —en la propuesta oficial aplicada desde 1986 con el Plan Austral implementado por Juan Sourrouille— incentivar la inversión privada para fomentar las exportaciones y, de esta manera, poder afrontar el problema de la deuda externa a partir del mayor ingreso de divisas. Si bien bajo la gestión de Grinspun el gobierno radical había evaluado que la crisis de la deuda externa se encontraba en la magnitud que ésta había alcanzado bajo la última dictadura, con el cambio de ministro el diagnóstico se reconvirtió (Machinea y Sommer, 1990). No obstante, la evaluación del equipo económico de Sourrouille giró en torno de que el problema de la deuda se basaba en

la falta de liquidez de la economía (escasez transitoria de divisas) y en la obsolescencia de la estructura económica, para lo cual proponían incentivar las exportaciones para lograr un mayor ingreso de divisas y que se llevara adelante un proceso de reformas estructurales, principalmente, a partir de la privatización de empresas públicas ineficientes[45] (Machinea y Sommer, 1990; Basualdo, 2006). En rigor, el radicalismo en el primer año de gobierno había creado una comisión, conocida como la Comisión 414, que tenía como objetivo principal el análisis de la situación de las empresas públicas a los efectos de generar un "reordenamiento del sector empresario del Estado" a través de la desestatización —parcial o total— o liquidación de las compañías bajo su propiedad. No obstante, con el nuevo diagnóstico el objetivo político de las privatizaciones se modificó a partir de las diversas presiones ejercidas —fundamentalmente del Banco Mundial—. Ya no se realizarían en virtud de reordenar las empresas públicas sino de dar una señal al *establishment* internacional para enfatizar que el gobierno sería capaz de realizar las transformaciones que, desde la perspectiva de los acreedores externos, la Argentina necesitaba[46]. En lo sustantivo, se trataba de favorecer el denominado ajuste positivo vía: a) aumento de las exportaciones por mecanismos de promoción de ventas de manufacturas al exterior —procurando asociar el pago de la deuda externa al incremento exportador y, así, conseguir el consentimiento de los acreedores—; b) propiciar la inversión privada —a partir de la compra de empresas estatales—; c) reducir el gasto público; y d) generar la apertura de la economía para que la competencia con las firmas internacionales tornara más eficiente

[45] Como sostienen José Luis Machinea (uno de los presidentes del Banco Central durante la gestión radical) y Juan Fernando Sommer: A partir de 1985 el Banco Mundial se coloca en el centro del escenario de las fuentes de crédito para la Argentina. Ello es el producto, por un lado, del cambio de diagnóstico del gobierno argentino sobre los factores limitantes del crecimiento económico y, por el otro, del Plan Baker. (...) Las buenas relaciones del gobierno argentino con el Banco Mundial se debieron a las obvias razones de financiamiento y a que el diagnóstico del gobierno en ese entonces, otorgaba relevancia creciente a la necesidad de llevar adelante cambios estructurales de importancia en el funcionamiento de la economía (Machinea y Sommer, 1990: 17-18).

[46] En este sentido, vale rescatar el análisis realizado por Canitrot, quien participó desde el equipo económico del gobierno: Debe entenderse, en consecuencia, que cuando se habla de proceso de aprendizaje, no se hace referencia exclusiva a los actores nacionales, llámense ellos gobierno, partidos, corporaciones y opinión pública. El proceso de aprendizaje (el pasaje de la política de ajuste devaluatorio a los planes de estabilización, y de éstos a los de reforma del Estado y liberalización) ha tenido lugar fundamentalmente en Washington, y se ha manifestado en el cambio del marco referencial de los préstamos y, consecuentemente, de sus objetivos y condicionamientos (Canitrot, 1992: 42).

la economía —a partir de la quiebra de las empresas locales que no pudieran habituarse al nuevo escenario—. Esto es, "adaptarse a las exigencias de acumulación del capital a escala mundial, sintetizadas en el recetario neoliberal" (Thwaites Rey, 2003: 19).

Vale señalar que hacia mediados de la década, los bancos acreedores se habían recuperado de su situación de debilidad generada desde 1982 por la moratoria del pago de la deuda externa en la que incurrieron una serie de países latinoamericanos, y comenzaban a presionar por el cobro tanto de los intereses devengados, como del capital adeudado (Basualdo, 2006). En efecto, en 1985 el secretario del Tesoro de los Estados Unidos, James Baker, presentó el denominado Plan Baker, cuya propuesta consistía en revertir los problemas de insolvencia de los países de la región por medio de la implementación de reformas estructurales en las respectivas economías. En dicho diagnóstico, las empresas públicas se presentaban como uno de los principales escollos para expandir las economías, por lo que su privatización le permitiría a los países deudores iniciar la senda del crecimiento, a la vez que generaría ingentes recursos plausibles de ser utilizados para saldar parte del capital que adeudaban.

Abandonado el objetivo inicial de establecer la ilegitimidad de parte de la deuda externa, e imbuidos en este nuevo contexto, a mediados de 1987 la conducción económica del país creó el Programa de Conversión de la Deuda Pública Externa cuya finalidad era rescatar bonos de la deuda. A pesar del intento del gobierno, el alcance de esta iniciativa fue acotado. En esta línea, unos meses después, se presentó el Programa de Reformas Estructurales cuyo objetivo central era privatizar ciertos activos estratégicos del Estado, que contó con el apoyo del Banco Mundial y con la indiferencia del Fondo Monetario Internacional (FMI)[47] (Canitrot, 1992). De esta manera, Terragno, al frente del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, propició la venta del 40% del capital accionario de Aerolíneas Argentinas y ENTEL, y la privatización de las empresas petroquímicas estatales, como así también la reestructuración de Fabricaciones Militares, ferrocarriles y —como fue señalado en el primer capítulo— del

[47] Las diferentes posturas asumidas por ambos organismos no daba cuenta de disputas de intereses entre éstos, sino del orden en que deberían aplicarse las políticas de ajuste y reformas estructurales. En este sentido, mientras que el Banco Mundial junto con el Departamento del Tesoro, como se expuso, propiciaban la implementación de dichas reformas que comprendieran la privatización de los activos estatales, de forma tal que la Argentina saldara parte del capital adeudado; el FMI y otros acreedores proponían que se aplicaran políticas de ajuste fiscal para generar fondos que se destinen al pago de intereses atrasados de la deuda externa (Basualdo, 2006).

mercado primario de hidrocarburos (Thwaites Rey, 2003; Basualdo, 2006). En esta ocasión, los proyectos de ley presentados no prosperaron en tanto que se encontraron en el Congreso Nacional con la oposición, principalmente, del Partido Justicialista.

Estos intentos infructuosos de satisfacer las demandas de los acreedores externos asociados a la transferencia de ciertos activos del Estado al capital privado y al rescate de títulos de la deuda externa —en un contexto en el que las fracciones dominantes locales continuaban percibiendo transferencias de ingresos desde el Estado a través de los distintos regímenes de promoción industrial y de las exportaciones, los subsidios implícitos en los precios de los servicios y los sobreprecios en las compras de bienes y servicios—, se potenciaron con la moratoria de hecho en la que se encontró el gobierno de Alfonsín en el segundo trimestre de 1988. En realidad, esta puja entre las fracciones acreedoras externas y la administración radical persistió durante todo el período que duró su mandato dado que, ante la escasez de reservas internacionales y los problemas fiscales, el equipo económico procuró conseguir nuevos préstamos para refinanciar deudas a la vez que intentaba limitar el egreso de divisas.

Si bien durante los primeros años el gobierno pudo sortear —con muchas dificultades— los problemas financieros al obtener ciertos préstamos y refinanciamientos, en 1988 las fracciones acreedoras externas restringieron el apoyo económico. Frente a esta situación, y ante la escasez de reservas en el Banco Central, desde el segundo trimestre el gobierno argentino debió suspender el pago de la deuda, aun cuando presentían que podía tener efectos negativos sobre las expectativas de los actores (Machinea y Sommer, 1990).

Sin embargo, en base a Basualdo (2006), durante la década de 1980 las mayores transferencias de recursos desde el Estado se realizaron hacia las fracciones locales. Los diversos ajustes efectuados por el gobierno de la restauración democrática, esquema en parte heredado del gobierno de facto, generaron un cambio en la composición de la distribución de los recursos estatales, tendiente a beneficiar a los sectores dominantes locales (nacionales y extranjeros). En efecto, considerando las transferencias fiscales[48] (del

[48] Éstas contemplan los distintos regímenes de promoción industrial, subsidios directos vía precios, los Fondos de Fomento, entre otros. No obstante, dada la dificultad para cuantificarlos, excluye los distintos sobreprecios que el Estado pagó por los bienes y servicios que adquirían de estos sectores, por lo cual la magnitud estaría subestimada.

Presupuesto Nacional) y las cuasifiscales[49] a estas fracciones del capital entre 1981 y 1989, los montos ascienden a los 90.000 millones de dólares (22.500 millones de dólares y 67.500 millones de dólares, respectivamente). Mientras que la primera representó un 3,5% del PBI, la segunda implicó el 9,7%, lo que significó en conjunto el 13,2% del PBI durante el interregno analizado.

Contrariamente, en el mismo período hubo un egreso neto en concepto de pagos de deuda externa de 10.037 millones de dólares (1,6% del PBI). Como consecuencia de las dificultades por parte del Estado para obtener divisas, en parte por el problema de balanza comercial, las transferencias a las fracciones externas (50.080 millones de dólares) fueron levemente superiores a los créditos otorgados (40.043 millones de dólares).

Lo expresado señala una respuesta distinta por parte del Estado a las diversas fracciones del capital. En este sentido, en los años analizados se destinó una masa de recursos significativamente superior a los sectores dominantes internos —tanto nacionales como extranjeros— (13,2% del PBI) que a los acreedores externos (1,6% del PBI), los cuales fueron postergados por la administración radical (Basualdo, 2006). En consecuencia, a pesar de los intentos del gobierno de mantener los vínculos con los organismos de crédito y los bancos acreedores, la lectura de estas fracciones fue disímil, dado que percibieron el trato diferencial entre ambas fracciones en términos de distribución de recursos. En rigor, la relación desigual durante esta gestión se debió a una mejor inserción en la economía por parte de los grupos económicos internos (Cuadro 1.7). De esta manera, Azpiazu y Schorr (2010) señalan cuatro causas que contribuyeron a su consolidación durante el gobierno de Alfonsín —y que provenían de la dictadura—. Por un lado, las transferencias señaladas de recursos que tendieron a fortalecer su poder de mercado; por el otro, la dinámica regresiva que adquirió la economía argentina desde la dictadura que impactó en una considerable destrucción de capital con el consecuente quiebre de empresas y achicamiento del mercado; asimismo, el proceso de inversión, expansión e incluso centralización del capital —con fuerte apoyo estatal— realizado por estos actores; y, finalmente, su estratégica inserción estructural en la economía que les permitió expandirse en un contexto de crisis económica. Como conclusión, los autores manifiestan:

[49] En este concepto están incluidos la absorción de la deuda interna contraída por los privados, que el entonces presidente del Banco Central, Domingo Cavallo, implementó en 1982, los subsidios al sector financiero por la quiebra de entidades y el costo de endeudamiento del Estado mediante encajes remunerados.

> El creciente predominio de los grupos económicos sobre la economía y la industria argentinas durante el gobierno de Alfonsín no puede ser entendido exclusivamente como un resultado de la arbitrariedad en el manejo estatal, sino que debe considerarse también como derivado de la funcionalidad que tuvo la política económica, en especial a partir del Plan Austral, respecto de las condiciones estructurales que presentan estos grandes capitales. En este sentido, es indudable que durante la gestión de la Unión Cívica Radical estas fracciones empresarias tuvieron una notable —y vista en perspectiva histórica, sumamente efectiva— capacidad de veto sobre el gobierno, que estuvo asociada a diversos elementos. Primero, a que estos actores eran importantes generadores y propietarios de divisas (...). Segundo, a su poder en materia de fijación de precios, derivado de su control oligopólico sobre un número considerable de sectores de actividad, y no sólo industriales. Tercero, por el hecho de ser destinatarios privilegiados de las abultadas transferencias de recursos que se registraron en ese período, a su papel decisivo en la explicación de la 'brecha fiscal' que caracterizó a la etapa alfonsinista. Cuarto, al haber asumido un papel protagónico en el financiamiento de dicho déficit (Azpiazu y Schorr, 2010: 135).

Es dable resaltar que estas fracciones dominantes internas eran "generadoras y propietarias de divisas" en tanto que, en paralelo al escueto pago de intereses y capital de la deuda que realizó el gobierno a los acreedores externos, estos grupos concentrados fugaron al exterior magnitudes considerables de capital luego de valorizarlas financieramente en la plaza local[50].

Esta dinámica de distribución de recursos entre las distintas fracciones del capital eclosionó cuando en 1988 el gobierno suspendió de hecho el pago de la deuda externa, ante la imposibilidad manifiesta de continuar transfiriendo simultáneamente las ingentes cantidades de recursos a las fracciones internas del capital y las divisas necesarias para el pago de la deuda externa a los acreedores internacionales. En rigor, sin desconocer los condicionamientos estructurales existentes, esta suspensión expresó la voluntad por parte del gobierno de anteponer los intereses de los sectores dominantes locales (de capital nacional o extranjero) por sobre los de la banca internacional.

Ante la moratoria en la que se vio inmerso el gobierno, meses después el equipo económico presentó el Plan Primavera, que tenía como objetivo

[50] Según los cálculos realizados por Basualdo (2006), la fuga de divisas durante el período 1981-1989 vinculada principalmente a los sectores internos de la economía, y que se superponía de manera marginal con la de los acreedores internacionales, alcanzó los 33.700 millones de dólares (5,3% del PBI).

contener la situación económica para evitar el estallido inflacionario antes de las elecciones presidenciales de mayo de 1989 (Canitrot, 1992). Las negociaciones con los acreedores externos continuaron durante 1988 con la dura posición del FMI que no estaba dispuesto a prolongar el financiamiento. Frente a esta situación y la persistencia en la moratoria argentina, la banca internacional se alineó con el organismo internacional y dieron por culminadas las negociaciones, en tanto que comprendió que asfixiando al gobierno obtendrían sus objetivos[51]. En enero de 1989, el gobierno de los Estados Unidos quitó el apoyo que había brindado al presidente argentino, lo que debilitó aún más la capacidad de maniobra del gobierno nacional y contribuyó a que cediera ante las presiones externas para que el Banco Central quitara el control que ejercía sobre el dólar. Esta medida, en el contexto señalado, desencadenó la más férrea puja de intereses entre las diversas fracciones del capital en tanto que generó una corrida sobre la moneda estadounidense que se expresó, posteriormente, en un proceso hiperinflacionario (Canitrot, 1992).

En este sentido, la hiperinflación fue la forma que asumió el disciplinamiento por parte de los acreedores externos —a partir del ataque especulativo de la banca foránea que operaba en el país sobre la moneda local— para materializar un cambio en la dinámica de la distribución de recursos entre las distintas fracciones del capital[52].

Visto en perspectiva, la superación de esa contradicción estaba latente en el Plan Baker, es decir, la forma en que se resolvieran las reformas estructurales que el plan proponía podría saldar las disputas entre ambas fracciones si lograban hacer converger sus intereses. Mientras que para las fracciones acreedoras, la privatización de empresas permitiría la cancelación de parte considerable del capital adeudado y el pago de los intereses atrasados —a través de una situación fiscal más holgada por parte del Estado y la capitalización de títulos de la deuda externa—, para el capital concentrado local

[51] Resulta interesante la posición que adoptó el Banco Mundial: Los préstamos del Banco Mundial a las empresas públicas finalizaron luego de 1988; el Banco se había convencido de que sólo un cambio radical podría corregir las ineficiencias, exceso de personal y el rendimiento generalmente pobre de las empresas públicas (traducción propia, World Bank, 1993: 16).

[52] Como sostiene Abeles: La crisis hiperinflacionaria de 1989 reconoce sus raíces en el patrón de acumulación y la reestructuración social que emerge como resultado de la política económica del período 1976-83. Es durante dicho período cuando (...) se sientan las bases de una contraposición de intereses —entre la banca extranjera y el capital concentrado interno— cuya insustentabilidad estructural se pondría de manifiesto, con toda elocuencia, en el desenlace hiperinflacionario de 1989 (Abeles, 1999: 97).

este escenario, si bien suponía la finalización de parte considerable de las transferencias de ingresos señaladas, podía implicar el ingreso a nuevas áreas de negocios en actividades con alta rentabilidad.

En el plano político, la hiperinflación fue uno de los principales hitos de este decenio regresivo (Azpiazu, 1991) en tanto que, por un lado, implicó la finalización del mandato de Alfonsín con el consecuente adelantamiento de la asunción al Poder Ejecutivo del candidato electo el 14 de mayo de 1989, el peronista Carlos Menem (1989-1999). Por el otro, generó un marcado condicionamiento al nuevo gobierno por parte del *establishment* —tanto local como internacional— para ejecutar las reformas estructurales que las fracciones acreedoras externas y los organismos multilaterales de crédito reclamaban desde hacía unos años. Finalmente, posibilitó colocar en la agenda pública —sin grandes dificultades— la privatización de las empresas públicas como una cuestión socialmente problematizada.

2.2. El gobierno de Menem y la convergencia de intereses en torno a la privatización de las empresas públicas

El análisis de los últimos años del gobierno de Alfonsín y los primeros de la gestión de Menem resultan fundamentales para comprender cómo se estableció la necesidad de implementar las reformas estructurales —fundamentalmente la privatización de los principales activos públicos, aunque también la apertura de la economía y la desregulación de los mercados— como una cuestión central.

El estudio de dicho fenómeno, esto es, la base o estrategia sobre la cual logra determinado hecho convertirse en cuestión socialmente problematizada e, incluso, la toma de posición del Estado frente a ésta puede contribuir a aprehender, prima facie, la trama de intereses constituida ya que tanto en el proceso de conflictividad como en la resolución de la cuestión se pueden observar el entramado social y la puja de intereses.

La dinámica que había adquirido la economía argentina durante el último período del gobierno de Alfonsín, persistió en los primeros meses del de Menem. En efecto, si bien en una primera instancia el nuevo equipo económico —liderado por un ejecutivo del grupo económico Bunge & Born, Néstor

Rapanelli[53]— había logrado contener la hiperinflación heredada, la persistencia de la esencia del conflicto —continuación en la distribución de los recursos hacia las fracciones locales— se presentó como un condicionante para mantener la estabilidad. Las políticas de corto plazo implementadas tuvieron poca efectividad cuando en diciembre de 1989 se anunciaron incrementos tanto del tipo de cambio como de las tarifas públicas, dado que desencadenaron un nuevo proceso hiperinflacionario que duró hasta marzo de 1990 e implicó el cambio de ministro de Economía[54] (Azpiazu, 1991; Canitrot, 1992; Nochteff, 1999).

No obstante, pese a los enfrentamientos entre las fracciones dominantes locales y los acreedores externos, desde los inicios del gobierno de Menem comenzaron a establecerse las bases de acuerdos que culminarían en la rearticulación del bloque en el poder, a partir de la convergencia de intereses, fundamentalmente, con las Leyes de Reforma del Estado (N° 23.696) y de Emergencia Económica (N° 23.697), de agosto y septiembre de 1989, respectivamente. La asunción de Antonio Erman González como sucesor de Rapanelli significó un quiebre en términos del tratamiento a las fracciones acreedoras, en tanto que se restablecieron los vínculos con estos sectores al considerarlos parte constitutiva de las alianzas del gobierno[55], en un contexto en el que se aplicó una política económica ortodoxa que implicó un proceso de drástica contracción monetaria, apreciación cambiaria, elevación de las tasas de interés —muy por encima de las internacionales—, política fiscal regresiva y un marcado superávit fiscal —el cual permitiría afrontar los pagos de la deuda externa— (Azpiazu, 1991).

La lectura realizada y difundida por los sectores dominantes —incluso por varios analistas— hacía hincapié en que las crisis recientes tenían estrecho

---

[53] En rigor, el primer ministro de Economía fue Miguel Roig, hasta entonces vicepresidente del grupo Bunge & Born, quien falleció a los seis días de asumir el cargo en la cartera económica.

[54] En este sentido, este proceso se presenta como una etapa de transición y reacomodamiento de las fracciones dominantes en procura de consolidar el patrón de acumulación: Este rápido fracaso del programa de corto plazo refleja, en última instancia, las heterogeneidades que se manifiestan en el interior de los grupos económicos dominantes en torno a las formas que debería asumir la transición hacia un modelo en el que, más allá de ciertos matices, no existirían mayores discrepancias. (...) Esta puja transicional entre los grupos económicos hegemónicos —en la que se insertan los propios intereses de la banca acreedora— asumió un papel protagónico en la pretendida resolución de los problemas de corto plazo (Azpiazu, 1991: 24).

[55] Esto se aprecia en las declaraciones del propio ministro Erman González: La banca acreedora no va a quedar como la variable de ajuste del programa económico ya que la necesitamos para la etapa de crecimiento y, también, en el proceso de privatización (Nochteff, 1999: 345).

vínculo con los desequilibrios típicos de la ISI —solapando sus especificidades— y que, en tanto tal, era necesaria una reforma estructural (Gerchunoff y Guadagni, 1987; De la Balze, 1993; Gerchunoff y Cánovas, 1995; Montamat, 2007). Conforme ello, y el diagnóstico neoclásico presentado por el gobierno —en línea con las reformas del denominado Consenso de Washington[56]—, el cual asumía que las fallas económico-sociales provenían del irracional intervencionismo del Estado, se iniciaron los procesos de: privatización de las empresas del Estado, desregulación de los mercados y apertura externa comercial —asimétrica— (utilizada fuertemente como política de estabilización de precios) y financiera.

La caída del Muro de Berlín en noviembre de 1989 potenció las presiones ejercidas por el *establishment* internacional que propugnaba reformas promercado. Este vuelco mundial confirió una suerte de legitimidad para profundizar las políticas económicas neoliberales ante —como era presentado— el "fracaso de las políticas centralmente planificadas". La finalización del socialismo real en Alemania, y posteriormente en el conjunto del bloque soviético, revitalizó las corrientes neoclásicas del Consenso de Washington que sostenían la primacía del mercado por sobre el Estado.

De esta manera, las Leyes de Reforma del Estado y Emergencia Económica dieron el marco legal necesario para implementar las trasformaciones señaladas. En efecto, mientras que la Ley N° 23.697 establecía la suspensión de los subsidios, subvenciones, reembolsos y reintegros tributarios otorgados al capital —fundamentalmente por medio de los regímenes de promoción industrial y minero—, como así también el régimen de compre nacional; la Ley N° 23.696 —promulgada un mes antes— fijaba los criterios de intervención de las empresas del Estado, estableciendo las pautas para su privatización

[56] Dicha denominación fue ideada por John Williamson para articular una serie de políticas que pregonaban los organismos internacionales, con el apoyo de los Estados Unidos, con la finalidad de que fueran aplicadas, fundamentalmente, en América Latina. Estas medidas consistían en: mantener una férrea disciplina fiscal; reorientar las prioridades del gasto público hacia campos que ofrecieran tanto un alto rendimiento económico y un potencial de mejora en la distribución del ingreso, como la atención primaria de la salud, la educación primaria y la infraestructura, en detrimento de las empresas públicas; implementar una reforma tributaria (con la finalidad de reducir las tasas marginales y ampliar la base imponible); liberalizar los tipos de interés (para, al ser positivas en términos reales, evitar la fuga de capitales) y de cambio (el cual devendría competitivo); quitar restricciones al comercio (para abaratar los costos y obtener mayor competitividad en las exportaciones); y librar los flujos de inversión extranjera directa (para generar incrementos en la inversión y en la productividad); privatizar empresas públicas; desregular la economía y garantizar los derechos de propiedad (traducción propia, Williamson, 1990 y 2005).

total o parcial, o concesión al capital privado, confiriendo amplia potestad al Poder Ejecutivo para determinar —de forma discrecional— tanto los activos como los tiempos en los que serían transferidos. Este proceso, sostenían desde el discurso oficial, era de vital relevancia para revertir el desempeño de las empresas de servicios.

Es a partir de la Ley de Reforma del Estado que se consolidó la convergencia de intereses entre las fracciones integrantes del bloque en el poder, en tanto que, de ahí en más, las empresas transferidas al sector privado contaron con la participación de, primero, compañías transnacionales que, por lo general, aportaban el conocimiento técnico; segundo, la banca acreedora internacional que poseía títulos de la deuda externa y que tenía permitido capitalizarlos a su valor nominal; y, finalmente, el capital concentrado local —nacional o internacional, antaño contratista del Estado, en su mayoría—. En rigor, uno de los puntos fundamentales en torno de la convergencia de intereses entre las distintas fracciones del capital fue la habilitación al capital privado para adquirir, en parte, empresas públicas con bonos de la deuda, en tanto que permitió la articulación de las distintas necesidades de los diversos actores.

Este verdadero *shock* institucional[57] de medidas relativamente aisladas logró uniformidad cuando, con Domingo Cavallo como ministro de Economía, se promulgó la Ley de Convertibilidad (N° 23.928) en tanto que asumieron nuevas formas y lograron alcanzar una mayor profundidad[58] (Azpiazu, 1994).

En realidad, puede observarse que el ambicioso y acelerado proceso de privatizaciones de empresas públicas con la consecuente emergencia de nuevos mercados con bajo riesgo empresario y poco competitivos, tuvo múltiples objetivos: por un lado, en relación con los acreedores internacionales, permitiría saldar parte del capital adeudado a esta fracción del capital, a través de los ingresos obtenidos por la venta o concesión de activos del Estado, a la vez que con la reducción del déficit fiscal generado por las empresas públicas, se liberarían más fondos para responder frente a los intereses caídos de la deuda. Esto, en el corto plazo, generaba un alivio al nuevo gobierno, en términos

[57] La noción de *shock* alude a la forma discrecional con la que se implementaron las reformas, esquivando cualquier sistema de consulta o discusión popular y, centrándose, fundamentalmente, en las alianzas entre el gobierno y el capital concentrado (Nochteff, 1999).

[58] Cabe aclarar que las medidas de "reforma estructural" implementadas en forma de *shock*, si bien lograron organicidad con la Ley de Convertibilidad, son políticas divergentes a esta última. Mientras que las primeras, vinculadas al largo plazo, tendían a satisfacer las necesidades de los sectores dominantes, la segunda consistió en una serie de medidas asociadas a la estabilización del nivel de precios —como respuesta a los procesos inflacionarios previos—, a partir de un tipo de cambio local fijo.

de recursos disponibles[59]. En estrecha vinculación con lo mencionado, en una primera etapa de la venta de empresas públicas las autoridades le dieron prioridad a la capitalización de bonos de la deuda externa —lo que le permitió al Estado argentino reducir parte de sus pasivos con el exterior, incrementar el valor de los bonos y lograr la articulación de intereses entre las fracciones en pugna—, que, a su vez, a partir del interés mostrado por el Poder Ejecutivo en saldar las deudas y transferir las empresas permitió ingresar al Plan Brady en 1992. En una segunda etapa, principalmente desde 1991, el objetivo del gobierno, en lo relativo a las privatizaciones, fue conseguir un mayor importe de dinero en efectivo para lograr reducir el persistente déficit fiscal[60].

Asimismo, el ingreso de operadores internacionales en el esquema privatizador permitía integrar a la Argentina al mundo —de forma subordinada— y saldar las diferencias existentes con la comunidad internacional para restablecer el crédito. Finalmente, con respecto al capital concentrado local, el ingreso a los nuevos mercados en asociación con los actores mencionados, posibilitaba consolidar una alianza entre las fracciones de clase que durante la década anterior se encontraban en discordancia. La convergencia de intereses entre estas fracciones del capital le permitió al gobierno reposicionarse tanto frente al *establishment* local como internacional. Esto se refleja con sustancial nitidez en publicaciones posteriores del Banco Mundial:

> Un factor importante que afectó el proceso fue la decisión muy importante tomada por el presidente Menem, para proceder con rapidez a completar la mayor parte de las privatizaciones a finales de 1992. (...) El acuerdo Brady para la Argentina se consumó en abril de 1993. Sin un esfuerzo de privatización rápida, este acuerdo no se hubiera cerrado tan pronto (traducción propia, World Bank, 1993: 20/1).

Este *shock* institucional significó un verdadero cambio en la dinámica de funcionamiento social, en tanto que alteró la frontera entre el Estado y la sociedad civil. En rigor, esta retracción por parte del Estado no se tradujo —como

[59] Gran parte de la deuda contraída por las empresas públicas fue asumida por el Estado Nacional antes de su privatización por lo que este alivio no fue tan promisorio como se presentaba (20.819,8 millones de dólares).

[60] Considerando los años 1991-1995, se puede observar que mientras los resultados operativos de las finanzas públicas —sin considerar las privatizaciones— arrojaron un déficit de -6.193 millones de dólares, la venta de empresas generó un ingreso de 6.408 millones de dólares (Alexander, 2000).

se pregonaba desde el discurso oficial— en un beneficio para la sociedad civil comprendida como un todo homogéneo, sino en un formidable incremento de los rendimientos en la acumulación de capital de las fracciones más concentradas —tanto nacionales como extranjeras—, en detrimento de los sectores subalternos. Como se expuso, este avance del capital por sobre las actividades desarrolladas por el Estado, encuentra su antecedente en las transformaciones acaecidas durante la última dictadura cívico-militar, ya sea en las reformulaciones en torno del patrón de acumulación como en la correlación de fuerza imperante —por medio de la represión y las desapariciones—. El avance del capital concentrado local y de los acreedores externos en la disputa por la apropiación de los recursos del Estado, devino en un cuestionamiento de los alcances que éste poseía en la esfera de la producción y de los servicios públicos y generó su ingreso en la agenda de problemas de la sociedad como resultado de las demandas de estos actores[61]. El contexto sociopolítico en el que se incorporó la cuestión de las privatizaciones y la reestructuración de la economía en la agenda política condicionó la resolución de dicho conflicto[62]. El argumento que esgrimían aquellos sectores que pregonaban por la privatización de las empresas giraba en torno a que, ante la escasez de recursos del Estado, la venta o concesión de los activos públicos, habilitaría un proceso de reinversión —vedado para el sector público— a partir del capital propio o financiamiento externo al que podían acceder los operadores privados. Esto le permitiría al Estado concentrar sus recursos en las actividades básicas

[61] Con esto no se pretende solapar el funcionamiento deficiente de alguna de las empresas de servicios públicos del Estado —en gran medida producto de las transformaciones acontecidas con la última dictadura cívico-militar, como ya se señaló con el caso de YPF S.E.—, sino sostener que la emergencia de las reformas, en general, y las privatizaciones, en particular, como cuestión socialmente problematizada surgen por interés directo del capital local e internacional, en connivencia con un gobierno que pretendía armonizar sus intereses en función de la consolidación del patrón de acumulación vigente.

[62] Es válido retomar el análisis realizado por Basualdo respecto de este proceso: El conflicto entre las fracciones dominantes parecía irreconciliable ya que los acreedores externos planteaban una reforma del Estado en la que la fracción dominante local quedaba marginada del bloque de poder. Pero la evolución de las otras reformas, después de la segunda hiperinflación, indica la apertura de coincidencias y acuerdos, que fueron decisivas para superar la crisis y recuperar la homogeneidad del bloque de poder. Ambas fracciones estaban de acuerdo en que, para superar la crisis económica, era imprescindible consolidar la nueva situación en relación con la concentración del ingreso (Basualdo, 2006: 291). Dentro de esta línea Thwaites Rey sostiene: Cuando el proceso de succión quedó concluido y sobrevino la explosión de la crisis ante la incapacidad de hacer frente al endeudamiento externo, la solución reclamada por los acreedores, es decir, el canje de deuda por activos públicos, devino como el corolario natural e insoslayable (Thwaites Rey, 1999: 97-98).

(educación, salud y seguridad) y no destinarlo a aquellas en las cuales no es eficiente. Asimismo, desde dicha perspectiva, la administración privada y la desregulación de los mercados redundaría en incrementos de productividad e incentivaría futuras inversiones que, en conjunto, aportarían al crecimiento de la economía (FIEL, 1989 y 2000; De la Balze, 1993).

En rigor, se implementó un verdadero modelo privatizador que alcanzó las distintas esferas de la sociedad, el cual estuvo condicionado —fuertemente— por la propia lógica política en la que el gobierno estaba inserto —como participante pero, incluso, como forjador—. En este sentido, como señala Thwaites Rey:

> Definida la estrategia global, ninguna otra racionalidad podía anteponerse. En tanto se procuraba que los acreedores cobraran pronto —para restablecer el crédito internacional y recuperar la inversión—, la consecuencia era que las reglas de juego se fijaran para favorecer esta circunstancia, dictándose a la medida de tales intereses. De este modo, lo posible quedaba reducido a lo dictaminado por las leyes del mercado 'realmente existente', más allá de cualquier otra consideración (Thwaites Rey, 1993: 66).

En lo relativo al complejo hidrocarburífero, la forma en la que se constituyó como cuestión en la agenda pública, se analizó en particular en el capítulo anterior. De lo que se trata, entonces, es de estudiar cómo evolucionó dicho conflicto hasta alcanzar su resolución, es decir, explorar e identificar las características que adoptó el proceso de fragmentación de YPF, el cual converge temporal y políticamente —en tanto poseen dependencia mutua— con la desregulación del mercado de hidrocarburos. Esto es trascendente ya que puede contener embrionariamente el sendero que ulteriormente tomaron tanto la empresa estatal —en camino a su privatización— como el mercado ampliado de los hidrocarburos, dado que aprehender cuáles son los actores que impulsan determinadas políticas permite comprender el posterior derrotero.

En este sentido, el proceso de fragmentación constituye el nudo[63] a través del cual se puede observar la dinámica socio-política en conjunto: "«Hacia

[63] Como expresan Oszlak y O'Donnell: Sea como fuere, las tomas de posición del Estado suelen ser particularmente importantes, no sólo por su posibilidad objetiva de producir importantes consecuencias, sino, también, porque así suelen considerarlos otros actores sociales. Esas tomas de posición son importante factores en la definición del contenido y en la explicación de la existencia misma de posiciones de otros actores, y en ese sentido son puntos o «nudos» *particularmente importantes en una secuencia de interacciones* (Oszlak y O'Donnell, 1982: 117).

atrás», en la confluencia de políticas estatales y privadas que influyen en la aparición de cada nudo, y «hacia adelante», en las nuevas tomas de posición que, a su vez, contribuyen a generar y que significan desplazamientos hacia un próximo «nudo»" (Oszlak y O'Donnell, 1982: 117).

2.3. El diseño de la nueva arquitectura del mercado hidrocarburífero como proceso convergente con —y necesario para— la fragmentación

El funcionamiento del complejo hidrocarburífero durante la vigencia del modelo de regulación pública con predominio de la empresa estatal (MoRPPEE), tal como se presentó en el Capítulo 1, consistía en una dinámica dirigida por YPF S.E. la que, en conjunto con una serie de instituciones y amparada en un cúmulo de normas acorde, regulaba la actividad. Hacia 1988 la petrolera estatal extraía de forma directa el 65,2% del petróleo local, y de modo indirecto (por medio de contratistas) el 32,6%, por lo que disponía del 97,8% del crudo explotado en el país. A su vez, tenía bajo su dominio el 99% de las reservas domésticas, con excepción de las entregadas en los orígenes de la actividad a los concesionarios (Kozulj y Bravo, 1993). El grueso de la exploración, por ende, era realizada por YPF S.E. —desde su creación realizó 4.200 pozos exploratorios (el 96%), de los cuales 100 a cargo de empresas privadas contratistas—, salvo en aquellas áreas que estuvieran vigentes los contratos de riesgo de la última dictadura y el Plan Houston del radicalismo —que como se señaló, poco impacto tuvieron— (Fundación Consejo para el Proyecto Argentino, 1992). En esta línea, el petróleo obtenido, de dominio de YPF S.E., era distribuido por la "mesa de crudos" a las diversas refinerías existentes, a partir de las cuotas establecidas en función de los criterios fijados por aquella. Los privados que quisieran procesar no podían adquirir petróleo que no fuera de la entidad señalada, en tanto que la importación y exportación de los hidrocarburos y/o derivados estaban bajo la órbita de la empresa estatal —aunque existía, en rigor, una extracción marginal en disponibilidad de las viejas concesiones—. En este marco, con las regulaciones de los distintos mecanismos resaltados, los precios locales estaban desacoplados de los vaivenes internacionales, en tanto que toda la actividad giraba en torno de lograr el autoabastecimiento.

A su vez, YPF concentraba el 69% del procesamiento de crudo y controlaba el 59% de la comercialización de naftas y gasoil. Esta arquitectura de funcionamiento característica del MoRPPEE, es la que ingresó en la agenda como cuestión socialmente problematizada, a partir de que los actores mencionados en el apartado anterior comenzaron a cuestionar la dinámica de la economía en su conjunto —en lo sustancial, porque ponía un límite a la acumulación privada—.

Como se señaló, las leyes madre sobre las que se basó la transformación de la sociedad argentina en estos años, fueron las de Reforma del Estado y Emergencia Económica. La primera de ellas, al declarar en estado de emergencia las prestaciones de servicios públicos, la situación económica financiera de la Administración Pública Nacional y la ejecución de contratos, le confirió al Poder Ejecutivo amplios poderes para generar una considerable reforma de la dinámica estatal. En lo relativo a YPF S.E., la norma le otorgó el encuadre legal para incluirla dentro de las empresas estatales sujetas a privatización, por medio de la concesión y/o asociación en sus áreas de exploración y/o explotación, como así también a través de la conformación de sociedades mixtas en áreas de recuperación asistida. En cuanto a la Ley de Emergencia Económica, cuya finalidad era superar la situación de peligro colectivo creada por las graves circunstancias económicas y sociales, permitió implementar una serie de reformas de sustancial relevancia para el posterior desarrollo de la economía y la sociedad argentinas.

Dos de las disposiciones de mayor relevancia, aunque atañan de forma colateral al complejo hidrocarburífero, son las relativas al capital extranjero, en tanto que devienen fundamentales para comprender la posterior extranjerización del sector. En este sentido, la normativa estableció la necesidad de "garantizar la igualdad de tratamiento para el capital nacional y extranjero que se invierta con destino a actividades productivas[64] en el país", facilitándole "la remisión de utilidades". Además facultaba al Poder Ejecutivo a "suscribir convenios, protocolos o notas reversales con gobiernos de países que tuvieren instrumentados sistemas de seguros a la exportación de capitales", sentando un precedente, de este modo, para la posterior firma de Tratados Bilaterales de Inversión (TBI).

[64] Entendiendo por esto: Todas las actividades industriales, mineras, agropecuarias, comerciales, financieras, de servicios u otras vinculadas con la producción o intercambio de bienes o servicios (Decreto Nº 1.225/89).

Restringiendo el análisis a los artículos asociados al sector hidrocarburífero, cabe mencionar la modificación del impuesto a la transferencia de combustibles líquidos derivados del petróleo, en tanto que eliminó ciertas exenciones impositivas y fijó que el precio oficial de venta de los combustibles no podía superar en tres veces los valores de la retención fijada ni ser inferior a ésta (cuando anteriormente la normativa establecía que no podía ser mayor a dos veces dicho nivel).

En otro orden, en noviembre de 1991 se promulgó el Decreto Nº 2.408/91, que permitía, entre otras cuestiones, la reconversión y capitalización de deuda externa para las privatizaciones y/o concesiones referidas en la norma, entre las que se encontraba YPF S.E. Asimismo, se fijaba un cronograma para la apertura de sobres y firma de contratos de los activos específicos del Estado. Entre los de la empresa petrolera se encontraban: las áreas de las cuencas austral y noroeste, las refinerías Dock Sud y San Lorenzo, el complejo Campo Durán y las máquinas perforadoras.

En función de lo expresado, el cúmulo de leyes y decretos que posibilitaron el diseño de la nueva arquitectura del mercado primario de los hidrocarburos puede escindirse analíticamente en dos bloques: el primero, recientemente desarrollado, conformado por normativas más generales tendientes a preparar el terreno a la posterior sanción de leyes específicas, del segundo bloque, relativas al sector petrolero[65]. En cuanto a este último, el Decreto inicial fue el Nº 1.055/89, que tenía como objetivo explícito "la reactivación de la explotación de hidrocarburos mediante el aumento de su producción" en yacimientos hasta entonces operados por la empresa estatal, fundamentalmente, en aquellos que registraban bajo nivel de extracción "como consecuencia de su inactividad prolongada y/o estado de semiexplotación". Esta norma expresaba la intención del gobierno de emprender un profundo proceso de desregulación —o, como se presentará, nueva forma de regulación— de la actividad, a partir de "reemplazar en forma creciente la intervención del Estado en la fijación de los precios, márgenes de bonificaciones, cuotas, cupos, etc., por los mecanismos de asignación del mercado y el libre juego de la oferta y la demanda". Según entendía el gobierno, este proceso de eliminación del carácter regulador del Estado devendría en un "crecimiento de la producción de hidrocarburos, incremento de las reservas del país y equitativa participación en la distribución de la renta petrolera".

[65] Un cronograma de las principales normas del segmento primario de hidrocarburífero con un sucinto desarrollo se puede consultar en el Anexo I.

En virtud de expandir la extracción de hidrocarburos en los yacimientos que poseían bajos niveles de explotación, definidos como áreas de interés secundario, el gobierno dispuso su concesión. Dentro de esa categoría se incluían aquellas zonas que a la fecha del decreto "hayan permanecido inactivas durante cinco (5) o más años" o que su nivel de "producción diaria, promedio del año 1988, no haya superado los doscientos (200) m³ de petróleo" —excluyendo aquellos yacimientos que tuvieran contratos vigentes, concursos o adjudicaciones en curso de ejecución o, en las que YPF S.E. estuviera realizando tareas efectivas de recuperación asistida y secundaria—[66].

Según establecía el decreto, aquellos empresarios a los que se les adjudicara algún área por 25 años —con la prohibición explícita para que participaran empresas públicas extranjeras—, luego de ser seleccionados a partir de haber sido los que mayor dinero —con un pago al contado— hubieran ofertado en concepto de derechos de explotación en el concurso público internacional suscripto, los operadores obtendrían:

- Libre disponibilidad de los hidrocarburos, al margen de la regulación estatal (incluidos los del Plan Houston).
- Libertad de comercio tanto en el mercado interno como externo con tarifas compatibles con los precios internacionales.
- La excepción de todo derecho o arancel de exportación y/o importación respecto de los "petróleos de importación temporaria" que tuvieran como finalidad ser procesados para posteriormente exportarse con mayor valor agregado.
- La posibilidad de extraer "una cantidad de hidrocarburos no inferior al ochenta por ciento (80%) del volumen producido por YPF S.E. en el año anterior al de la recepción del área", durante los primeros tres años de vigencia de la concesión, en franca contradicción con los objetivos explícitos —incrementar la extracción—.

[66] Vale recordar, antes de continuar, que el Plan Huergo, implementado por el gobierno radical, se basó en lograr incrementos en la extracción de hidrocarburos por parte de YPF S.E. a partir de concentrar sus esfuerzos en las zonas más productivas relegando las secundarias —de menor rendimiento—, por lo que gran cantidad de áreas que ingresaron en la clasificación de secundarias no eran necesariamente marginales.

Conforme la voluntad del Poder Ejecutivo, se promulgó el Decreto Nº 1.212/89, cuyo objetivo central fue continuar los procesos de desregulación y apertura, con la finalidad de implementar mecanismos de mercado en la conformación de los precios e incentivar la competencia para obtener incrementos tanto en las reservas de hidrocarburos como en su extracción. Para lograr dichas metas, como principales medidas, se estableció:

- Reconvertir los contratos de locación de obra y servicios que las empresas tenían con YPF S.E. en contratos de concesión o de asociación con ésta.
- Se reafirmaba la libre disponibilidad del crudo pero se establecía que la asignación de petróleo a las refinerías realizada por la mesa de crudo continuaría vigente hasta el 31 de diciembre de 1990, salvo que la extracción de petróleo por medio de las concesiones alcanzara los 8 millones de m³ en el año. Para el vicepresidente de Pérez Companc, Oscar Vicente, este volumen aseguraría un "adecuado balance inicial entre oferta y demanda" (Vicente, 1992: 111).
- Se ratificó la libertad de importar y exportar petróleo crudo y sus derivados.
- En cuanto al gas natural a usuarios y productores, especificaba que seguirían siendo establecidos por la Secretaría de Energía hasta que se generaran "condiciones de mercado de múltiples oferentes". Luego, el precio al productor sería "fijado sobre base *netback*, con costos de transporte y acondicionamiento basados en valores internacionales".
- Se anulaban las regulaciones existentes para la instalación de refinerías y bocas de expendio.
- La Ley Nº 17.319, estableció límites precisos a la titularidad de permisos de exploración o concesiones de explotación dado que fijaba que una persona física o jurídica no podía ser simultáneamente titular de más de cinco permisos, ya sea directa o indirectamente. El artículo 18 del Decreto Nº 1.212/89 licuaba los límites a la titularidad de permisos de exploración o concesiones de explotación dado que fijaba que una persona física o jurídica no podía ser simultáneamente titular de más de cinco permisos, ya sea directa o indirectamente. Así, se estableció para el cómputo de las limitaciones indicadas que "cuando los titulares constituyan una persona jurídica distinta o asuman la forma de Unión Transitoria de Empresas o asociación, la restricción se aplicará

exclusivamente respecto de dicha persona, UTE o asociación con igual composición de integrantes". Esta transformación del marco normativo, de dudosa legalidad (De Simone, 2010), posibilitó que las distintas empresas o grupos económicos adquirieran un número de áreas mayor a las establecidas en la Ley de Hidrocarburos. Ello, a partir de que la restricción se estableció en la unión o asociación "con igual composición de integrantes", lo que motivó la participación en más de cinco áreas. De este modo, se habilitó un mecanismo contrario a los principios de competencia expresados, ya que permitió la reconcentración de las áreas que YPF S.E. entregó en su proceso de fragmentación.

Al mes y medio de promulgada esta norma, el Presidente sancionó el Decreto N° 1.589/89 cuyas características sustanciales giraban en torno de reforzar y consolidar ciertas líneas transitadas en las disposiciones previas. En este sentido, se estableció:

- Con respecto a los titulares de contratos surgidos en el quinto llamado del Plan Houston se les permitió adherir al régimen de libre disponibilidad, aspecto que se encontraba condicionado en el Decreto N° 1.212/89.
- La eliminación de todo arancel, derecho o retención, como así también de reintegros o reembolsos presentes o futuros, lo que liberalizó aún más el comercio.
- La libre disponibilidad de hasta el 70% de las divisas provenientes del comercio de hidrocarburos y derivados.
- En caso de que el Poder Ejecutivo fijara límites a la exportación de petróleo crudo y/o sus derivados, la norma garantizaba que el precio no sería inferior al que hubieran recibido en caso de venderlo al exterior.

En línea con la política de eliminación del carácter regulador del Estado y de la petrolera estatal en el mercado de hidrocarburos y profundizando las disposiciones de la norma señalada, por medio de la Resolución N° 38/91 de la Secretaría de Energía, se fijó como fecha de finalización del Plan Houston el primero de enero de 1991, para liberar el terreno a una nueva política exploratoria, expresada en el Plan Argentina. Bajo esta lógica, y en virtud de ahondar con la intervención del sector privado, se sancionó el Decreto N° 2.411/91 cuyas características centrales se resumen en autorizar a YPF S.A. a que convenga de mutuo acuerdo con las diversas empresas que previamente

hubieran suscripto contratos por medio de la Ley N° 21.778 (Contratos de Riesgo, durante la dictadura) y los resultantes del Plan Houston la reconversión de los contratos en permisos de exploración o concesiones de explotación de acuerdo con los beneficios otorgados por las normativas señaladas con antelación, con el objetivo de establecer "reglas claras y definitivas que garanticen la estabilidad y la seguridad jurídica de las contrataciones existentes en el ámbito petrolero".

Si bien, a primera vista, el proceso que se inicia en 1989 —y específicamente mediante el Decreto N° 1.055—, tendiente a "desconcentrar" el mercado y generar mayor competencia (según el discurso oficial), se presentaba como contradictorio con las disposiciones del Decreto N° 1.212/89 (ya que, por un lado, iniciaban la fragmentación de YPF y, por el otro, impulsaban una concentración de la producción dentro del sector privado), se trata de una aparente contradicción que se origina en las características del proceso en marcha. Esto es así, en tanto que ninguna firma ni una determinada fracción del capital dominante era capaz de quedarse por sí sola con la empresa de mayores dimensiones de la economía argentina y por eso debía ser fragmentada. Pero además, el desmembramiento de la petrolera estatal no debía dar lugar a una participación de cualquier empresa sino de las que pertenecían a las fracciones del capital dominante que eran relativamente pocas y sumamente poderosas. De allí que una vez transferidas las actividades de YPF al sector privado, éstas debían concentrarse en pocas manos.

Incluso, las contradicciones se manifestaron en que mientras se avanzaba en la desregulación y apertura de la económica, se otorgaban privilegios fiscales a las empresas que estaban operando. En efecto, la Ley N° 23.966 establecía como requisito elemental para ser importador, devenir en sujeto pasivo del impuesto a la transferencia de combustibles (ITC). Sin embargo, lejos de estar liberalizado dicho camino, para poder importar se exigía haber comercializado no menos de 100 mil m^3 durante el año anterior a la solicitud de la inscripción, lo que supone una barrera artificial para el ingreso de nuevos operadores (Ley N° 23.988). Conforme ello, el Decreto N° 2.485/91 —que reglamentó el artículo 7 de la Ley N° 23.966—, entre otras disposiciones establecía una nueva restricción vinculada al patrimonio que debían tener las empresas comercializadoras, en tanto que para solicitar la inscripción en el Registro de Empresas Petroleras debían poseer un patrimonio no inferior al impuesto más alto creado por la Ley N° 23.966 (nafta súper de más de 92 RON) sobre un volumen de 50 mil m^3 de combustible (cercano a los 25 millones de dólares). En esta línea, la normativa agregó otro obstáculo a la competencia al diferenciar entre

los importadores y los refinadores locales[67]. Mientras que los primeros debían tributar el ITC "juntamente con los derechos de importación y el impuesto al valor agregado", a los segundos se les permitía abonarlo "con la entrega del bien, emisión de la factura o acto equivalente, el que fuera anterior". Esta serie de barreras al ingreso de nuevos capitales pone un límite al denominado proceso de desregulación. En rigor, esta normativa impacta directamente en la concentración de la actividad al incrementar el umbral para importar combustibles. En la teoría neoclásica, la ausencia de trabas en el mercado permitiría el aumento de la competencia a partir, entre otros factores, del ingreso de importaciones que pondrían un límite a los precios tanto de los productos refinados como a los provenientes del petróleo crudo. En este sentido, por lo expuesto —la eliminación de la mesa de crudos, el alto precio de los pliegos y carpetas con documentación técnica y la existencia de privilegios fiscales—, sumado a ciertas barreras naturales que también impiden la convergencia de los precios locales con los internacionales —asociado a la poca capacidad de almacenaje, ausencia de infraestructura portuaria y de profundidad del calado que incrementan los costos de transporte— la supuesta "remoción de obstáculos que trababan el crecimiento autosostenido de la economía", en realidad, devino en una nueva forma de regulación a partir de la capacidad que adquirieron los grandes capitales que interactuaban —y continúan haciéndolo— en el mercado con posiciones oligopólicas, con la consecuente captación de rentas extraordinarias. De allí que no sea válido suponer, como hacen Sguiglia y Delgado, que "una de las características básicas del proceso desregulatorio ha sido su *uniformidad*, en el sentido de no elegir ganadores y perdedores ex ante, como en los escenarios regulados" (cursivas en el original, Sguiglia y Delgado, 1994: 179).

Otro de los decretos de sustancial relevancia fue el Nº 2.178/91 denominado Plan Argentina, que inauguró un proceso de concesión al sector privado de áreas para la exploración, con la finalidad manifiesta de incrementar las reservas de hidrocarburos "bajo la premisa de que el capital de riesgo asuma las tareas inherentes a la exploración y posterior explotación de los hidrocarburos". En línea con la eliminación de la intervención pública en el sector, el Poder Ejecutivo convocó a un concurso público internacional para adjudicar permisos de exploración en 140 áreas que abarcaban una extensión de 1,4

[67] Conforme ello, Montamat incurre en un error cuando sostiene: El mercado petrolero argentino está integralmente desregulado. Se puede exportar o importar libremente crudo y derivados sin pagar aranceles ni derechos de exportación. No hay restricciones legales al ingreso de nuevos actores, tanto aguas arriba como aguas abajo [mercado secundario] (Montamat, 1995: 52).

millones de km² (60% en la superficie terrestre y 40% en la plataforma marítima), reafirmando los beneficios de, primero, la libre disponibilidad tanto de los hidrocarburos extraídos en las áreas exploradas y posteriormente explotadas, como del 70% de las divisas provenientes del comercio de los productos. Las adjudicaciones se harían en virtud de dos condiciones: la cantidad de unidades de trabajo ofertadas y el pago del derecho de exploración. La prevalencia de uno u otro mecanismo estaría en función del riesgo de cada área.

En segundo lugar, se confirmaron los beneficios tanto para las exenciones impositivas en la exportación e importación de hidrocarburos y/o derivados, como para el cómputo de las limitaciones en la entrega de permisos de exploración, se reafirmaron las modificaciones establecidas en el Decreto Nº 1.212/89, que acotaban las restricciones a la cantidad de licencias que cada operador estaba habilitado a poseer por la Ley Nº 17.319. El objetivo explícito de este programa fue la ampliación de la apertura al capital privado tanto nacional como extranjero en la actividad exploratoria. Como sostenía el Presidente de la Argentina: "[Este plan] asegura la irrestricta participación de las compañías privadas en la actividad, sin la intervención del Estado, y en el marco de una legislación que habrá de asegurar el normal funcionamiento de la gestión productiva en un mercado competitivo y abierto" (Menem, 1992: 147).

Hasta aquí, en las descripciones realizadas, puede observarse un proceso de acelerada supresión del carácter regulador del Estado en el mercado (a partir de la transferencia de la capacidad regulatoria al capital privado) y paulatina, pero persistente, fragmentación de la empresa estatal, en tanto que cada decreto materializaba lo expresado en el anterior y ampliaba las facultades que quedaban latentes en la normativa previa. En rigor, esto expresa la convergencia de los procesos de eliminación del carácter regulador del Estado (desregulación) y de fragmentación de YPF S.E., en tanto que para convalidar la desarticulación de la empresa, era menester eliminar los diversos instrumentos regulatorios (normas e instituciones) propiciados por el Estado, para que los capitales pudieran ampliar el proceso de acumulación. Al analizar en abstracto los decretos mencionados se aprecia que, en lo relativo al Nº 1.055/89, se inició un proceso de concesión de áreas secundarias y asociación en las áreas centrales (aspecto vinculado con la fragmentación) y se estableció que los yacimientos transferidos al dominio del capital privado contarían con hidrocarburos de libre disponibilidad, plausibles de ser vendidos libremente y sin precios regulados (aspectos asociados a la desregulación). Asimismo, el Decreto Nº 1.212/89 profundizó la desarticulación de la empresa al reconvertir los contratos de locación de obra y servicios en concesiones y continuó con la eliminación de los mecanismos de control estatal

al fijar fechas para las respectivas aboliciones y ampliar las posibilidades en la adquisición de áreas para explorar y/o extraer hidrocarburos. Finalmente, el N° 1.589/89 consolidó las disposiciones previas y amplió ciertos mecanismos desregulatorios al garantizar la exención de aranceles y derechos de exportación —entre otros gravámenes—; y permitir la libertad para disponer del 70% de las divisas que obtuvieran de la venta tanto en el mercado doméstico como en el internacional del petróleo crudo y/o sus derivados.

El proceso de fragmentación de la empresa estatal inició su última etapa con la sanción del Decreto N° 2.778/90, conocido como Plan de Transformación Global de YPF S.E. En lo sustantivo, expresaba la síntesis del proceso gestado con la concesión de áreas y la reconversión de contratos, en tanto que consistía en la profundización de la política implementada desde los inicios del gobierno de Menem.

2.3.1. *La injerencia internacional en la fragmentación de YPF S.E.*

Por un valor de un millón de dólares, financiado por el Banco Mundial, el gobierno argentino contrató a la consultora McKinsey & Company para que durante 1990 realizara un estudio con la finalidad de elaborar un proyecto de reestructuración integral de la petrolera estatal. La propuesta presentada giraba en torno de mantener los activos estratégicos y rentables; asociar a YPF con el capital privado en los activos estratégicos y no rentables, al igual que en los no estratégicos y rentables que incluso podrían ser vendidos; asimismo, los no estratégicos y no rentables serían enajenados, liquidados o entregados en concesión. En realidad, el proceso de fragmentación de la empresa, según afirmaba el oficialismo, constituía una necesidad para incrementar el valor de la empresa en el momento de su privatización —dado que se desprendería del capital menos rentable— y la competencia en tanto que el objetivo era crear mercados competitivos en la producción de hidrocarburos, en la refinación y en la comercialización de derivados. En lo sustancial, el proyecto de la consultora McKinsey & Company consistía en que YPF S.E. realizara las siguientes tareas en los respectivos sectores:

- Exploración: venta de los activos asociados a la perforación y geofísica.
- Extracción: concesión de la cuenca Noroeste; asociación en el 50% en la cuenca Austral. Según sus estimaciones, esto redundaría en un incremento de 2.300 millones de dólares en el precio de YPF S.E.

- Ductos: asociación al 50% en los oleoductos y poliductos, con impacto nulo en el valor de la empresa.
- Refinación: cierre o venta de la destilería San Lorenzo y enajenación las refinerías de Campo Durán y Dock Sud. Optimizar y conservar la producción, achicar los costos de la planta e incrementar la capacidad de las destilerías de La Plata, Plaza Huincul y Luján de Cuyo. Estas mejoras redundarían en un aumento del valor empresario de 540 millones de dólares.
- Comercialización: reestructuración de las actividades del sector con asociaciones y transferencias de activos, que impactarían en un ahorro de 600 millones de dólares.
- Flota: venta de todos los buques tanque y contrato de toda la bodega, con un beneficio estimado de 370 millones de dólares.
- Administración central: reducción en un 50% de los costos. Incrementaría el valor en 625 millones de dólares.
- Personal: despido de 18 mil empleados.

El tiempo estimado para finalizar con la ejecución del programa era de un año y los beneficios que generaría radicaban en un ingreso en efectivo cercano a los 1.000 millones de dólares producto de las ventas y/o asociaciones en activos; y una valorización de la empresa en aproximadamente 4.500 millones de dólares como resultado de la reestructuración, con el objetivo de una posterior venta de acciones en la bolsa.

Este estudio de la consultora internacional fue la base sobre la cual se sustentó el denominado Plan de Transformación Global de YPF S.E., consustanciado en el Decreto N° 2.778. En realidad, el entonces presidente de la empresa, José Estenssoro, sostenía que dicho estudio era incompleto en tanto que carecía de la evaluación "a consciencia del justificativo económico para mantener ciertas actividades dentro de la compañía" (Estenssoro, 1992: 86). No obstante, los lineamientos generales sobre los que se fundamentó la fragmentación de la empresa fueron los trazados por McKinsey.

El objetivo explícito del gobierno nacional era implementar una serie de medidas tendientes a disminuir la dimensión física y económica de la compañía, para, según afirmaban, incrementar su valor económico y mejorar su rendimiento y, a la vez, aumentar la competencia en el mercado hidrocarburífero, al transferir actividades que concentraba YPF S.E. al sector privado. En este sentido, la normativa procuraba tornar a YPF S.E. en una empresa de sociedad

anónima, garantizando que se rigiera bajo las normas del derecho privado. Conforme ello, el Decreto Nº 2.778/90 dispuso, a partir del 1º de enero de 1991, la transformación de YPF S.E. en una sociedad anónima cuyas acciones cotizarían en bolsas y mercados bursátiles, lo que permitió quitar a la empresa del ámbito de la SIGEP. En su nuevo estatuto legal se fijó un capital social de 1.094 millones de dólares como resultante del balance general de YPF S.E. consolidado al 31 de diciembre de 1989. Este valor fue cuestionado por considerarse que estaba subvaluado. En este sentido, Kozulj y Bravo enfatizaban: "Los activos de YPF se estiman en no menos de 20.000 millones de dólares. A pesar de una valorización de la consultora McKinsey que le atribuye entre tres y cuatro mil millones, el Decreto estima en sólo 1.170 millones de dólares el capital social" (Kozulj y Bravo, 1993: 109).

En el Cuadro 2.1 se puede observar la política que se estableció para cada uno de los activos de la empresa que intervenían en el mercado y que hasta el momento no habían sido concesionados, vendidos o liquidados. En síntesis, el presente decreto establecía las futuras acciones concernientes en la continuación de la transferencia al capital privado de gran cantidad de activos de, a partir de la nueva norma, YPF S.A. En cuanto a las actividades de exploración, se mantendrían las áreas ubicadas en las cuencas del Golfo San Jorge, mientras que se fijaba la reversión al Estado o la asociación en las cuencas restantes. Con respecto a la explotación, se señalaba la necesidad de que la empresa estatal permitiera participaciones del capital privado en las Cuencas Noroeste y Austral y que mantuviera sus actividades en las Cuyanas, Sur Mendoza, Neuquina y Golfo San Jorge (que no fue respetado). Asimismo, se procuraba la reducción del personal en la administración; la venta de tres de las seis refinerías, la enajenación o cesión de la proveeduría al personal; la transformación en sociedad anónima de los activos tecnológicos; y la venta, concesión o transferencia al capital privado de las actividades sísmicas, perforación, aviones, flota de camiones, ingeniería en obras y obra social. En resumen, las leyes y decretos señalados generaron una nueva dinámica de funcionamiento en el complejo hidrocarburífero en tanto que entre 1989 y 1993 la petrolera estatal se desprendió de cuantiosos activos[68].

[68] Un informe publicado en la revista *International Bussiness*, a raíz de las transformaciones señaladas, subrayaba las atractivas condiciones que se han ofrecido al capital privado, en un contexto en el que la desregulación y la desmonopolización, convirtieron a la Argentina en el promotor de una nueva estrategia en la explotación de los recursos fósiles no renovables (en Actualidad Energética, 1992a: 57).

Cuadro 2.1. Plan de fragmentación de YPF S.A. en el mercado de hidrocarburos

Actividad	Activos	Tipo de operación
Exploración	Cuencas Noroeste y Austral	Asociación en los derechos de exploración sobre las áreas reservadas para YPF.
	Cuenca Cuyana	Reversión al Estado de las áreas de exploración reservadas para YPF.
	Cuenca Golfo San Jorge	Mantenimiento de áreas de Neuquina y Mendoza Sur exploración reservadas para YPF.
Explotación	Cuencas Noroeste y Austral	Asociación hasta el 50% con empresas petroleras en los yacimientos en explotación.
	Cuencas Cuyanas, Sur Mendoza, Neuquina y Golfo San Jorge	Mantenimiento de sus actuales yacimientos en explotación.
Refinación	Campo Durán - Dock Sud	Venta.
	San Lorenzo	Cierre o venta.
	La Plata	Conservar y contratar apoyo técnico-operativo con compañías extranjeras.
	Luján de Cuyo - Plaza Huincul	Conservar.
Oleoductos y poliductos	Allen – Rosales - La Plata	Asociación hasta un 50% con empresas privadas y bajo un sistema de acceso libre (*common carrier*) para el transporte de petróleo.
	Campo Durán-Mte. Cristo	Venta o asociación del poliducto en forma conjunta con la destilería de Campo Durán.
	Otros Ductos	YPF mantiene la operación exclusiva de los ductos cautivos desde y para las destilerías (Puesto Hernández-Luján de Cuyo-La Matanza/San Lorenzo y fueloducto La Plata-Dársena de Inflamable y otros menores).
Transporte marítimo y fluvial	Buques Tanques	Venta de las bodegas de cabotaje fluvial y marítimo de subproductos. Preservar los buques afectados al tráfico marítimo de crudo y subproductos.
	Taller Naval	Venta.
	Puertos y Boyas	Venta/Asociación en las salidas estratégicas de San Lorenzo, Dársena, La Plata y Caletas.

Comercialización	Plantas de despacho	Cierre o venta de las plantas que no tengan rentabilidad o no sean estratégicas para el desarrollo del negocio integrado por YPF.
	Distribución	Establecimiento de zonas regionales de distribución comercial cuya concesión será licitada.
Otros	Activos tecnológicos	Transformación en sociedad anónima con participación de la industria para la investigación y con contratos a largo plazo por los servicios y proyectos específicos que prestara a YPF y al mercado.
	Asesoría legal	Mantenimiento del asesoramiento jurídico interno y contratación de patrocinio especializado según las finalidades del Decreto N°1.757/90.
	Proveedurías	Venta/cesión para la explotación por parte del personal.
	Servicios administrativos	Racionalización. Capacitación y entrenamiento de personal en comisión.
	Sísmica/ Perforación/ Aviones/ Flota de camiones/ Ingeniería de obras/ Obra Social	Sujetos a venta, concesión o transferencia al sector privado con participación o no del sector laboral.

Fuente: Elaboración propia en base al Decreto Ley N° 2.778/90.

Es que, en realidad, debido a que apenas ocho empresas privadas pasaron a controlar el 90% de la extracción de ambos hidrocarburos y tres refinerías concentraron el 89% del crudo procesado, la morfología de mercado configurada a partir de estas medidas permite sostener que en lugar de a una desregulación del mercado se asistió a un proceso de transferencia de la capacidad regulatoria del Estado a un acotado, pero poderoso, número de actores privados (Kozulj, 2002; Barrera, 2012b; Barrera, 2013a).

Esto, sin duda, estableció —y consolidó— una "nueva forma de regulación", antitética a la desregulación, que se plasmó en la consolidación de la nueva arquitectura del complejo hidrocarburífero. Lo llamativo de este intenso proceso es que, si bien se encauzó en una dinámica histórica dominada por el avance del neoliberalismo y contraria a la existente durante la vigencia del MoRPPEE, el andamiaje legal sectorial que se utilizó se sustentó en la Ley de Hidrocarburos, N° 17.319, la misma que dominó durante gran parte del paradigma previo. Para realizar las transformaciones señaladas no fue necesario sancionar una nueva legislación hidrocarburífera, lo que expresa, cuanto menos, la flexibilidad —o ambigüedad— de dicha norma.

2.4. El proceso de fragmentación de YPF como el nudo de la cuestión

El estudio del proceso de fragmentación de YPF es un elemento de análisis sustancial para comprender la dinámica que adquirió la privatización de la petrolera estatal. En este sentido, por fragmentación —concepto mencionado largamente con antelación— se entiende el proceso de desmembramiento, que en el discurso oficial se denominó reestructuración o transformación, de ciertos activos de YPF, como aspecto previo —aunque constitutivo— de la privatización. Se refiere al proceso de escisión, es decir, separación con precisión quirúrgica de determinados activos, entre los que se encuentran los buques tanque, embarcaciones menores, talleres navales, refinerías, ductos, áreas centrales y secundarias cuya finalidad u objetivo ulterior podría dividírselo analíticamente en dos aspectos: el económico y el político[69]. Conforme ello, en el plano preeminentemente económico, se estima que la fragmentación tuvo como objetivo, por una parte, desintegrar parcialmente tanto vertical como horizontalmente la compañía de modo tal que los grupos económicos locales pudieran ingresar al negocio mediante la compra de activos que estuvieran en relación con su capacidad financiera y de lobby. Por otra parte, y como consecuencia de esta desintegración, la fragmentación tuvo como finalidad la entrega de la propiedad de la empresa al capital privado sin la capacidad cuasimonopólica que poseía bajo la administración estatal[70]. Finalmente, la fragmentación, a través de la venta, concesión o asociación de los activos,

[69] Cabe remarcar que dicha escisión corresponde a nociones netamente analíticas, concernientes a poder presentar el proceso de estudio con mayor nitidez, en tanto que desde la perspectiva expuesta lo económico, lo social y lo político son esferas inescindibles en términos prácticos dado que el despliegue dialéctico de la dinámica social contiene, en sí y para sí, las tres esferas. En este sentido, son cuestionables aquellas posturas economicistas o politicistas que buscan explicar el origen de los procesos a través de una esfera en particular, encorsetando en compartimentos estancos problemáticas más amplias y abarcativas.

[70] En términos estrictos, el proceso de fragmentación de YPF supuso una desconcentración. No obstante, si bien en una primera instancia existió un proceso de desconcentración pública, posteriormente, privatizada la empresa y con preeminencia absoluta de los capitales privados, operaron los mencionados procesos de concentración económica y centralización del capital. En este sentido, es dable recordar la caracterización realizada por Kozulj referida a que se conformó un sistema fragmentado de tipo oligopólico con liderazgo de precios por parte del actor dominante, Repsol-YPF (Kozulj, 2002: 22).

permitiría transferir la compañía relativamente "saneada" en términos económicos[71].

En su aspecto preferentemente político, el proceso encarado con la fragmentación de YPF le confirió al gobierno de Carlos Menem una herramienta de invalorable importancia para obtener la legitimidad del capital en su conjunto ante el posterior proceso de privatización en tanto que parte de las fracciones del capital que adquirieron los activos de la empresa, eran quienes durante la administración estatal de YPF externalizaban costos e internalizaban renta económica por medio de los contratos de locación firmados, fundamentalmente, desde 1977. Este flujo de recursos se obstruiría definitivamente con la transferencia al capital privado de la propiedad de la empresa y la liberalización de los precios con la desregulación del mercado ampliado de hidrocarburos, de allí que si se privatizaba la empresa estos grupos no podían quedar afuera. En este marco se inserta, incluso, la trasferencia de la flota marítima al Sindicato Unido de Petroleros del Estado para obtener el beneplácito —o connivencia— de dicho actor ante el proceso iniciado.

Ya desde finales de la década de 1980, desde ámbitos académicos se sostenía la necesidad de dividir a la empresa para mejorar la eficiencia a fin de facilitar la gestión de la firma a partir de la competencia entre las "distintas YPF" y el capital privado. El objetivo de los autores giraba en torno de "subdividir la empresa en tantas firmas como cuencas existen en la actualidad. Quedarían así cinco sociedades anónimas de propiedad estatal en la faz productiva" (Artana y Soto, 1987: 37).

El argumento de la ineficiencia de YPF era recurrente en aquellos autores y actores que sostenían la necesidad de privatizar la empresa[72] y fue, a su vez, el *leitmotiv* sobre el cual el gobierno sustentó (desde una retórica discursiva) el proceso de fragmentación de la petrolera estatal. La reestructuración era presentada por el gobierno como un instrumento necesario para incrementar el nivel de eficiencia y, de esta manera, el valor mismo de la compañía:

> La transformación y reestructuración de YPF permitirá la oferta pública de sus acciones; la participación en los mercados bursátiles de mayor envergadura internacional. (...) Debe subrayarse que este proceso está reduciendo el tamaño físico de la empresa, pero aumentando sustancialmente su valor económico por la simple razón de eliminar los sectores antieconómicos y no necesarios para un desenvolvimiento (Estenssoro, 1992: 92).

[71] La absorción de los pasivos de la empresa por parte del Estado, previo a su privatización, ascendían a los 8.793,8 millones de dólares (el 99,9% era deuda externa y el resto interna).

[72] Entre otros, se encuentran Gerchunoff y Guadagni (1987); FIEL (1989 y 2000); Aga (1992); Vicente (1992); Montamat (1995 y 2007); Gerchunoff y Cánovas (1995).

En función de lo que manifestaban estos sectores, el Estado carecía de los ingresos necesarios para realizar las inversiones ineludibles a los fines de generar incrementos tanto en la extracción de hidrocarburos como en el volumen de reservas, por lo que propiciaron, a través de los decretos detallados, la fragmentación de la empresa. El descrédito por parte del Poder Ejecutivo hacia la petrolera estatal alcanzaba tal nivel que para evaluar las reservas de hidrocarburos contrataron los servicios de la consultora estadounidense Gaffney, Cline & Associates, financiada nuevamente por el Banco Mundial. En rigor, en función del sistema diseñado para la concesión de las áreas —venta del derecho de explotación o asociación—, de la valuación realizada se alcanzaba el importe que debía abonar el capital privado. El estudio de la auditoría —presentado en noviembre de 1990— que evaluó las reservas de hidrocarburos al 31 de diciembre de 1989, incluyó los 237 yacimientos existentes en aquel año en la Argentina. Al comparar dicho relevamiento con los informes elaborados por YPF S.E. se observa una considerable caída de las reservas comprobadas y no comprobadas (posibles y probables[73]) tanto en petróleo crudo como en gas natural (Cuadro 2.2). En efecto, los descensos de las reservas comprobadas son de considerable magnitud en cualquiera de las cuencas que se analice, alcanzando el punto de caída más alto en la Neuquina en petróleo/condensado (-41,6%) y Austral en gas natural (-40,4%). Considerando el agregado nacional, la diferencia entre ambos estudios en torno del petróleo crudo y condensado alcanza los 99 millones de m^3 (-28,7%), mientras que en relación con el gas natural los volúmenes son cercanos a los 210 mil millones de m^3 (-27,9%).

La diferencia señalada entre los datos presentados por la consultora internacional y los elaborados por YPF S.E., en la práctica significaron menores ingresos monetarios a las arcas estatales a partir de la inferior cantidad de hidrocarburos existentes en los yacimientos que, posteriormente, el capital

[73] Según la Sociedad de Ingenieros de Petróleo (SPE, por sus siglas en inglés), para 2001 las reservas comprobadas son aquellas que deben tener al menos un 90% de probabilidad de que las cantidades realmente recuperadas serán iguales o superiores a las estimadas. En cuanto a las reservas probables, son aquellos que, bajo los mismos métodos, se calcula que tienen al menos un 50% de probabilidad de recuperarse los volúmenes estimados; mientras que las reservas posibles tienen un nivel de expectativa de apenas el 10% (Society of Petroleum Engineers, 2007: 19).

privado adquiriría a través de las concesiones. Como contrapartida, las reducciones señaladas beneficiaron al sector privado a partir de los menores desembolsos realizados para ganar las concesiones.

Cuadro 2.2. Reservas de petróleo y gas natural según informe de YPF y evaluación de Gaffney, Cline & Associates (GCA), 1989 (en miles y millones de m³ y %)

Cuenca	Categoría de reservas	Petróleo/ condensado (miles de m³)		Diferencia		Gas natural (millones de m³)		Diferencia	
		GCA*	YPF	(miles de m³)	en %	GCA*	YPF	(millones de m³)	en %
Noroeste	Comprobadas	25.802	36.315	-10.513	-28,9	146.213	146.829	-616	-0,4
	No comprobadas	8.261	2.073	6.188	298,5	1.062	0	1.062	-
Cuyana	Comprobadas	31.713	33.543	-1.830	-5,5	913	1.299	-386	-29,7
	No comprobadas	3.244	748	2.496	333,7	82	0	82	-
Neuquina	Comprobadas	80.583	138.004	-57.421	-41,6	274.623	407.181	-132.558	-32,6
	No comprobadas	36.208	32.733	3.475	10,6	97.305	66.019	31.286	47,4
San Jorge	Comprobadas	71.765	87.938	-16.173	-18,4	14.704	21.061	-6.357	-30,2
	No comprobadas	67.506	124.473	-56.967	-45,8	11.173	4.746	6.427	135,4
Austral	Comprobadas	35.758	48.863	-13.105	-26,8	100.476	168.678	-68.202	-40,4
	No comprobadas	25.008	57.262	-32.254	-56,3	46.522	194.317	-147.795	-76,1
Total país	Comprobadas	245.621	344.663	-99.042	-28,7	536.929	745.048	-208.119	-27,9
	No comprobadas	140.227	217.289	-77.062	-35,5	156.144	265.082	-108.938	-41,1

*No incluyen los líquidos recuperables en plantas de gas, ni las reservas de las áreas concesionarias.
Fuente: Elaboración propia en base a Gaffney, Cline & Associates.

Esta revaluación de los yacimientos se dio en un contexto en el que no existía desconfianza en los cálculos de reservas existentes al momento, por lo menos, por una parte de los propios empresarios que se desempeñaban en el sector. Al respecto, el presidente de Pérez Companc, Oscar Vicente, expresaba tres o cuatro meses antes de presentarse el informe de la consultora:

> En ese año [1968] la relación reservas/producción era realmente crítica para el país, y como los ingenieros siempre tenemos una solución para cada problema, incorporamos a las reservas primarias las posibles reservas secundarias que podían obtenerse de todos los yacimientos del país. Así se logró mejorar la relación, pero a costa de sumarle a las reservas primarias unas reservas secundarias empíricas o de libro. (...) Así fue como, de los éxitos y fracasos empezamos a comprender que no todos los yacimientos respondían como se había pensado que iban a responder, y fuimos reduciendo lentamente las reservas asignadas a secundaria[74]. En una palabra, hicimos un blanqueo, pero manteniendo aquella relación original reservas/producción lo más estable posible e incorporando reservas en relación con las que consumíamos. Así como en aquella época dudábamos de esos datos, hoy podemos decir que las cifras actuales son bastante correctas, tanto las que maneja YPF como aquellas que manejan las compañías privadas (Vicente, 1990: 4.412).

A partir del método probabilístico utilizado para calcular las reservas —esto es, asumiendo cierta la probabilidad de que las cantidades realmente recuperadas serán iguales o superiores a las estimadas—, el conocimiento empírico de los yacimientos deviene un elemento central para la evaluación más cercana de los hidrocarburos, dado que, como señaló Vicente, por diversas circunstancias las previsiones teóricas no siempre responden como se espera[75]. El fuerte componente de conocimiento *in situ* de los yacimientos, del cual la consultora internacional carecía, le confiere mayor veracidad a los cálculos realizados por los técnicos de la petrolera estatal y de los contratistas (muchos de ellos ex ypefianos), los cuales sabían los parámetros sedimentarios al haber sido quienes descubrieron los yacimientos y se encontraban operándolos hasta ese momento. Es imprescindible tener presente esta situación para el análisis de la posterior evolución de las reservas en virtud de observar si la dinámica adquirida responde a inversiones tanto

[74] La producción secundaria es aquella que se realiza a partir de introducir energías adicionales a las propias del reservorio, por ejemplo, agua y/o gas a presión.

[75] Al respecto, en las Memorias y Balances de YPF S.A. se expresa: La ingeniería de reservas es un proceso subjetivo de estimación de acumulaciones de petróleo crudo y gas natural bajo la tierra, que no pueden ser medidas de una manera exacta, y la exactitud de cualquier estimación de reservas está en función de la calidad de la información disponible y de la interpretación y juicio de los ingenieros y geólogos (YPF, 1997: 48).

en exploración y/o explotación, o, en su defecto, en palabras de Vicente, a un blanqueo de los recursos[76].

A su vez, la marcada caída de las reservas que supuso la evaluación realizada por Gaffney, Cline & Associates, confería un poder de legitimidad ante la opinión pública, en general, y el sector político, en particular, para implementar el señalado Plan Argentina de exploración petrolera, el cual se encontraba en línea con la política hidrocarburífera del gobierno: a) mayor injerencia del capital privado en el sector; y, b) desarticulación de la petrolera estatal, para su posterior privatización.

El proceso de fragmentación encarado por el gobierno liderado por Menem, guardaba marcadas similitudes con el Petroplán lanzado —sin éxito de ser implementado— durante la administración radical. En efecto, las áreas marginales eran definidas como aquellas en las que se extrajera menos de 200 m³ diarios[77] y serían adjudicadas a las empresas que ofrecieran mayor cantidad de dinero por los derechos de explotación entregados, al igual que bajo el Decreto N° 1.055/89. A su vez, el plan radical tenía previsto la conformación de un mercado de petróleo de libre disponibilidad, como el creado luego de 1989. No obstante, también existieron diferencias de no menor trascendencia. Se alude a que mientras el Petroplán preveía que los ingresos por la concesión de las diversas áreas serían destinados a YPF S.E., el Decreto N° 1.055/89 estableció que el pago se realizaría al Tesoro Nacional dada la nueva relación de fuerzas y el interés del gobierno de cancelar las deudas con los acreedores externos. Asimismo, en las áreas secundarias no existieron asociaciones entre YPF S.E. y el capital privado por medio de uniones transitorias de empresas sino que se entregaron en concesión luego de que las empresas abonaran los respectivos derechos de explotación (Kozulj y Bravo, 1993).

En suma, si bien los lineamientos generales entre ambos planes fueron los mismos (transferir áreas al capital privado, generar un mercado de libre disponibilidad del crudo, incrementar el poder del sector privado, etc.), también existieron ciertas diferencias debido a la nueva correlación de fuerzas favorable al capital en su conjunto.

[76] Para un análisis de cómo evolucionaron las reservas, se recomienda: Kozulj (2002) y Barrera (2013a y 2013b).

[77] En rigor, en el Petroplán no estaba previsto considerar a las áreas de interés secundario como aquellas que hubieran permanecido en inactividad durante un período previo.

2.4.1. *La fragmentación de YPF S.E./S.A.: áreas marginales*

Dentro de la política desarrollada por el gobierno para incrementar la participación del capital privado en el segmento primario, se ubicó la transferencia de áreas que YPF S.E. operaba en 1988 con una extracción diaria en promedio menor a los 200 m³ o que estaban en inactividad desde hacía 5 años; las denominadas áreas marginales o de interés secundario. En este sentido, en el marco de las Leyes N° 17.319 y N° 23.696 y del Decreto N° 1.055/89 se licitaron entre 1990 y 1993 por medio de varios concursos públicos internacionales un centenar de áreas, que cumplían estos requisitos, de las cuales se entregaron 86 con una extensión de 34.700 km² (Cuadro 2.3).

Es necesario recordar que, a raíz del Plan Huergo implementado en 1987, la empresa estatal se había concentrado en las áreas de mayor productividad relegando o pasando a la inactividad las de menor rendimiento. En este sentido, el hecho de que algunas áreas tuvieran una *performance* menor a los 200 m³ diarios, pudo deberse a que la petrolera estatal centró sus actividades en las más redituables y no a que fueran yacimientos insignificantes.

En términos generales, las áreas transferidas al capital privado alcanzaron volúmenes que representaban el 13% de la extracción del conjunto del país[78] (YPF, 1991: 109). La gran mayoría de áreas se encontraban con una explotación diaria menor a los 100 m³ diarios o inactivas; sin embargo, existieron algunas con volúmenes superiores a los que exigía la norma para considerarlas marginales: tal es el caso de Cañadón Minerales (274,4 m³ diarios) y Meseta Espinosa (que en 1988, año anterior a su licitación, tuvo un rendimiento diario de 219 m³).

[78] El porcentaje no se corresponde con los valores del Cuadro 2.3 debido a que no se pudo conseguir la información de extracción de todos los yacimientos.

Cuadro 2.3. Áreas de explotación de hidrocarburos otorgadas en concesión a empresas privadas en el marco de los Decretos N° 1.055/89; N° 1.212/89 y N° 1.589/89, 1989-199

Cuenca	Área	Decreto N°	Extracción de petróleo, 1991 (en m³/día)	Reservas de petróleo (GCA*, miles de m³), 1989	Reservas de petróleo (YPF S.E., miles de m³), 1989	Diferencia en petróleo entre GCA e YPF S.E.	Reservas de gas natural (GCA*, millones de m³), 1989	Reservas de gas natural (YPF S.E., millones de m³), 1989	Diferencia en gas natural entre GCA e YPF S.E.	Empresa adquiriente y porcentaje de participación	Precio en millones de dólares
Noroeste	El Chivil	1.766/90	28,5	148	195	-24,1	6,0	6,0	0,0	Tecnicagua; Compañía General de Combustibles (25%); Benito Roggio; GNR Intercontinental	2,00
Cuyana	Cacheuta	1.769/90	30,3	73	147	-50,3	5,0	12,0	-58,3	Compañía Naviera Pérez Companc (100%)	5,15
	Atamisqui	1.771/90	128,6	560	560	0,0	50,0	5,0	900,0	Tecpetrol S.A. (100%)	5,30
Neuquina	El Sosneado	1.765/90	35,2	110	305	-63,9	14,0	71,0	-80,3	Petroquímica Comodoro Rivadavia S.A. (60%); Norcen (40%)	2,48
	Atuel Norte	1.768/90	11,9	38	333	-88,6	4,0	110,0	-96,4	Tecpetrol S.A. (100%)	0,88
	El Manzano	1.769/90	12,8	22	233	-90,6	29,0	189,0	-84,7	Compañía Naviera Pérez Companc (100%)	1,29
	Cajón de los caballos	1.770/90	67,4	204	223	-8,5	1.132,0	1.132,0	0,0	Cadipsa (100%)	3,90
	Puntilla del Huincán	1.769/90	9,3	19	94	-79,8	98,0	970,0	-89,9	Compañía Naviera Pérez Companc (100%)	1,10
	El Santiagueño	1.764/90	77,4	352	352	0,0	1.042,0	1.602,0	-35,0	Cadipsa; BG (luego Vintage Oil)	14,66
	Jagüel de los Machos	1.769/90	11,3	29	66	-56,1	2,0	14,0	-85,7	Compañía Naviera Pérez Companc (100%)	3,00
	Bajada del Palo	1.769/90	43,0	S/I	S/I	-	S/I	S/I	-	Compañía Naviera Pérez Companc (100%)	2,50
	Agua Salada	1.759/90	19,1	69	253	-72,7	1.167,0	1.168,0	-0,1	Tecpetrol; Norcen	2,97

Continúa en la página 129

	Aguada Baguales	1.758/90	16,3	62	302	-79,5	180,0	240,0	-25,0	Pluspetrol (100%)	5,00
	El Porvenir	1.758/90	123,1	298	298	0,0	6,0	0,0	-	Pluspetrol (100%)	13,01
	El Sauce	1.767/90	10,9	24	24	0,0	3,0	3,0	0,0	Petrolera San Jorge (100%)	1,22
Golfo San Jorge	Restinga Ali	1.763/90	55,1	232	4.615	-95,0	165,0	1.072,0	-84,6	Astra Capsa (50%); Compañía Naviera Pérez Companc (50%)	3,10
	Tres picos	1.760/90	107,8	4	4	0,0	13,0	13,0	0,0	Astra Capsa; Repsol	9,10
	Meseta Espinosa	1.770/90	161,0	444	444	0,0	431,0	431,0	0,0	Cadipsa (100%)	19,40
	Cañadón León	1.760/90	3,1	3.611	3.611	0,0	759,0	1.053,0	-27,9	Astra Capsa; Repsol	3,00
	Bloque 127	1.760/90	68,0	S/I	S/I	-	S/I	S/I	-	Astra Capsa; Repsol	7,00
	Cerro Overo	1.762/90	9,7	S/I	S/I	-	S/I	S/I	-	Astra Capsa; Repsol	1,50
	Las Heras	1.900/90	70,9	273	374	-27,0	44,0	86,0	-48,8	Cadipsa; BG (luego Vintage Oil)	22,10
	Cañadón Minerales	1.900/90	274,4	1.510	1.510	0,0	33,0	348,0	-90,5	Cadipsa; BG (luego Vintage Oil)	50,80
Neuquina	Centro Este	41/91	138,5	384	384	0,0	658,0	658,0	0,0	Petrolera Comodoro Rivadavia (65%); Norcen (35%)	11,96
	Catriel Viejo	42/91	9,4	1.456	1.456	0,0	37,0	37,0	0,0	Tecpetrol S.A. (100%)	3,62
	Los Bastos	42/91	48,1	73	601	-87,9	655,0	1.030,0	-36,4	Tecpetrol S.A. (100%)	5,31
	Agua del Cajón	43/91	85,4	129	1.445	-91,1	4.585,0	5.759,0	-20,4	C.A.P.S.A. Exploradora S.A. (100%)	26,00
Noroeste	Agua Blanca	644/91	0,0	35	35	0,0	56,0	56,0	0,0	Pluspetrol (100%)	0,51
	El Vinalar	643/91	55,9	S/I	S/I	-	S/I	S/I	-	EPP Petróleo S.A.; Bunkersud S.A.; Burgwardt & Cía, S.A.; Cogasco S.A.; Pamar S.A.	1,05
Austral	Laguna de los capones	639/91	45,9	88	175	-49,7	606,0	944,0	-35,8	Cielmec S.A. (33,3%); Olmatic S.A. (33,4%); Edivial S.A. (33,3%); Quintuco S.A. (7% de lo producido)	0,79

Continúa en la página 130

	Campo Bremen	638/91	0,0	169	187	-9,6	566,0	847,0	-33,2	Glacco S.A.; Niaco S.A.	0,61
	La Terraza	638/91	0,0	7	15	-53,3	80,0	80,0	0,0	Glacco S.A.; Niaco S.A.	0,21
	Moy Aike	638/91	30,8	69	73	-5,5	229,0	250,0	-8,4	Glacco S.A.; Niaco S.A.	1,40
	Chorrillos	640/91	49,4	142	136	4,4	1.139,0	1.139,0	0,0	Pluspetrol S.A.; Operaciones Especiales Argentina S.A.	4,55
	Del Mosquito	643/91	43,5	66	66	0,0	139,0	139,0	0,0	EPP Petróleo S.A.; Bunkersud S.A.; Burgwardt & Cía., S.A.; Cogasco S.A.; Pamar S.A.	2,68
	Los Chorrillos	641/91	59,3	203	420	-51,7	15,0	69,0	-78,3	Anderman Smith (100%)	2,11
Noroeste	Ipaguazu	1.598/91	S/I	S/I	S/I	-	S/I	S/I	-	Compañía General de Combustibles S.A. (50%); G.N.R. International Argentina Inc.	0,20
	Puesto Guardián	1.596/91	S/I	147	247	-40,5	5,0	37,0	-86,5	EPP Petróleo S.A.; Tripetrol Petroleum Ecuador Inc.; Netherfield Corporation	8,05
	Surubi	1.597/91	S/I	72	72	0,0	20,0	20,0	0,0	Compañía General de Combustibles S.A. (25%); Benito Roggio S.A.; G.N.R. International Argentina Inc.; Tecnicagua S.A.	0,60
Cuyana	Los Tordillos Oeste	1.595/91	S/I	7.607	7.607	0,0	765,0	765,0	0,0	Cadipsa (10%); BG (luego Vintage Oil) (90%)	1,40
Neuquina	Lindero de piedra	1.593/91	S/I	33	33	0,0	3,0	3,0	0,0	Polarsud S.A. (100%)	0,51
	Sierra Azul Sur	1.592/91	S/I	S/I	S/I	-	S/I	S/I	-	Triton Argentina Inc. (100%)	0,30
	Altiplanicie del Payun	1.591/91	S/I	S/I	S/I	-	S/I	S/I	-	Compañía Naviera Pérez Companc; Quitral-C.O.	0,52
	La Amarga chica	1.590/91	S/I	15	15	0,0	7,0	7,0	0,0	Compañía Naviera Pérez Companc; Petrouruguay S.A.	2,82

Continúa en la página 131

	Loma Guadalosa	1.589/91	S/I	0	3	-100,0	0,0	1,0	-100,0	Pluspetrol S.A.; Sun Oil Arg. Limited	0,30
	Aguada Villanueva	1.587/91	S/I	S/I	S/I	-	S/I	S/I	-	Compañía Naviera Pérez Companc; Quitral-C.O.	2,52
	Estación Fernández Oro	1.588/91	16,6	487	832	-41,5	3.736,0	4.527,0	-17,5	Bridas SAPIC (100%)	33,06
Golfo San Jorge	Caleta Cordova	1.585/91	0,2	S/I	S/I	-	S/I	S/I	-	Petroquímica Comodoro Rivadavia S.A. (100%)	0,30
	Bella Vista Oeste	1.586/91	139,1	3.896	4.903	-20,5	168,0	168,0	0,0	Roch S.A. (100%)	22,18
	Cañadón Ramírez	1.584/91	S/I	S/I	S/I	-	S/I	S/I	-	Roch S.A. (5%); Panam Group S.A. (95%)	1,10
	Barranca Yankowsky	1.595/91	S/I	S/I	S/I	-	S/I	S/I	-	Cadipsa (10%); BG (luego Vintage Oil) (90%)	1,10
Austral	San Cristobal	1.583/91	S/I	8	8	0,0	180,0	180,0	0,0	Glacco S.A. (100%)	0,22
	Palermo Aike	1.582/91	S/I	0	2	-100,0	0,0	4,0	-100,0	Operaciones Especiales Argentinas S.A.; Aut-O-Gas S.A.; Algas S.A.	0,62
	Océano	1.583/91	S/I	199	199	0,0	179,0	179,0	0,0	Glacco S.A. (100%)	3,72
	Río Cullen	1.581/91	3,5	23	21	9,5	1.276,0	512,0	149,2	San Enrique Petrolera S.A.; D.P.G. S.A.; Roch S.A.; Frances Inversiones S.A.; Compañía Papelera Sarandi S.A.; Dispet S.A.	3,18
	Angostura	1.579/91	S/I	8	8	0,0	0,0	17,0	-100,0	Operaciones Especiales Argentinas S.A.; Aut-O-Gas S.A.; Algas S.A.; Petrouruguay S.A.	9,11
	Las violetas	1.580/91	S/I	10	19	-47,4	0,0	3,0	-100,0	San Enrique Petrolera S.A.; D.P.G. S.A.; Roch S.A.; Frances Inversiones S.A.; Compañía Papelera Sarandi S.A.; Dispet S.A.	5,07
	Faro Vírgenes	1.654/91	11,2	112	62	80,6	1.217,0	1.920,0	-36,6	Pérez Companc (100%)	43,87

Continúa en la página 132

Noroeste	Selva María	140/92	S/I	64	117	-45,3	120,0	229,0	-47,6	Gyapro S.A. (25%); Olmatic S.A. (50%); Inconas S.R.L. (25%)	0,35
Neuquina	Puesto Rojas	1.594/92	S/I	269	472	-43,0	188,0	239,0	-21,3	Generación de Energía Termomecanica S.A. (G.E.T. S.A.); Centro de Actividades Termomecánicas S.A. (C.A.T. S.A.); Tecnicagua S.A.	15,81
	Agua Botana	141/92	S/I	S/I	S/I	-	S/I	S/I	-	Triton Argentina Inc. (100%)	0,38
	La Calera	142/92	S/I	66	66	0,0	85,0	85,0	0,0	Gyapro S.A. (25%); Olmatic S.A. (50%); Inconas S.R.L. (25%)	2,22
	Puesto Touquet	143/92	S/I	S/I	S/I	-	S/I	S/I	-	Pluspetrol (100%)	0,22
Noreste	Sáenz Peña	682/92	S/I	S/I	S/I	-	S/I	S/I	-	Agip; Sideco; YPF S.A.	
Noroeste	Caimancito	1.275/92	192,8	447	447	0,0	129,0	129,0	0,0	Necon S.A.; Petróleos Sudamericanos S.A.	6,74
	La Brea	1.277/92	S/I	6	56	-89,3	1,0	16,0	-93,8	Epp Petróleo S.A.; Corpet S.A.; Netherfield Corp.	0,40
Cuyana	Puesto Pozo Cercado	1.276/92	S/I	21	21	0,0	10,0	121,0	-91,7	Chañares Herrados S.A. (100%)	1,86
Neuquina	Vega grande	1.295/92	S/I	154	154	0,0	42,0	42,0	0,0	Petroquímica Comodoro Rivadavia (100%)	6,24
	Cerro Doña Juana	1.278/92	S/I	205	205	0,0	26,0	26,0	0,0	Triton Argentina Inc. (100%)	0,55
	Cerro Mollar Oeste	1.280/92	S/I	190	190	0,0	374,0	470,0	-20,4	Tecnicagua S.A.I.C. (100%)	3,12
	Loma cortaderal	1.279/92	S/I	S/I	S/I	-	S/I	S/I	-	Triton Argentina Inc. (100%)	0,40
	Bajo baguales	1.281/92	S/I	5	41	-87,8	117,0	140,0	-16,4	Tecpetrol S.A.; Petro-Uruguay S.A.	5,45
	Loma el divisadero	1.282/92	S/I	0	11	-100,0	0,0	10,0	-100,0	Huayqu S.A. De Construcciones Ing. Alpa; Sebastián Maronese E Hijos S.A.; Hidrago S.A.	0,20

Continúa en la página 133

	Meseta buena esperanza	1.284/92	S/I	S/I	S/I	-	S/I	S/I	-	Astra Capsa (100%)	1,15
	Fortín de piedra	1.283/92	S/I	0	0	0,0	0,0	23,0	-100,0	Tecpetrol S.A. (100%)	6,66
	El Caracol Norte	1.286/92	S/I	0	9	-100,0	0,0	9,0	-100,0	Tecpetrol S.A.; Petro-Uruguay S.A.	5,56
	Veta escondida	1.285/92	0	11	11	0,0	83,0	83,0	0,0	Compañía Naviera Pérez Companc (100%)	1,72
	Rincón de Aranda	1.287/92	0	30	30	0,0	2,0	13,0	-84,6	Compañía Naviera Pérez Companc (100%)	1,21
	Loma Montosa oeste	1.296/92	S/I	0	20	-100,0	0,0	1,0	-100,0	Petroquímica Comodoro Rivadavia (100%)	2,12
	Tres nidos	1.290/92	S/I	S/I	S/I	-	S/I	S/I	-	Tecpetrol S.A.; Petro-Uruguay S.A.	0,66
Golfo San Jorge	La tapera	1.289/92	S/I	S/I	S/I	-	S/I	S/I	-	Glacco Cía Petrolera S.A. (100%)	0,63
	Puesto Quiroga	1.288/92	S/I	S/I	S/I	-	S/I	S/I	-	Glacco Cía Petrolera S.A. (100%)	0,63
	Cañadón pilar	1.291/92	S/I	S/I	S/I	-	S/I	S/I	-	Benito Roggio E Hijos S.A. (100%)	0,30
	Pico Salamanca	1.292/92	S/I	S/I	S/I	-	S/I	S/I	-	Benito Roggio E Hijos S.A. (100%)	0,30
	Sur Piedra Clavada	1.293/92	S/I	273	374	-27,0	44,0	86,0	-48,8	Cadipsa S.A. (100%)	1,65
	Meseta sirven	1.294/92	S/I	S/I	S/I	-	S/I	S/I	-	Chauvco Resources S.A. (100%)	0,80
Total de áreas	86		2.304,8	25.261	35.191	-28,2	22.725	29.598	-23,2		449,34

* Gaffney, Cline & Associates.

Fuente: Elaboración propia en base a información suministrada por Ley Nº 24.145; Decretos señalados; Dromi (1990); Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (1990-1994); Dromi (1991); Informe Perel Peral; Kozulj y Bravo (1993); Fundación Consejo para el Proyecto Argentino (1992); IAPG; Gaffney, Cline & Associates (1990).

Por otra parte, otro dato de considerable relevancia para mencionar es el de las reservas de petróleo y gas natural. La totalidad de las áreas de interés secundario cedidas al sector privado entre 1989 y 1993 contenían un 10% de las reservas de petróleo del país, independientemente de si se considera en función de las reservas presentadas por la consultora Gaffney, Cline & Associates (25,2 millones de m³), como por si se tienen en cuenta las de YPF S.E. (35,1 millones de m³). Como se aprecia en el Cuadro 2.3, la revaluación de reservas realizada por la consultora internacional significó, para las 86 áreas transferidas, una reducción de petróleo crudo del 28,2% (9,9 millones de m³), similar a la disminución relativa del conjunto del país (-28,7%). Basta señalar como casos paradigmáticos, en cuanto al petróleo, las áreas Restinga Ali y Agua del Cajón, transferidas a Astra Capsa y Pérez Companc, por un lado, y Capsa[79], por el otro. En este sentido, mientras que la primera tuvo una merma de 4,4 millones de m³ (-95%), la segunda alcanzó un descenso de 1,3 millones de m³ (-91,1%); lo que terminó repercutiendo en el precio al que las empresas adquirieron las áreas. El Tesoro Nacional recibió en concepto de derechos de explotación por la totalidad de los yacimientos cerca de 450 millones de dólares (Cuadro 2.3).Con respecto a las reservas de gas natural concesionadas, vale señalar que representaban el 4% de las reservas totales, 22.725 millones de m³ según la consultora internacional y 29.598 millones de m³ en virtud de lo señalado por YPF S.E. y la caída en la revaluación realizada por Gaffney, Cline & Associates, en las 86 áreas señaladas, alcanzó el -23,2%.

En promedio, los recursos cedidos, tanto de petróleo como de gas natural, tenían un valor de 1,1 o 1,5 dólares el barril equivalente de petróleo (BEP) —dependiendo de si se toman los valores de la evaluación de YPF o de la consultora internacional, respectivamente—, muy por debajo de las estimaciones realizadas por Víctor Bravo (1989) respecto del valor de las reservas comprobadas[80] que se estaban entregando y que, como mínimo, se encontraba en los 6,9 dólares el BEP. Incluso, la subvaluación se aprecia al observas que el precio del gas natural oscilaba en torno de los 5 dólares el BEP y el del crudo en derredor de los 19 dólares el BEP lo que supuso la transferencia de recursos que tenían un valor de mercado que giraba en torno de los 3.800 y

[79] Cuando aparece Astra Capsa significa Astra Compañía Argentina de Petróleo S.A. y cuando se alude a Capsa se refiere a Compañías Asociadas Petroleras S.A. De ahí que no son áreas en las que se fusionaron las empresas sino que son compañías distintas, a pesar de que tengan siglas iguales.

[80] El autor considera el valor económico de las reservas de petróleo como el valor presente de los mayores costos en los que deberá incurrir el usuario futuro para abastecerse con fuentes energéticas opcionales al crudo nacional y más caras que éste (Bravo, 1989: 68-69).

5.200 millones de dólares, a ser explotados por un acotado número de actores con elevado poder social, con un formidable potencial de rentabilidad[81].

Como era de esperar, las primeras áreas licitadas suscitaron la mayor atracción del capital privado dada la mayor productividad de sus yacimientos. Para las 38 iniciales se vendieron 131 pliegos de documentación técnica y 32 pliegos generales (con precios que en algunos casos arribaban a 20 mil dólares) y se recibieron 128 ofertas para 37 zonas; sin embargo, las seis áreas de mayor productividad acapararon 48 de las propuestas presentadas: Meseta Espinosa, Bloque 127, Cañadón Minerales (Cuenca San Jorge), El Porvenir, Centro Este y Catriel Viejo (Cuenca Neuquina) (Fundación Consejo para el Proyecto Argentino, 1992; Kozulj y Bravo, 1993).

La resolución del conflicto en torno de las zonas de producción secundaria significó un primer proceso de concentración de áreas por parte de las principales fracciones del capital que operaban en el sector. En este sentido, en el Cuadro 2.3 se puede observar que 45 de las 86 áreas fueron entregadas a 17 empresas. Por otro lado, es dable resaltar dos cuestiones que contravienen el cúmulo de normativas analizadas. Se alude a la negativa explícita del Decreto N° 1.055/89 respecto de la participación de empresas públicas extranjeras en la adquisición de áreas. No obstante dicha prohibición, la firma Petrouruguay, creada en 1991 con la finalidad de participar en el mercado argentino con un control del capital accionario del 96,7% por parte de la petrolera estatal de Uruguay, Ancap, se asoció con Tecpetrol S.A. en tres áreas, con Compañía Naviera Pérez Companc en una, y con Operaciones Especiales Argentinas S.A., Aut-O-Gas S.A. y Algas S.A. en otra (Cuadro 2.3).

En cuanto al segundo punto a señalar, el Decreto N° 1.212/89 licuaba la restricción de participación establecida por la Ley N° 17.319 y fijaba que la limitación de 5 áreas de explotación se aplicaría exclusivamente cuando los titulares constituyan una misma persona jurídica, una idéntica unión transitoria de empresas o igual asociación. A pesar de ello, e incluso, por el incumplimiento de esas mismas laxas restricciones impuestas por la norma, según el análisis de los decretos que aprobaban la adjudicación de las áreas, vertidos en el Cuadro 2.3, se puede apreciar que Compañía Naviera Pérez Companc participó como único operador y con esa persona jurídica en 7 áreas excediendo el límite marcado por la norma.

[81] A este número se arriba luego de valuar las reservas, sin considerar los costos de producción del BEP, a los precios promedio de mercado del período (5 dólares el BEP de gas natural y 19 dólares el de petróleo). En lo sucesivo, la metodología para evaluar el potencial monetario de las áreas cedidas es el recién señalado.

Introduciendo el análisis en un plano más agregado, si se observa el Cuadro 2.4 se puede percibir que luego de los diversos concursos internacionales celebrados y concesionadas las áreas al capital privado, los primeros 5 grupos económicos o empresas de capital extranjero concentraron el 31,4% de las zonas entregadas a un único operador al participar en 27 de las 86 áreas concedidas al capital privado. Ahora bien, si se atiende a la cantidad total de áreas en las que cada compañía participaba (ya sea como único operador o compartiendo con otra firma) se puede apreciar que el nivel de concentración es considerablemente superior. En efecto, las primeras 5 (Techint, Pérez Companc, Glacco Cía. Petrolera, Astra Capsa y Pluspetrol S.A.) controlaron 48 áreas, esto es el 55,8%. En virtud del análisis realizado respecto de por qué surge como cuestión socialmente problematizada la fragmentación de YPF, no parece ser un dato aislado que los principales beneficiarios de este proceso hayan sido los mismos que ampliaron su poder de mercado con la dictadura y el alfonsinismo (Techint, Pérez Companc, Astra y Pluspetrol, fundamentalmente).

Cuadro 2.4. Primeros 15 grupos económicos y empresas transnacionales con mayor participación en las 86 áreas de interés secundario, 1989-1993 (en valores absolutos y %)

	Único operador	%	Participación compartida	%	Total	% sobre el total de áreas	Acumulado de áreas en las que tienen injerencia	%
Techint (Tecpetrol y Cadipsa) (Arg.)	8	9,3	9	10,5	17	19,8	17	19,8
Pérez Companc (Compañía Naviera PC; Petrolera Pérez Companc; Quitral Co.) (Arg.)	10	11,6	2	2,3	12	14,0	29	33,7
Glacco Cía. Petrolera S.A. (Canadá)	4	4,7	3	3,5	7	8,1	36	41,9
Pluspetrol S.A. (Arg.)	4	4,7	2	2,3	6	7,0	42	48,8
Astra Capsa (Arg.)	1	1,2	5	5,8	6	7,0	48	55,8
BG (luego Vintage Oil)	0	0,0	5	5,8	5	5,8	48	55,8
Petrouruguay S.A. (Uruguay)	0	0,0	5	5,8	5	5,8	49	57,0
Triton Arg. Inc (Canadá)	4	4,7	0	0,0	4	4,7	53	61,6
Petroquímica Comodoro Rivadavia S.A. (Arg.)	3	3,5	1	1,2	4	4,7	57	66,3
Benito Roggio e Hijos S.A. (Arg.)	2	2,3	2	2,3	4	4,7	61	70,9
Tecnicagua S.A. (Arg.)	1	1,2	3	3,5	4	4,7	64	74,4
EPP Petróleo S.A. (Estenssoro)	0	0,0	4	4,7	4	4,7	68	79,1
Repsol (España)	0	0,0	4	4,7	4	4,7	68	79,1
Roch S.A.	0	0,0	4	4,7	4	4,7	72	83,7
Compañía General de Combustibles S.A. (Soldati) (Arg.)	0	0,0	3	3,5	3	3,5	73	84,9
Resto	7		63		70		86	100,0
Total de áreas de interés secundario	86		86		86		86	

*El total del porcentaje excede el 100% dado que se está contemplando la cantidad de áreas en las que cada grupo tiene participación tanto como operador único o como área compartida.
Fuente: Elaboración propia en base al Cuadro 2.3.

2.4.2. *La fragmentación de YPF S.A.: áreas reconvertidas*

La desarticulación de la empresa estatal también implicó, en el marco de las Leyes N° 17.319 y N° 23.696 y, fundamentalmente, del Decreto N° 1.212/89, la reconversión de los contratos de locación de obra y servicios otorgados entre 1958 y 1983 (con sucesivas renegociaciones, y que muchos estaban próximos a vencer), en concesiones de explotación por 25 años prorrogables por 10 años más. A la fecha de la cesión existían dos contratos vigentes que habían sido firmados en 1958 (en el gobierno de Frondizi), tres concretados entre 1967 y 1972 (bajo la dictadura de Onganía, Levingston y Lanusse) y veintidós rubricados durante 1976 y 1983 (en el marco de la última dictadura cívico-militar).

La conversión de contratos de explotación en concesiones de explotación, era la derivación lógica del proceso de eliminación del carácter regulador y productor del Estado en el mercado. Sin embargo, vale resaltar que la reconversión fue una suerte de adjudicación directa a las empresas que estaban operando en el mercado bajo la modalidad de contratos, circunstancia que estaba prohibida por la Ley N° 17.319, que establece como único mecanismo la licitación internacional. Como se expresó en el Capítulo 1, la característica de estos acuerdos entre el capital privado y la petrolera estatal consistía en que, sobre áreas con reservas de hidrocarburos de dominio de esta última, se permitía el accionar de empresas privadas para que extrajeran los hidrocarburos a condición de que, con un precio pactado en el contrato, se los

vendieran a YPF S.E. Las normativas desregulatorias que establecían la libre disponibilidad de los recursos entraban en contradicción con la dinámica propia del MoRPPEE. Estas empresas contratistas que habían ingresado al mercado de forma subordinada a YPF S.E., con el paso de los años y las políticas implementadas principalmente por la última dictadura y sostenidas durante el gobierno radical, terminaron condicionando tanto el propio accionar de la petrolera estatal como del sector en su conjunto. Esto se debió, en gran medida, a que los volúmenes que extraían las compañías (35,3% hacia 1989), necesarios para alcanzar el autoabastecimiento, las investía de un poder de presión de considerable magnitud.

El Decreto N° 1.212/89 establecía que la mesa de crudos sería eliminada cuando los flujos de petróleo de libre disponibilidad superaran los 8 millones de m³ en el año. Así, la sola reconversión de los contratos (que en 1990 oscilaba en torno de los 10,5 millones de m³) permitía satisfacer los requisitos de esta medida, sin la necesidad de concesionar las áreas centrales y marginales. La liberalización de estos flujos de petróleo, sumada a los provenientes de las antiguas concesiones (cerca del 2,5% de la extracción) permitiría que estos sectores sortearan la regulación pública. En realidad, si bien con la reconversión se anulaba la obligación de tener que vender el crudo a YPF S.E., en la práctica esta dinámica se mantuvo dado que la extracción de la petrolera estatal, luego de la cesión de sus áreas, descendió de 17,0 millones de m³ en 1989 a 13,1 millones de m³ en 1992, volúmenes insuficientes para satisfacer los 19,0 millones de m³ que demandaban sus refinerías[82] —algunas de las cuales serían privatizadas recién entre noviembre de 1992 y marzo de 1993—.

La forma en que se reconvirtieron los contratos varió en función de sus características y estuvo asociada a diversas reuniones que se extendieron entre 1990 y 1992. En este sentido, en aquellos contratos que luego de las recurrentes renegociaciones habían pactado un precio del crudo adquirido por YPF S.E. superior al internacional, se estableció la política de concesionar el área a la empresa privada. Contrariamente, si los precios del contrato eran inferiores a los internacionales, la empresa estatal se asociaría con la firma privada en la explotación de esos yacimientos. Sin embargo, un rasgo característico del proceso de concesión de estas áreas fue que, a diferencia de las anteriores áreas marginales, en primer lugar, no fueron entregadas luego de un concurso público internacional y, en segundo, no se realizaron desembolsos monetarios para su adquisición. Al igual que las disposiciones del Decreto N° 1.212/89 —que limitaban las restricciones implementadas por la Ley N° 17.319—, la "reconversión" de contratos se realizó violando la Ley de Hidrocarburos en tanto que la legislación señalada expresa que "son absolutamente nulos (...) c) Los permisos y concesiones adquiridos de modo distinto al previsto en esta ley". Es importante resaltar este dato, ya que se estaba transfiriendo gratuitamente el 33,8% de la explotación de petróleo y el 19,7% de la producción de gas natural, según los valores de 1990, último año de vigencia de los contratos. En segundo lugar, los volúmenes de reservas comprobadas representaban entre el 20% (según YPF S.E.) y 25% (en virtud de los datos de la consultora) para el petróleo y entre 13% y 18%, respectivamente, para el gas natural, en virtud de los datos de diciembre de 1989, las cuales tenían un valor de mercado que rondaba los 10.500 millones de dólares u 11.500 millones de dólares. Tercero, la gran mayoría de las reservas fueron descubiertas por la empresa estatal y entregadas al capital privado para su explotación, con lo cual, se les transfirieron áreas para explotar con reservas comprobadas para las cuales no invirtieron. Finalmente, a diferencia de lo que estipulaba la Ley de Hidrocarburos N° 17.319 para las concesiones, los contratistas nunca abonaron canon o pago alguno por la explotación que realizaron durante la vigencia de los contratos —vale agregar que las regalías eran saldadas por YPF S.E. y no por el sector privado, con lo cual hacía más rentable el negocio de éstas—.

Luego de un estudio de los costos de las principales áreas y de la posible evolución de los precios internacionales, Kozulj y Bravo realizaron estimaciones respecto del impacto que esto ocasionaría tanto para la petrolera estatal como para el capital privado:

> Nótese que para la mayoría de los contratos con precios inferiores a los internacionales, la reconversión ha significado pasar a un precio superior al 80% del precio internacional, porcentaje fijado para la producción excedente en el Plan Olivos I. En cambio, los contratos convertidos en concesiones resultaron, como mínimo, en la práctica, el 88% del precio internacional si se tiene en cuenta que las regalías, como máximo, podrían llegar al 12% y que se está intentando reducirlas. Desde el punto de vista de YPF, la reconversión ha significado una reducción de sus egresos del orden de los 100 millones de dólares por las regalías que deja de pagar y un ingreso del orden de los 94 millones de dólares en concepto de ingresos por su asociación en base a los volúmenes actuales y precios de U$S 18,5 por barril. Sin embargo, la reconversión le significaría a YPF un desembolso

[82] Como sostienen Kozulj y Bravo: La obligación no se da sólo por las cantidades sino por la existencia de refinerías cautivas actualmente operadas por YPF en áreas donde la empresa no controla ya la producción, por ejemplo, Lujan de Cuyo (Kozulj y Bravo, 1993: 121).

adicional de 81 millones de dólares si debiese adquirir todo el crudo de los ex contratistas a los precios internacionales actuales, estimados en 18,5 U$S/bl (Kozulj y Bravo, 1993: 122).

En efecto, como se observa en el Cuadro 2.5, los volúmenes de extracción diarios de petróleo en el conjunto de estas áreas reconvertidas alcanzaban, en 1990, los 24.285 m³ (8,9 millones de m³ anuales, 33,8%), niveles superiores a las necesidades de las refinerías privadas, aspecto que habilitaría el inicio del mercado de libre disponibilidad del crudo. Como se señaló, en la práctica, dada la fuerte caída en la extracción de YPF S.E. asociada directamente al traspaso de áreas productivas al capital privado, la petrolera estatal debió adquirir petróleo a valores internacionales suministrado por este nuevo mercado controlado por el capital privado, aun cuando las inversiones para descubrirlo y desarrollarlo habían sido realizadas por YPF.

Al adentrarse en el análisis de los contratos reconvertidos se observa un dato de significante relevancia: 19 de las 27 áreas que se tiene información, presentaban una extracción diaria en 1990 superior al límite establecido para definir las zonas de interés secundario, 200 m³ diarios[83]. La media de explotación diaria arribaba a los 899 m³, mientras que la máxima alcanzaba los 6.528 m³ (Anticlinal Grande-Cerro Dragón representaba el 8,5% de la extracción del país). En cuanto a las reservas, es importante detenerse para examinar los datos. El estudio de la consultora internacional arrojó como resultado que el conjunto de estos yacimientos poseían un total de 61,0 millones de m³ de petróleo, esto es, un 11,8% menos que los contabilizados por YPF S.E., 69,1 millones de m³. Esta caída en las reservas es 16,9 puntos porcentuales menor a la media nacional (-28,7%). A su vez, respecto del gas natural, los volúmenes publicados arriban los 98.095 y 98.358 millones de m³, respectivamente, lo que estaría expresando un descenso en torno del -0,3% con los datos de la institución internacional, 27,6 puntos porcentuales por encima del promedio del país (-27,9%). La comparación de ambos análisis demuestra que para el conjunto de estas áreas, la revaluación realizada por la consultora es considerablemente similar a la de YPF S.E. Llama la atención que en estas áreas que serían transferidas al capital privado sin que mediara pago por derechos de explotación, las reducciones en las reservas, producto de la revaluación realizada por Gaffney, Cline & Associates, se alejara tanto de la media nacional o, en el caso del gas natural, sea similar a las de YPF S.E.

[83] En rigor, si bien la norma establecía que esa magnitud debía haber sido extraída en 1988 para ser considerada marginal, este dato sirve para aprehender la magnitud de la importancia de estas áreas.

Cuadro 2.5. Áreas que operaban bajo contratos de explotación reconvertidas en concesiones o asociaciones en el marco de los Decretos Nº 1.055/89; 1.212/89; 1.589/89, 1989-1992 (en m³ y %)

Cuenca	Área	Tipo de permiso (y porcentaje de asociación)	Decreto Nº	Extracción de petróleo, 1990 (en m³/día)	Reservas de petróleo (GCA*miles de m3), 1989	Reservas de petróleo (YPF S.E., miles de m3), 1989	Diferen-cia en petróleo entre GCA e YPF S.E.	Reservas de gas natural (GCA*, millones de m3), 1989	Reservas de gas natural (YPF S.E., millones de m3), 1989	Diferencia en gas natural entre GCA e YPF S.E.	Empresa adquiriente y porcentaje de participación
Noroeste	Ramos	Asociación 25%	90/91	535	8.699	8.699	0,0	79.080	79.080	0,0	Pluspetrol; Tecpetrol; Astra Capsa
Cuyana	Río Tunuyán	Concesión	93/91	90	337	337	0,0	10	1	900,0	Astra Capsa (100%)
	Piedras Coloradas - Estructura Intermedia	Concesión	86/91	858	1.639	2.267	-27,7	62	82	-24,4	Compañía Naviera Pérez Companc; Quitral-Co.
Neuquina	Cañadón Amarillo*	Concesión	85/91	75	176	176	0,0	4	4	0,0	Compañía Naviera Pérez Companc; Quitral-Co.
	Medianera	Asociación 7%	99/91	57	245	1.276	-80,8	33	1	3.200,0	Vial Del Sur S.A.; Decavial S.A.
	Entre Lomas	Asociación 8%	87/91	1.359	2.297	2.597	-11,6	2.350	2.350	0,0	Petrolera Pérez Companc S.A. (92%); YPF (8%)
	Rinconada - Puesto Morales	Asociación 20%	98/91	20	35	57	-38,6	6	10	-40,0	Tecsa S.A. (80%); YPF (20%)
	Centenario	Asociación 2%	91/91	602	2.301	2.301	0,0	1.873	2.265	-17,3	Pluspetrol S.A. (98%); YPF (2%)
	Al Norte de la Dorsal	Concesión	88/91	617	778	778	0,0	53	73	-27,4	Compañía Naviera Pérez Companc; Quitral-Co.

Continúa en la página 142

	Anticlinal Campamento	Concesión	89/91	43	71	1.280	-94,5	344	344	0,0	Compañía Naviera Pérez Companc; Quitral-Co.; Pluspetrol; Tecnicagua; Compañía General de Combustibles
Golfo San Jorge	Cerro Wenceslao	Concesión	97/91	384	1.134	1.280	-11,4	31	17	82,4	Cadipsa (100%)
	Meseta Espinosa - Cañadón Seco	Concesión	94/91	863	125	3.097	-96,0	72	72	0,0	Astra Capsa; Astrafor Saic
	Manantiales Behr	Concesión	92/91	715	1.670	1.670	0,0	350	350	0,0	Astra Capsa; Compañía Naviera Pérez Companc
	Anticlinal Grande - Cerro Dragón	Concesión	96/91	6.528	13.073	11.553	13,2	2.036	1.063	91,5	Amoco (100%)
Cuyana	Refugio Tupungato	Asociación 10%	95/91	301	2.222	848	162,0	150	59	154,2	Petrolera Argentina San Jorge; Dragados y Obras Portuarias S.A.; Supercemento S.A.
Golfo San Jorge	Piedra Clavada	Concesión	2.165/91	1.748	2.384	3.847	-38,0	71	149	-52,3	Pérez Companc (50%); Bridas (50%)
Neuquina	Catriel Oeste*	Asociación 10%	2.161/91	546	1.280	1.280	0,0	33	33	0,0	Pérez Companc; Petrolera San Jorge
	25 de Mayo-Medanito Sud-Este	Concesión	2.164/91	1.950	4.962	4.962	0,0	662	662	0,0	Bridas (50%); Pérez Companc (50%)
	Al Sur de la Dorsal**	Concesión	2.166/91	214	297	297	0,0	3.571	3.571	0,0	Bridas; Pérez Companc
Golfo San Jorge	El Cordón	Concesión	2.162/91	284	426	1.213	-64,9	606	660	-8,2	Bridas; Pérez Companc
	Koluel Kaike - El Valle	Asociación 10%	2.163/91	714	1.730	1.730	0,0	98	98	0,0	Pérez Companc (90%); YPF (10%)

Continúa en la página 143

Noroeste	Acambuco I	Concesión	2.175/91	0	S/I	S/I	-	S/I	S/I	-	Bridas (97%); Apco (1,5%); Northwest (1,5%)
	Acambuco II	Concesión	2.175/91	0	S/I	S/I	-	S/I	S/I	-	Bridas (97%); Apco (1,5%); Northwest (1,5%)
Neuquina	Lindero atravesado**	Asociación 10%	2.172/91	382	528	528	0,0	6.362	6.362	0,0	Bridas; Astra Capsa
	Neuquén del medio	Concesión	2.173/91	7	S/I	S/I	-	S/I	S/I	-	Inalruco S.A.; Valle Urbion S.A.
Golfo San Jorge	Pampa del Castillo - La guitarra	Asociación 10%	2.174/91	975	1.630	2.869	-43,2	32	32	0,0	Pérez Companc (90%); YPF (10%)
Neuquina	Río Barrancas	Concesión	1.238/92	-	S/I	S/I	-	S/I	S/I	-	Bridas (60%); Sipetrol (40%)
	La ventana	Concesión	857/92	4.420	12.642	13.912	-9,1	205	1.019	-79,9	YPF S.A. (24%); Occidental Development Company Of Argentina (Ex Cities Service) (40%); Phillips Petroleum Argentina Development Company (20%); Unola de Argentina Ltd. (16%)
Cuyana y Bolsones	Chañares Herrados	Concesión	S/I		253	253	0,0	1	1	0,0	Héctor Lapeyrade (100%)
Total de áreas	29			24.285	60.934	69.107	-11,8	98.095	98.358	-0,3	

*Dado que en las áreas marcadas la información de las reservas de petróleo y gas natural brindadas por el Informe de la consultora Gaffney, Cline & Associates se encontraba fusionada, se consideró pertinente imputarle a cada área reservas en función de una ponderación asociada a la extracción que cada una realizaba. En este sentido, a las de Lindero Atravesado se las ponderó por un factor de 0,64 mientras que a Al Sur de la Dorsal por 0,36. Asimismo, a las de Cañadón Amarillo se las ponderó por un factor de 0,12 mientras que a Catriel Oeste por 0,88. Si bien pueden diferir con las reservas existentes en cada área, no afecta los totales, por lo que no altera el análisis general.
Fuente: Elaboración propia en base a información suministrada por Ley N° 24.145; Decretos señalados; Dromi (1990); Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (1990-1994); Dromi (1991); Informe Perel Peral; Kozulj y Bravo (1993); Fundación Consejo para el Proyecto Argentino (1992); IAPG; Gaffney, Cline & Associates (1990).

El proceso de reconversión, como era esperable, consolidó el poder de mercado de aquellas fracciones que durante la última dictadura potenciaron su intervención en el segmento primario de hidrocarburos, por medio de la apropiación tanto de una porción considerable de la renta hidrocarburífera como de las áreas de explotación, aspectos que contribuyeron al debilitamiento de la petrolera estatal y a la posterior imposición de una nueva arquitectura en el complejo hidrocarburífero. De la sistematización de la información brindada por el Cuadro 2.5 se puede observar la formidable injerencia que tres o cuatro grupos económicos poseían en dichas áreas. En efecto, Pérez Companc consiguió como único operador tener el control de 7 de las 29 áreas reconvertidas, esto es, el 24,1%. A su vez, si se considera el total de zonas en las que ese grupo pasó a tener participación, el número asciende a 14 (48,3%). Por su parte, el grupo Bridas intervino de forma compartida en 8 áreas (27,6%), Astra Capsa en 6 (20,7%), Pluspetrol S.A. en 3 (10,3%) (Cuadro 2.6).

Dado que contempla la participación de cada grupo o empresa en las áreas reconvertidas, la suma de las primeras cuatro excede la totalidad de zonas cedidas. No obstante, si se analiza el Cuadro 2.6 se puede observar que Pérez Companc S.A., Bridas S.A., Astra Capsa y Pluspetrol S.A. —con sus respectivas subsidiarias— tienen injerencia —ya sea como único operador o con participación compartida— en 23 de las áreas cedidas, lo que representa el 79,3% del total (si se consideran las primeras tres, el número desciende a 22 áreas, 75,9%)[84].

El análisis de las áreas concedidas al capital privado muestra una marcada concentración en un número acotado de grupos económicos o conglomerados extranjeros, en gran medida, permitido por la modificación de los límites que contenía la Ley Nº 17.319 dispuestos en el Decreto Nº 1.212/89. En segundo lugar, la comparación del Cuadro 2.4 con el Cuadro 2.6 permite encontrar ciertas líneas de continuidad en ambos procesos (concesión de áreas secundarias y reconversión de contratos de explotación) en tanto que cuatro de los primeros cinco grupos o conglomerados extranjeros que participación en las áreas marginales son las mismas que en las áreas reconvertidas, con excepción de la empresa canadiense Glacco Cía. Petrolera S.A. y la argentina Bridas. Así, Pérez Companc, Techint, Pluspetrol y Astra fueron los grandes ganadores de ambos procesos.

[84] El nivel de concentración es tan alto que las primeras 8 empresas tienen participación en 26 de las áreas, el 89,7% del total.

Cuadro 2.6. Participación de los principales grupos económicos y empresas transnacionales en las áreas reconvertidas en concesiones de explotación (en valores absolutos y %)*

	Único operador	%	Participación compartida	%	Total	%	Acumulado de áreas en las que tienen injerencia	%
Pérez Companc (Compañía Naviera Pérez Companc; Petrolera Pérez Companc; Quitral Co.; Pérez Companc; Tecsa S.A.) (Arg.)	7	24,1	7	24,1	14	48,3	14	48,3
Bridas (Bridas Sapic; Apco) (Arg.)	0	0,0	8	27,6	8	27,6	18	62,1
Astra (Astra Capsa; Astrafor Saic; Unola de Arg.; Phillips Petroleum Arg. Development Company) (Arg.)	1	3,4	5	17,2	6	20,7	22	75,9
Pluspetrol S.A. (Arg.)	1	3,4	2	6,9	3	10,3	23	79,3
Techint (Cadipsa; Tecpetrol) (Arg.)	1	3,4	1	3,4	2	6,9	24	82,8
Petrolera Arg. San Jorge (Arg.)	0	0,0	2	6,9	2	6,9	25	86,2
Northwest	0	0,0	2	6,9	2	6,9	24	82,8
Amoco (Estados Unidos)	1	3,4	0	0,0	1	3,4	26	89,7
Compañía Gral. de Combustibles (Soldati) (Arg.)	0	0,0	1	3,4	1	3,4	26	89,7
Resto	1	3,4	10	34,5	11	37,9	29	100,0
Total de áreas reconvertidas	29		29		29		29	

*El total del porcentaje excede el 100% dado que se está contemplando la cantidad de áreas en las que cada grupo tiene participación tanto como operador único o compartido. No obstante, aquellas áreas en las que una empresa intervenía con otra de su propiedad fueron consideradas con una única participación.
Fuente: Elaboración propia en base al Cuadro 2.5.

Otro dato que es necesario resaltar es el de la petrolera estadounidense Amoco, dado que, si bien poseía participación en una única área de las reconvertidas, ésta es una de las de mayor productividad y reservas de petróleo. En efecto, el área Anticlinal Grande-Cerro Dragón tuvo una extracción anual de petróleo

durante 1990 de 2,1 millones de m³ (el 8% del país). A su vez, las reservas de petróleo representaban entre el 3,4% y 5,3% respecto del total de la Argentina.

2.4.3. *La fragmentación de YPF S.A.: áreas centrales*

El Decreto N° 1.055/89 y las Leyes N° 17.319 y N° 23.696 establecieron el marco de referencia de la transferencia al capital privado de las principales áreas hidrocarburíferas del país en calidad de asociaciones con la empresa estatal, hasta ese momento operadas por YPF S.E. Conforme las disposiciones de la primera norma, las firmas participantes deberían incorporar "las más modernas tecnologías (...) acreditando de modo fehaciente capacidad económica, financiera y experiencia necesaria". El plazo de vigencia de estos convenios, en base a la conformación de Uniones Transitorias de Empresas (UTEs) sería como máximo de 25 años y resultarían adjudicadas a las compañías privadas o extranjeras que ofrecieran el mayor monto —en un pago al contado— en concepto de derecho de asociación, el cual ingresaría al Tesoro Nacional. Al igual que en las demás concesiones, los hidrocarburos extraídos serían de libre disponibilidad —en proporción equivalente al capital aportado por cada compañía— al igual que el 70% de las divisas obtenidas por su venta.

En una primera instancia, el gobierno por medio del Decreto N° 1.216/90, había establecido que la cesión giraría en torno del 35% y 50% de cada área; sin embargo, un año después, aduciendo que "ese porcentaje respondió a políticas de privatización que, revisadas y actualizadas, indican la conveniencia de incrementar la participación del capital privado en la explotación de hidrocarburos asociado con YPF S.A.", ampliaron la participación hasta el 90% a través del Decreto N° 1.727/91 (rectificado por el N° 1.805/91). En rigor, las modificaciones en los porcentajes correspondían más que a políticas de privatización revisadas y actualizadas a la necesidad del Poder Ejecutivo de generar mayores ingresos al fisco para cubrir el déficit en las cuentas. Es dable recordar que en 1991 las finanzas públicas cerraron con un resultado operativo negativo de -4.538 millones de dólares, parcialmente corregido por los ingresos de las ventas de las empresas públicas, 2.194 millones de dólares (de los cuáles, el 36,6%, 803,6 millones de dólares correspondió solamente a la cesión del 60% de Puesto Hernández, el 90% de Vizcacheras, el 70% de El Huemul y el 90% de El Tordillo) dando como resultado fiscal final (incluyendo las privatizaciones) un déficit de -2.344 millones de dólares (Alexander, 2000).

El gobierno, iniciadas las gestiones, había calculado que por las asociaciones de entre el 35% y 50% en las primeras cuatro áreas centrales (Puesto Hernández, Vizcacheras, El Huemul y El Tordillo) recaudaría un valor no inferior a los 1.300 millones de dólares[85]; no obstante, luego de la evaluación realizada por Gaffney, Cline & Associates, los valores estimados por la consultora por la venta de los derechos de asociación oscilaron en torno de los 223 millones de dólares (con una asociación del 35%) y 447 millones de dólares (alcanzando el 50%). En consecuencia, ante la necesidad de incrementar los ingresos fiscales, desde el ejecutivo se decidió extender las participaciones del capital privado en las áreas con un valor de la nueva cesión que no sería "inferior al derecho de asociación abonado por las empresas asociadas en cada contrato, aplicado proporcionalmente sobre el porcentaje de participación que se cede y descontado el valor correspondiente a las reservas extraídas del área desde el último día del mes anterior a la fecha de vigencia del contrato hasta dos días anteriores a la fecha de pago del precio de la cesión".

Como se puede apreciar en el Cuadro 2.7, las cuatro áreas licitadas eminentemente petroleras, hacia 1989 contenían alrededor de 40 millones de m³ de crudo (entre el 12% y 16% de las reservas del país) y entre 5.318 y 9.722 millones de m³ de gas natural (cerca del 1% del total de Argentina), dependiendo si se toma como fuente a la consultora internacional o el informe de YPF S.E., respectivamente. A su vez, en volúmenes de 1992, se extrajeron 5,2 millones de m³ de petróleo (el 16,3% del total). Esta marcada participación en la explotación de crudo del país se debió, además de a la alta productividad de estos yacimientos, a que, producto del Plan Huergo, YPF S.E. logró fuertes incrementos en su producción. En este sentido, en el marco del plan señalado entre 1987 y principios de 1990 en Puesto Hernández, la petrolera estatal perforó 72 nuevos pozos que le permitieron duplicar los niveles de explotación al pasar de una extracción diaria de 3.045 m³ a 6.392 m³ (Kozulj y Bravo: 1993).

[85] En rigor, esta estimación del precio fue proyectada considerando el alza del barril de petróleo como consecuencia de la Guerra del Golfo Pérsico que se extendió de agosto de 1990 hasta principios de 1991. Durante ese período el precio del barril ascendió de 15,4 dólares en junio del 1990, a 41,1 dólares en octubre de ese año, para luego descender a 17,4 dólares en febrero del año siguiente.

Luego de la ampliación de los porcentajes de participación, por la concesión de entre 60% y 90% de estas cuatro áreas, el Estado Nacional recaudó 803,6 millones de dólares, un precio considerablemente menor al que se había estimado[86] y apenas alrededor del 21% del valor de mercado de las reservas *in situ* (3.700 millones de dólares). Esto significó el pago de 3,4 o 3,8 dólares el BEP (dependiendo de la fuente a utilizada)[87].

De 23 consorcios que se presentaron para asociarse con YPF en esas áreas, 3 desistieron (Cadipsa-British Gas; Pluspetrol-Union y Texaco) y 7 no calificaron (Astra Capsa; Pérez Companc; Bridas-Coastal; Quintana; Plains Resources; Enterprise Oil y Olajterv-BK-Energizer). Si bien algunos de estos consorcios no lograron sumar los créditos necesarios, varias de estas compañías ingresaron formando parte de otras sociedades.

El resultado de la licitación fue que el 70% del área El Huemul-Koluel Kaike se adjudicó a la empresa francesa Total Austral; el 60% de Puesto Hernández fue cedió a Pérez Companc, Occidental Exploration (Oxy), Petrolera Patogónica e Inter Río Holding Establishment (ambas propiedad de Pérez Companc); el 90% de Vizcacheras lo obtuvieron Astra y Repsol y el 90% de El Tordillo fue concesionado a Tecpetrol, Petrolera Santa Fe, Energy Development Corporation y Entre Ríos Inversiones (perteneciente a Pérez Companc) (Cuadro 2.7). Como puede apreciarse, las empresas que consiguieron asociarse con YPF S.A. se encontraban operando en el país hacía varios años, por lo que no es plausible sostener que se haya generado un ingreso de nuevos capitales en estas zonas.

El programa de concesión de áreas centrales incluyó también las Cuencas Austral y Noroeste, ambas con preeminencia de gas natural (un 83% y 61% respectivamente en cada cuenca). En cuanto a la primera de ellas, las tres áreas licitadas (Tierra del Fuego y Santa Cruz I y II) tenían un potencial gasífero importante, entre el 6% y 9% de las reservas del país, mientras que poseían un flujo de extracción anual de petróleo del 11% en 1992, a pesar de contar con el 4% de las reservas de crudo nacional. Por estos yacimientos, desde el gobierno se pretendía recaudar entre 500 y 600 millones de dólares.

[86] Partiendo de que se había estimado recaudar 1.300 millones de dólares por la cesión de entre el 35% y el 50% de las áreas, puede calcularse que por el 60% y 90% de éstas el precio hubiera oscilado en torno de los 2.275 millones de dólares (asumiendo que los porcentajes fueron aumentados en promedio un 75%). A* partir de allí se puede deducir que lo percibido (803,6 millones de dólares) es apenas el 35% de lo proyectado.

[87] Para calcular las relaciones precio/reservas se ajustaron estas últimas por la participación concedida por YPF.

En tal sentido, se fijó una primera base, por el 70% de las tres áreas de la Cuenca, de 356,3 millones de dólares[88]. Pese a las expectativas del oficialismo para alcanzar los valores deseados, dado su potencial gasífero, y que todavía no estaba definido el marco regulatorio para este hidrocarburo, la primera vuelta fracasó, en tanto que solamente logró firmarse el acuerdo para el área Santa Cruz I por 55,0 millones de dólares (un 25% más que el precio base) con el consorcio Quintana Petroleum, Marc Rich y Compañía General de Combustibles (Soldati).

En consecuencia, el gobierno decidió bajar el precio base por las áreas restantes, a 247,7 millones de dólares[89]. A partir de allí, se presentaron los distintos oferentes y se terminaron adjudicando las áreas. En Tierra del Fuego la petrolera estatal se asoció con el consorcio conformado por Bridas, Valdana (propiedad de Bridas), Chauvco Resources y Coastal Argentina. El área Santa Cruz II fue concedida a Pérez Companc, Astra e Inter Rio Holding Establishment (del primero de los *holdings*). En relación con esta última área, cabe resaltar que Pérez Companc estaba interesado dado que es lindera al área Faro Vírgenes, operada por esa firma (Cuadro 2.7).

Por el total de las áreas de esta cuenca que tenían un valor potencial de mercado que rondaba los 1.700 millones de dólares, el Estado recaudó 340,1 millones de dólares, lo que determinó un precio del BEP, en relación con las reservas transferidas, de 1,4 dólares, significativamente menores a las primeras cuatro transferidas dado el mayor componente gasífero y el precio inferior de este combustible en la plaza local. El valor recaudado estaba cerca de un 40% por debajo de lo que se había proyectado (entre 500 y 600 millones de dólares), un 4,5% menos de la primera base (356,3 millones de dólares) y un 16,7% más que el precio base final (291,5 millones de dólares).

[88] Los valores por área eran: 153,7 millones para Tierra del Fuego, 43,8 millones para Santa Cruz I y 158,9 millones para Santa Cruz II).

[89] Los precios respectivos eran: 132,7 millones de dólares por el área de Tierra del Fuego y 115,0 millones por Santa Cruz II, 13,7% y 27,6% inferiores, respectivamente, al precio base original.

Cuadro 2.7. Áreas centrales concesionadas por YPF al capital privado, 1989-1992

Cuenca	Área	Decreto Nº	% de asociación	Extracción de petróleo, 1992 (en m³/día)	Reservas de petróleo (GCA*, miles de m³), 1989	Reservas de petróleo (YPF S.E., miles de m³), 1989	Diferencia en petróleo entre GCA e YPF S.E.	Reservas de gas natural (GCA*, millones de m³), 1989	Reservas de gas natural (YPF S.E., millones de m³), 1989	Diferencia en gas natural entre GCA e YPF S.E.	Empresa adquiriente y porcentaje de participación	Precio en millones de dólares
Golfo San Jorge	Tordillo	1.211/91	90	2.309	7.607	7.607	0,0	765	765	0,0	Tecpetrol (42,75%); Petrolera Santa Fe/G. Santa Fe Energy (18%); Energy Development Corporation (11,25%); Entre Ríos Inversiones (18%)	179,1
	El Huemul-Koluel Kaike	1.042/91	70	2.478	6.415	6.941	-7,6	2.254	3.771	-40,2	Total Austral (70%)	170,5
Neuquina	Puesto Hernández	1.243/91	60	7.631	16.753	16.897	-0,9	1.906	4.553	-58,1	Compañía Naviera Pérez Companc (34,2%); Oxy (24,3%); Petrolera Patagónica (0,75%); Inter Río Holding Establishment (0,75%)	286,3
Cuyana	Vizcacheras	1.044/91	90	2.295	9.244	9.244	0,0	393	633	-37,9	Astra (45%); Repsol (45%)	167,7
Subtotal				14.412	40.019	40.689	-1,6	5.318	9.722	-45,3		803,6
Austral	Santa Cruz I*	S/I	70	721	186	24	675,0	1.689	391	332,0	Quintana Petroleum (19,99%); Marc Rich (17,5%); Cía. Gral. de Combustibles (32,64%)	55,0
	Tierra del Fuego*	184/92	70	1.196	6.773	6.783	-0,1	30.684	28.303	8,4	Bridas (10%); Valdana (26,65%); Chauvco Resources (16,33%); Coastal Argentina (17%)	143,5
	Santa Cruz II*	398/92	70	7.779	1.719	2.514	-31,6	13.322	13.322	0,0	Compañía Naviera Pérez Companc (28%); Astra (28%); Inter Río Holding Establishment (14%)	141,6
Subtotal				9.695	8.678	9.321	-6,9	45.695	42.016	8,8		340,1
Noroeste	Aguaragüe	1.446/92	55	680	11.049	20.592	-46,3	58.526	58.526	0,0	Tecpetrol (19,64%); Ampolex (19,64%); Cía. Gral. de Combustibles (3,92%); Braspetro (11,78%)	174,6
	Palmar Largo	2.444/92	70	1.277	3.791	3.791	0,0	491	491	0,0	Pluspetrol (20,3%); Norcen (17,85%); Cía. Gral. de Combustibles (17,85%); Dong Won (14%).	36,1
Subtotal				1.956	14.840	24.383	-39,1	59.017	59.017	0,0		210,7
Total	9			26.064	63.537	74.393	-14,6	110.030	110.755	-0,7		1.354,4

*En base a Kozulj y Bravo (1993), para el área Santa Cruz I se consideró el yacimiento Ototel Aike. Para Tierra del Fuego, los yacimientos San Sebastián, Cañadón Piedras, La Sara y Cañadón Alfa. Respecto de Santa Cruz II se consideraron Río Sur Chico, Cóndor Oeste, Cóndor, Chimen Aike y Cerro Redondo.
Fuente: Elaboración propia en base a información suministrada por la Ley Nº 24.145; Decretos señalados; Dromi (1990); Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (1990-1994); Dromi (1991); Informe Perel Peral; Kozulj y Bravo (1993); Fundación Consejo para el Proyecto Argentino (1992); IAPG; Gaffney, Cline & Associates (1990).

Finalmente, en noviembre de 1992 se logró cerrar la licitación de las últimas áreas centrales, ubicadas en la Cuenca Noroeste: Palmar Largo y Aguaragüe. Los yacimientos de estas zonas eran ricos en petróleo (poseían alrededor del 7% de las reservas del país) pero principalmente en gas natural (contenían entre el 8% y el 11% de los reservorios argentinos), por el mayor peso relativo de Aguaragüe y el bajo nivel de extracción de petróleo (2% del país). Conforme la voluntad del Presidente, el precio base de ambas áreas se fijó en 146,6 millones de dólares[90]. El proceso contó con la participación de 5 consorcios que se disputaron estos yacimientos y que, finalmente, fueron adjudicados por un precio de 210,6 millones de dólares, un 43,7% superior al precio base, aunque representa apenas el 10% del valor potencial de mercado (2.100 millones de dólares).En este sentido, el 70% de Palmar Largo fue concedido por 36,1 millones de dólares a Pluspetrol, Norcen, Compañía General de Combustibles (Soldati) y Dong Won. Asimismo, el 55% de Aguaragüe fue obtenido por Tecpetrol, Ampolex, Compañía General de Combustibles (Soldati) y Braspetro, por 174,6 millones de dólares.

En conjunto, por el total de las 9 áreas centrales, las cuales tenían una extracción de crudo del 29,5% del país y un nivel de reservas de crudo y de gas natural de entre el 20% y el 15%, respectivamente, y que tenían un valor potencial de mercado de entre 7.500 y 8.200 millones de dólares, el Estado recaudó 1.354,4 millones de dólares —similar a lo que se esperaba cobrar por las primeras 4 áreas licitadas—, que redundó en un valor de venta de reservas en torno a los 2 dólares el BEP.

Asimismo, el objetivo, según declaraba el gobierno, era crear un mercado de libre disponibilidad para abastecer a las refinerías privadas; con la reconversión de los contratos de explotación y las áreas de interés secundario, que sumaban un flujo de extracción de petróleo cercano a los 11,5 millones de m³, alcanzaba para satisfacer las demandas de las destiladoras privadas. Este dato, que no es menor, expresa la causa real de la reestructuración del mercado petrolero: la voluntad de los capitales que participaban en el sector, sumado a otros operadores internacionales que buscaban ingresar al mercado, de obtener una mayor participación en la renta petrolera.

En el Cuadro 2.8 se puede apreciar la participación que los respectivos grupos económicos o conglomerados extranjeros tuvieron en las 9 áreas

[90] Si se desagrega la información se observa que por Aguaragüe el monto mínimo a superar rondaba los 113,3 millones de dólares, mientras que en Palmar Largo la cifra era de 33,4 millones de dólares.

centrales concesionadas al capital privado. Del análisis del cuadro emerge la existencia de una gran cantidad de empresas participando del negocio, lo que estaría señalando la gran productividad y rentabilidad de los yacimientos en cuestión. En segundo lugar, nuevamente se observa que los grupos económicos con mayor intervención en las áreas son los mismos que crecieron fuertemente con la última dictadura cívico-militar y que controlaron la mayor cantidad de áreas de interés secundario y áreas reconvertidas: Pérez Companc participó en tres áreas, Compañía General de Combustibles en idéntica cantidad y Astra Capsa en dos, al igual que Tecpetrol. Además, si se contemplan las primeras tres firmas del cuadro, con sus respectivas subsidiarias, se puede observar que, con mayor o menor participación, tienen injerencia en siete de las nueve áreas (77,8%). En definitiva, sólo seis empresas (Pérez Companc, Compañía General de Combustibles, Astra Capsa, Tecpetrol, Total Austral y Bridas) tuvieron marcada intervención en todas las áreas. Finalmente, cabe señalar la participación, por primera vez, de algunas empresas de capital extranjero que posteriormente tendrán gran incidencia en el mercado petrolero: Braspetro y Repsol (en rigor, esta última obtuvo, también junto a Astra, la concesión de cuatro áreas de interés secundario).

Cuadro 2.8. Participación de grupos económicos y empresas transnacionales en las áreas centrales concesionadas (en valores absolutos y %)*

	Único operador	Participación compartida	Total	% sobre total	Acumulado de áreas en las que tienen injerencia	%
Pérez Companc (Compañía Naviera Pérez Companc; Entre Ríos Inversiones; Petrolera Patagónica; Inter Río Holding Establishment) (Arg.)		3	3	33,3	3	33,3
Compañía General de Combustibles (Soldati) (Arg.)		3	3	33,3	6	66,7
Astra Capsa (Arg.)		2	2	22,2	7	77,8
Tecpetrol (Techint) (Arg.)		2	2	22,2	7	77,8
Total Austral (Francia)	1		1	11,1	8	88,9
Bridas (Bridas; Valdana) (Arg.)		1	1	11,1	9	100,0
Pluspetrol (Arg.)		1	1	11,1	9	100,0
Santa Fe Energy (EEUU)		1	1	11,1	9	100,0
Quintana Petroleum (EEUU)		1	1	11,1	9	100,0
Repsol (España)		1	1	11,1	9	100,0
Occidental Exploration (Oxy) (EEUU)		1	1	11,1	9	100,0
Ampolex (Australia)		1	1	11,1	9	100,0
Braspetro (Brasil)		1	1	11,1	9	100,0
Chauvco Resources Ltd. (Canadá)		1	1	11,1	9	100,0
Coastal Arg. (EEUU)		1	1	11,1	9	100,0
Dong Won (Corea)		1	1	11,1	9	100,0
Energy Development Corporation (EEUU)		1	1	11,1	9	100,0
Marc Rich (Suiza)		1	1	11,1	9	100,0
Norcen (Canadá)		1	1	11,1	9	100,0
Total de áreas	9	9	9	100,0		

*El total del porcentaje excede el 100% dado que se está contemplando la cantidad de áreas en las que cada grupo tiene participación tanto como operador único o compartido. No obstante, aquellas áreas en las que una empresa intervenía con otra de su propiedad fueron consideradas con una única participación.
Fuente: Elaboración propia en base al Cuadro 2.7.

2.4.4. *La fragmentación de YPF S.A.: permisos de exploración*

En octubre de 1991, cuando se desarrollaba en el país el XIII Congreso Mundial del Petróleo, el presidente Menem lanzó el denominado Plan Argentina de exploración, el cual consistía, en el marco de la política de eliminación del carácter regulador y productor del Estado en el mercado de hidrocarburos, en una licitación pública internacional para concursar 140 áreas[91] en todas las cuencas sedimentarias del país, con la finalidad de expandir la actividad exploratoria por medio de permisos de exploración con los mismos beneficios descriptos para las concesiones de explotación —libre disponibilidad del hidrocarburo extraído y del 70% de las divisas generadas por su venta, libertad para exportarlo, etc.—. El objetivo explícito del gobierno era acrecentar el horizonte de reservas que estaba en descenso desde 1976.

[91] Si bien se lanzó el Plan con esa cantidad de áreas, el número posteriormente se incrementó dado que la ley establecía que se consideraba áreas sujetas a permisos de exploración, todas aquellas que sean objeto de renuncia o reversión a favor del Estado Nacional.

Cuadro 2.9. Áreas licitadas y transferidas al capital privado en calidad de permisos de exploración, en el marco del Decreto N° 2.178/91 (Plan Argentina), 1991-1993

Cuenca	Área	Norma	N°	Empresa adquiriente y porcentaje de participación
Neuquina	Cerro Manzano	Decreto	1.642/91	Bridas
Noreste	Campo Gallo	Decreto	1.643/91	YPF S.A.; Triton Argentina Inc.; Santa Fe Energy Company of Argentina; Sol Petróleo S.A.
	Pampa del Infierno	Decreto	1.644/91	Bridas
	Añatuya	Decreto	1.244/92	Bridas; Coastal Oil & Gas Corporation
	Sachavoj	Resolución	60/92	Victrix Petroleum S.A.; Operaciones Especiales Argentinas S.A.
Noroeste	Yatasto	Decreto	2.475/92	Pluspetrol S.A.; YPF S.A.
	Coronel Moldes	Decreto	2.472/92	Pluspetrol S.A.; YPF S.A.
Cuyana y bolsones	Sierra Morada	Decreto	2.474/92	BHP Petroleum; Union Pacific Petroleum
	Santa Rosa	Decreto	2.464/92	Chauvco Resources S.A.
	Río Desaguadero	Decreto	2.467/92	Marathon Petroleum Arg.
	Mendoza	Decreto	2.473/92	Occidental Exploration Of Argentina Inc.
Neuquina	China muerta	Decreto	2.462/92	Victrix Petroleum S.A.; Bridge Oil Argentina Inc; Crusader Inc.
	Zapala	Decreto	2.468/92	Victrix Petroleum S.A.; Operaciones Especiales Argentinas S.A.
	Malargue Sur	Decreto	2.463/92	Tritron Argentina Inc.; Cadipsa S.A.
	Confluencia	Decreto	2.467/92	Victrix Petroleum S.A.; Bridge Oil Argentina Inc; Ampolex Ltd; Crusader Inc.
Golfo San Jorge	Buen Pasto	Decreto	2.470/92	Pluspetrol S.A.; YPF S.A.; Sipetrol S.A.; Norcen Int. Ltd.; Triton Arg. Inc.
	Río Senguer	Decreto	2.476/92	Union Pacific Petroleum Arg. Ltd.
Austral	Río Turbio	Decreto	2.465/92	Pérez Companc; Astra Capsa; Inter Rio Holding Establishment
	Río Grande Sur	Decreto	2.466/92	Chauvco Resources S.A.
Neuquina	Río Negro norte	Decreto	2.471/92	Compañía Naviera Pérez Companc
Costa Afuera Argentina	Plataforma Continental	Resolución	152/93	Norcen Int. Ltd.
Noroeste	Río Colorado	S/I	S/I	Hinton International
Neuquina	Estación Cervantes	S/I	S/I	Petrolera San Jorge

Fuente: Elaboración propia en base a información suministrada por Ley N° 24.145; Decretos señalados; Dromi (1990); *Ministerio de Economía y* Obras y Servicios Públicos (1990-1994); Dromi (1991); Informe Perel Peral; Kozulj y Bravo (1993); *Fundación Consejo para el Proyecto Argentino* (1992); IAPG; Gaffney, Cline & Associates (1990).

A diferencia del Plan Houston, no obligaba a las firmas privadas a asociarse con la petrolera estatal, ni debían abonar ningún derecho para realizar la exploración, sino únicamente asumir un compromiso de inversión (que no debía ser inferior a 1,5 millones de dólares). Las áreas licitadas en el Plan Houston sumadas a estas nuevas realizadas en el marco del Plan Argentina transferían una superficie cercana al 94% del país[92], por lo que reducía notablemente las zonas de exploración de YPF S.A.

La implementación del plan consistió en un sistema de apertura periódica de licitaciones durante los meses impares que, en una primera instancia, contempló alrededor de veinte zonas revertidas del Plan Houston. Las primeras rondas realizadas hasta 1993 dieron como resultado la adjudicación al capital privado de 23 áreas para su exploración (Cuadro 2.9).

Cuadro 2.10. Participación de grupos económicos y empresas transnacionales en las áreas de exploración entregadas en el marco del Plan Argentina (en valores absolutos y %)*

	Único operador	% sobre el total de áreas	Participación compartida	% sobre el total de áreas	Total	% sobre el total de áreas	Acumulado de áreas en las que tienen injerencia	%
YPF S.A. (Argentina)			4	17,4	4	17,4	4	17,4
Victrix Petroleum S.A.			4	17,4	4	17,4	8	34,8
Bridas (Argentina)	2	8,7	1	4,3	3	13,0	11	47,8
Pluspetrol S.A. (Argentina)			3	13,0	3	13,0	11	47,8
Triton Arg. Inc. (EEUU)			3	13,0	3	13,0	12	52,2
Chauvco Resources S.A. (Canadá)	2	8,7			2	8,7	14	60,9
Pérez Companc (Compañía Naviera Pérez Companc; Pérez Companc e Inter Holding Establishment) (Argentina)	1	4,3	1	4,3	2	8,7	16	69,6
Norcen Int. Ltd. (Canadá)	1	4,3	1	4,3	2	8,7	17	73,9
Union Pacific Petroleum Arg. Ltd. (Canadá)	1	4,3	1	4,3	2	8,7	19	82,6

[92] Hasta 1985 YPF tenía asignada el 93,1% de la superficie explorable del país y el resto estaba bajo responsabilidad de operadores privados.

Bridge Oil Argentina Inc. (Inglaterra)			2	8,7	2	8,7	19	82,6
Crusader Inc. (Inglaterra)			2	8,7	2	8,7	19	82,6
Operaciones Especiales Argentinas S.A.			2	8,7	2	8,7	19	82,6
Hinton International	1	4,3			1	4,3	20	87,0
Marathon Petroleum Arg. (EEUU)	1	4,3			1	4,3	21	91,3
Occidental Exploration Of Argentina Inc. (EEUU)	1	4,3			1	4,3	22	95,7
Petrolera San Jorge (Argentina)	1	4,3			1	4,3	23	100,0
Ampolex Ltd. (Australia)			1	4,3	1	4,3	23	100,0
Astra Capsa (Argentina)			1	4,3	1	4,3	23	100,0
Bhp Petroleum (Australia)			1	4,3	1	4,3	23	100,0
Cadipsa S.A. (Argentina)			1	4,3	1	4,3	23	100,0
Coastal Oil & Gas Corporation (EEUU)			1	4,3	1	4,3	23	100,0
Sipetrol S.A. (Chile)			1	4,3	1	4,3	23	100,0
Total de áreas de exploración	23		23		23		23	

*El total del porcentaje excede el 100% dado que se está contemplando la cantidad de áreas en las que cada grupo tiene participación tanto como operador único o compartido. No obstante, aquellas áreas en las que una empresa intervenía con otra de su propiedad fueron consideradas con una única participación.

Fuente: Elaboración propia en base al Cuadro 2.9.

A primera vista, queda de manifiesto, al igual que en los contratos de exploración propiciados por la última dictadura y en el Plan Houston del radicalismo, la aversión del capital privado para asumir inversiones de riesgo. Expresión de esto es que en tres años solamente se entregaron 23 permisos de exploración sobre 140 que se licitaron, apenas el 16,4%. Al analizar el Cuadro 2.10 se puede apreciar que, al igual que en el Plan Houston (Cuadro 1.8), el mayor número de empresas fue de origen extranjero. Sin embargo, si se consideran las de capital nacional, entre las que más áreas adquirieron se encuentran: Pérez Companc, Pluspetrol, Astra Capsa, Bridas y Techint (Cadipsa). No obstante, queda claro que si bien participaron de este proceso, la inversión fue muy inferior a la realizada en las áreas concesionadas para la explotación a partir de que se insertaron en los segmentos más rentables de la actividad. Otro dato relevante es que la mayor empresa que adquirió derechos de exploración fue la petrolera estatal siendo, nuevamente, la que mayor riesgo asumió.

2.4.5. La fragmentación de YPF S.A.: otros activos del mercado primario y secundario

En virtud de lo establecido por el Plan de Transformación de YPF S.A., siempre en el marco de las leyes madre que habilitaron los procesos de privatización, se dispuso la licitación de un conjunto de activos de la petrolera que, en los parámetros de la consultora McKinsey, no eran estratégicos y/o tampoco rentables.

Conforme esto, luego de las licitaciones pertinentes, diversos activos de la empresa fueron privatizados. El primero en ser vendido fue el complejo Campo Durán, conformado por la refinería ubicada en Salta y el poliducto que unía la destilería con la planta Montecristo en la provincia de Córdoba. Este ducto tenía una extensión de 1.108,9 km y una capacidad de transportar 5.500 m^3 de derivados del petróleo crudo por día (SIGEP, 1991). En noviembre de 1992, el consorcio liderado por Pluspetrol resultó adjudicatario por 64,1 millones de dólares del 70% de sus acciones, conservando YPF S.A. el 30% restante. Esta no había sido la única propuesta realizada, sino que también se había presentado la sociedad formada por Compañía General de Combustibles (Soldati), Algas y DAPSA (Soldati), con una oferta de 58,0 millones de dólares, la cual fue desestimada por ser inferior a la anterior. Tal como se observa en el Cuadro 2.11, el consorcio ganador, el cual constituyó la empresa Refinería del Norte S.A. (Refinor), estaba integrado por Pérez Companc (28%), Pluspetrol (21%), Isaura (10,5%) y Astra (10,5%).

La siguiente refinería en ser vendida en enero de 1993 fue Dock Sud, adquirida en un 100% por Destilería Argentina de Petróleo S.A. (DAPSA) perteneciente al grupo Soldati, que abonó 11,7 millones de dólares. Finalmente, a los dos meses se firmó el decreto que habilitó la transferencia de la totalidad del paquete accionario de la última destilería, San Lorenzo, ubicada en la provincia de Santa Fe, al único consorcio que realizó una oferta, conformado por Pérez Companc (42,5%), PASA (perteneciente a este mismo grupo, 12,5%) y CGC (Soldati, 42,5%), por 12,2 millones de dólares. El primer análisis permite observar que tanto Pérez Companc como Soldati obtuvieron marcada participación en las refinerías transferidas al sector privado, lo que les permitió un considerable proceso de integración vertical.

El otro ducto en el que la petrolera estatal vendió el 70% de las acciones fue el Allen-Puerto Rosales, convertido luego en Oleoductos del Valle S.A. Bajo esta operación se estaban transfiriendo al dominio privado los troncales de acceso al oleoducto Allen junto con el ducto que finaliza en la terminal Puerto Rosales, con una capacidad de transportar por una extensión de 1.000

kilómetros, alrededor de 24.000 m³ de petróleo crudo por día. A la licitación se presentaron dos consorcios: el primero ofertó 77,1 millones de dólares y estaba conformado por Pérez Companc (23,1%), Bolland y Cía. (14,0%), Bridas SAPIC (11,9%), Pluspetrol (11,9%), Astra (7,0%) y Tecpetrol (2,1%); mientras que el segundo, compuesto por Compañía General de Combustibles (Soldati) (67,2%) e Interpetrol S.A.[93] (2,8%), ofreció 76,0 millones de dólares, por lo que se le adjudicó al primero de ellos por medio de la resolución del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos Nº 269/93 (Cuadro 2.11). La propuesta del consorcio liderado por Pérez Companc, vale señalar, consistía en un pago del 20% al contado y el resto se financiaría en cuotas semestrales.

En la misma resolución por medio de la cual se llamó a concurso público nacional e internacional para licitar el oleoducto mencionado (la Resolución Nº 1.400/92), se dispuso también la privatización del 70% de las acciones de la Estación de Bombeo y Terminal Marítima Puerto Rosales (Ebytem S.A.). Para este activo se presentaron, nuevamente, dos oferentes: el primero fue la empresa Isaura (dedicada al mercado secundario, fundamentalmente refinación de crudo y comercialización de derivados) que realizó el mayor ofrecimiento, 19,0 millones de dólares; frente al consorcio integrado por Pérez Companc, Interpetrol, Astra, Compañía General de Combustibles (Soldati), Sernova, Bridas y Pluspetrol, que presentó una oferta de 16,1 millones de dólares. Conforme ello, en enero de 1993 se le adjudicó a Isaura el 70% de las acciones de Ebytem S.A. (Cuadro 2.11).

A mediados de ese año se llamó nuevamente a concurso público nacional e internacional para seleccionar las empresas que estuvieran interesadas en adquirir el 70% de las acciones de la Terminales Marítimas Patagónicas S.A., sociedad encargada de la prestación de los servicios de almacenaje y embarque de petróleo crudo de las terminales marítimas de Caleta Córdova, ubicada en la provincia de Chubut y Caleta Olivia, en Santa Cruz, ambas en el Golfo San Jorge. Se presentaron tres consorcios con la intención de ingresar a esta sociedad: por un lado, la norteamericana Galveston Houston Co. que realizó una oferta por 5,5 millones de dólares; por el otro, la sociedad Plusvi Petrol (56%) y Formicruz S.E. (14%) que presentaron en los pliegos una propuesta de 8,5 millones de dólares; y, finalmente, el consorcio compuesto por Pérez Companc (13,8%), Astra Capsa (6,0%), Bridas SAPIC (4,8%), Dapetrol —Techint— (9,2%), Amoco Andina (20,3%), Cadipsa —Techint— (5,3%), CAPSA (3,2%), Total Austral (7,4%) que hizo un ofrecimiento de 10,1 millones de dólares y, por tal razón, en octubre de ese año logró asociarse con YPF S.A. en el emprendimiento (Cuadro 2.11).

[93] Interpetrol S.A. era una empresa de capitales mixtos dedicada a la comercialización en el exterior de los hidrocarburos, en la que YPF S.E. poseía el 49% de las acciones, las cuales fueron compradas en enero de 1993 por el grupo Soldati.

La política de fragmentar a la petrolera estatal incluyó la transferencia del comercio marítimo de hidrocarburos, ya sea en lo que respecta al 70% de las acciones de la empresa que controlaba YPF S.A., Transportes Marítimos Petroleros S.A., como en lo relativo a la flota marítima que ésta poseía. Con respecto a la primera, esa compañía, propietaria de cuatro buques petroleros con una capacidad de 175.624 toneladas métricas (Ingeniero Fuchs, Humberto Behin, presidente Arturo Illia y Capitán Constante) se licitó con ciertos requisitos, entre los que se encontraban que el nuevo consorcio tuviera experiencia en la gestión de por lo menos tres buques de arqueo superior a 500 toneladas, experiencia naval en el transporte de 100 mil toneladas de carga y un patrimonio neto de 2 millones de dólares. A su vez, el pliego establecía que por un período de tres años YPF S.A. contrataría con la nueva sociedad el transporte anual de 3 millones de m³ de su comercio de cabotaje marítimo de crudo.

A la licitación se presentaron cuatro sociedades, una de las cuales (World Carrier Marine Investment S.A.) fue descalificada. Entre las tres restantes se encontraban Oceanmarine S.A. que ofertó la suma de 24,0 millones de dólares; Tsakos Shipping & Trading S.A., 28,0 millones de dólares y Antares Naviera S.A. (conformadas por Antares Naviera —Astra—, 38,5%; Ultragas International S.A., 17,5%; Ciamar S.A., 7%; y Del Bene S.A., 7%), con un ofrecimiento de 41,9 millones de dólares, que le permitió, en tanto fue el más alto, obtener el 70% de las acciones de la empresa (Cuadro 2.11).

Con respecto a la flota marítima propiedad de la petrolera estatal, se licitaron 20 buques tanque, 11 lanchas y 13 embarcaciones menores. De estos últimos, tres se vendieron en 1994 por 53.460 dólares, y 10 quedaron sin adjudicar, mientras que tampoco hubo interesados en las 11 lanchas. La situación fue distinta con los buques tanque en tanto que los 20 fueron transferidos al sector privado. De esta manera, tal como se observa en el Cuadro 2.11, durante 1993, Naviera Sur Petrolera S.A., propiedad del Sindicato Unido de Petroleros del Estado, adquirió nueve buques, la firma Constant Shipping LTD. adquirió tres, y un número similar Lunmar Naviera S.A. Por su parte, la compañía Antares Naviera S.A. de la petrolera Astra compró dos buques al igual que la firma Global Marketing Systems, mientras que Melton Trading Panamá tomó posesión de uno. Por el total de los buques vendidos, se recaudaron 27 millones de dólares.

El último conjunto de activos que se entregaron en el proceso de fragmentación de YPF S.A.[94], fue el de los equipos de perforación y terminación. La venta de este material, en el corto y mediano plazo, generó un perjuicio

[94] Ciertos activos fueron transferidos luego de 1993, como por ejemplo el Centro de Investigaciones ubicado en Florencio Varela, el cual fue cerrado en 1994. Como reemplazo, se crearon dos centros más pequeños de tecnología aplicada, uno dedicado a la exploración

en las inversiones que la petrolera estatal estaba realizando o que pudiera ejecutar en el futuro cercano. En total se licitaron 31 equipos, pero lograron adjudicarse 21 por un precio total de 6,1 millones de dólares. Entre los que más equipos adquirieron se encuentran Parker Drilling Int. con cinco unidades (1,8 millones de dólares) y Tecnicagua y Clear S.R.L. con cuatro cada uno (1,6 y 0,8 millones de dólares, respectivamente) (Cuadro 2.11).

Por esta fase del proceso de fragmentación de la petrolera estatal, se recaudaron 269,2 millones de dólares que, comparando con los volúmenes cobrados por la concesión de las reservas, no representa una suma muy significativa, pero sí contribuyeron a consolidar el proceso de desarticulación tanto vertical como horizontal de YPF S.A.

Cuadro 2.11. Privatización de los principales activos de YPF S.A. ubicados en el mercado primario y secundario, 1992-1993

Sector	Activo	Nombre	Tipo de operación	Empresa adquiriente y porcentaje de participación	Norma	Nº	Precio en millones de dólares
Ductos	Poliducto/ Refinería	Campo Durán hasta entrada Planta Montecristo	Venta del 70%	Refinor S.A.: Pérez Companc (28%), Pluspetrol (21%), Isaura (10,5%) y Astra (10,5%)	Decreto	2.445/92	64,1
Ductos	Oleoducto	Troncales de acceso a Allen y Oleoducto Allen - Estación Puerto Rosales	Venta del 70%	Pérez Companc (23,1%); Bolland y Cía. (14,4%); Bridas (11,9%); Pluspetrol (11,9%); Astra (7%) y Tecpetrol (2,1%) (20% contado y el resto en cuotas mensuales). Luego se convirtió en Oleoductos del Valle S.A.	Resolución	269/93	77,1
Refinación	Refinería	Dock sud	Venta	Destilería Argentina de Petróleo S.A. (Dapsa) (Grupo Soldati)	Resolución	145/93	11,7
		San Lorenzo	Venta	Composición accionaria: Cía. Gral. de Combustibles (42,5%), Pérez Companc S.A. (42,5%) y Petroquímica Argentina S.A. (Pasa, de Pérez Companc) (15%)	Resolución	270/93	12,2

y extracción, ubicado en Luján de Cuyo (provincia de Mendoza) y otro para refinación y *marketing* de productos de petróleo, situado en Ensenada (provincia de Buenos Aires).

Bombeo	Bombeo de petróleo	Estación de Bombeo y Terminal Marítima Puerto Rosales (Ebytem)	Venta del 70%	Isaura	Resolución	139/93	19,0
Flota	Buque tanque	Florentino Ameghino	Venta	Lunmar Naviera S.A.	Resolución	918/93	0,5
		Cabo Espíritu Santo	Venta	Naviera Sur Petrolera S.A.	Resolución	1.042/93	2,2
		Puerto Diamante	Venta	Naviera Sur Petrolera S.A.			
		Campo Durán	Venta	Naviera Sur Petrolera S.A.			
		Cañadón Seco	Venta	Constant Shipping LTD			0,9
		Puerto Rosales	Venta	Constant Shipping LTD			0,8
		Puerto Posadas	Venta	Naviera Sur Petrolera S.A.			
		Ingeniero Reca	Venta	Naviera Sur Petrolera S.A.	Resolución	916/93	0,6
		Goya	Venta	Naviera Sur Petrolera S.A.	Resolución	916/93	0,1
		Hernandarias	Venta	Naviera Sur Petrolera S.A.			
		Ministro Ezcurra	Venta	Naviera Sur Petrolera S.A.			
		Ingeniero Villa	Venta	Antares Naviera S.A. (Astra			2,9
		Libertador San Martín	Venta	Antares Naviera S.A. (Astra)			2,9
		Ingeniero Silveira	Venta	Naviera Sur Petrolera S.A.			
		13 de diciembre	Venta	Global Marketing Systems			0,2
		Gral. Güemes	Venta	Lunmar Naviera S.A.	Resolución	918/93	0,5
		Ingeniero Hermite	Venta	Lunmar Naviera S.A.	Resolución	918/93	0,6
		Ingeniero Huergo	Venta	Melton Trading Panamá	Resolución	1.548/93	0,9
		Medanito	Venta	Constant Shipping LTD			1,0
		San Lorenzo	Venta	Global Marketing Systems			0,3
Transporte marítimo de hidrocarburos	Acciones	Transportes Marítimos Petroleros S.A. (incluye los buques Ingeniero Fuchs, Humberto Behin, Presidente Arturo Illia y Capitán Constante)	Venta del 70%	Antares Naviera -Astra- (38,5%), Ultragas International S.A. (17,5%), Ciamar S.A. (7%) y Del Bene S.A. (7%)		Ago-93	41,9
Explotación de terminales	Terminales marítimas patagónicas	Caleta Córdova y Caleta Olivia	Venta del 70%	Pérez Companc (13,79%), Astra (6,02%), Bridas (4,83%), Dapetrol (9,24%), Amoco Andina (20,3%), Cadipsa (5,32%), Cías. Asociadas Petroleras (3,15%) y Total Austral (7,35%)		Oct-93	10,1

Perforación	Equipos de perforación y terminación	Lote 04; Rotary 22; Marca Upetrom 320	Venta	Cadesa S.A.			0,3
		Lote 05; Rotary 33; Marca Ideco H-40	Venta	Estirpe S.A.			0,2
		Lote 06; Rotary 11; Marca National 110	Venta	Cadesa S.A.			0,4
		Lote 10; Rotary 30; Marca Upetrom 150	Venta	Tecnicagua S.A.			0,5
		Lote 11; Rotary 31; Marca Upetrom 150	Venta	Tecnicagua S.A.			0,5
		Lote 12; Rotary 32; Marca Upetrom 150	Venta	Cadesa S.A.			0,3
		Lote 16; Rotary 21; Marca Upetrom 200	Venta	Tecnicagua S.A.			0,3
		Lote 17; Rotary 15; Marca Ideco H-525	Venta	Drillers Int.			0,2
		Lote 19; Rotary 18; Marca Ideco H-40	Venta	Drillers Int.			0,2
		Lote 20; Rotary 01; Marca Ideco H-40	Venta	Clear S.R.L.			0,2
		Lote 21; Rotary 24; Marca Upetrom 200	Venta	Parker Drilling Int.			0,5
		Lote 22; Rotary 73; Marca Ideco H-525	Venta	Parker Drilling Int.			0,3
		Lote 23; Rotary 25; Marca Oilwell 66	Venta	Parker Drilling Int.			0,3
		Lote 24; Rotary 65; Marca Oilwell 66	Venta	Parker Drilling Int.			0,3
		Lote 25; Rotary 23; Marca Oilwell 66	Venta	Clear S.R.L.			0,3
		Lote 26; Rotary 07; Marca Ideco H-40	Venta	Arpetro S.A.			0,3
		Lote 27; Rotary 08; Marca Ideco H-40	Venta	Parker Drilling Int.			0,3
		Lote 28; Rotary 09; Marca Ideco H-40	Venta	Tecnicagua S.A.			0,3
		Lote 29; Rotary 27; Marca Ideco H-40	Venta	Clear S.R.L.			0,3
		Lote 30; Rotary 70; Marca Oilwell 66	Venta	Clear S.R.L.			0,2
		Lote 31; Rotary 82; Marca Ideco H-25 (RTP)	Venta	Vender S.A.			0,1
Total							269,2

*Si bien no se pudo identificar el precio al que se vendieron durante 1993 algunos de los buques tanque, sí se sabe que por la totalidad se obtuvo 27 millones de dólares.
Fuente: Ley Nº 24.145, Área de Economía y Tecnología de la FLACSO, Informes privatizaciones (1990-1994).

Por otro lado, no es casual que los grupos económicos que obtuvieron la mayor cantidad de concesiones ya sea en las áreas secundarias, centrales o la reconversión de contratos (Pérez Companc, Techint, Astra Capsa, Pluspetrol S.A., Bridas, Compañía General de Combustibles —Soldati—), hayan sido quienes participaron en la asociación de refinerías, ductos, terminales marítimas y transportes marítimos, en tanto que les confería una considerable posición dominante en el mercado a partir de la integración vertical adquirida, más allá de la concentración que en cada sector este proceso les confirió. A su vez, el control de las terminales marítimas patagónicas los posicionaba en un lugar estratégico para el comercio internacional de hidrocarburos y sus derivados, de ahí que el consorcio integrara a los principales grupos económicos. De este modo, esta parte del proceso de fragmentación contribuyó a consolidar un posicionamiento estratégico de los grupos económicos y conglomerados extranjeros, en la conformación del denominado oligopolio petrolero por la fuerte integración tanto vertical como horizontal que adquirieron.

2.5. La fragmentación como proceso de desarticulación de YPF S.A. como empresa testigo y de concentración privada en el mercado primario de hidrocarburos

El objetivo *manifiesto* del gobierno en relación con la amplia reforma desarrollada entre 1989 y 1993 en el complejo hidrocarburífero, tenía como puntos nodales, por un lado, la creación de un mercado competitivo de hidrocarburos, a través de los procesos de fragmentación señalados, en el que ningún operador pudiera controlar, como hasta entonces realizaba YPF S.E., grandes magnitudes de petróleo y/o gas natural. Por el otro, y vinculado con el anterior, eliminar el carácter regulador del Estado y de la petrolera estatal en los distintos segmentos de la actividad, aspecto que contemplaba la desaparición de la mesa de crudos, la liberalización de los precios de dichos recursos y la anulación de la restricción para importar y exportar petróleo, gas natural y sus derivados, asumiendo que, a partir de esto y con un mercado de competencia, el precio estaría determinado por el costo marginal de extracción y el costo marginal de su uso, como resultado de la decisión descentralizada de productores maximizadores de beneficios en el marco del libre juego entre la oferta y la demanda.

Dicha competencia entre productores que buscan maximizar ganancias, a su vez, propiciaría inversiones de riesgo en exploración con el consecuente impacto en el incremento de las reservas y un aumento en el flujo de explotación, lo cual produciría saldos exportables con la consiguiente generación de ingresos de divisas al país. En este mercado de "competencia", argumentaban desde el gobierno, la petrolera estatal no podía seguir funcionando con activos no rentables ni estratégicos que aumentaran su ineficiencia, motivo por el cual emprendieron el proceso de fragmentación —o reestructuración, en el discurso oficial— de YPF S.E. para que pudiera adaptarse al nuevo entorno. Finalmente, el objetivo de maximizar los beneficios por parte de los nuevos operadores, sumado a que en el mercado "competitivo" el precio de los hidrocarburos se igualaría al costo marginal de provisión de éstos, originaría una redistribución más equitativa y eficiente de la renta petrolera entre todos los actores (extractores, refinadores, comercializadores, consumidores y el Estado), anteriormente captada por un Estado ineficaz[95]. En función de estos objetivos se sancionaron los Decretos N° 1.055, 1.212 y 1.589 todos de 1989, entre otras disposiciones.

Si bien desde la corriente neoclásica, sustento teórico de las políticas del gobierno, estos preceptos —desvinculados de la dinámica de desarrollo de cualquier sociedad— se cumplen, como no podía ser de otra manera, en la práctica no funcionaron así. Como se observa en el Cuadro 2.12, dentro de las áreas entregadas a un único operador, conforme las 147 que se concesionaron, los primeros cinco grupos económicos (todos argentinos en su origen de capital) luego del proceso de fragmentación controlaban el 25,2% de ellas, número que ascendía al 27,9% considerando los seis primeros grupos económicos o conglomerados extranjeros. En efecto, teniendo en cuenta el total de áreas de cada empresa, Pérez Companc poseía injerencia en 31 de las 147 zonas transferidas (21,1% del total), Techint en 22 (15,0%), Astra Capsa en 15 (10,2%), Pluspetrol en 13 (8,8%) y Bridas en 13 (8,8%). Dado que en varias de estas áreas los grupos señalados operaban en consorcio, si se analizan las zonas en las que operaban, ya sea con mayor o menor participación o como único operador o compartido, se advierte que los primeros cinco tienen injerencia en 81 áreas (55,1% del total) cifra que asciende a 88 (59,9%), si se consideran los primeros seis grupos económicos o conglomerados extranjeros, y a 92 áreas (62,6%) al contemplar las siete principales (Cuadro 2.12).

[95] Para un análisis de cómo y por qué estos supuestos no se cumplieron, se recomienda Kozulj (2002 y 2005), Barrera (2012b; 2013a y 2013b).

En conjunto, finalizado el proceso de fragmentación y luego de un desembolso estimado en 1.804 millones de dólares, el capital privado pasó a operar sobre cerca del 40% de las reservas de gas natural del país y alrededor del 55% de las de petróleo con un valor potencial de mercado de entre 22.000 y 25.000 millones de dólares, lo cual le permitió extraer, en volúmenes de 1993, el 53% y 62% de ambos hidrocarburos, respectivamente. Es importante detenerse en este punto dado que se le transfirieron recursos con elevado potencial de negocio —y algunos, como las áreas reconvertidas, sin pago monetario— a un muy acotado número de grandes actores que pagaron reservas, en conjunto, por un valor de apenas 0,9 dólares el BEP lo que permite cuantificar la subvaluación del traspaso y el nivel de rentabilidad del negocio.

Incluso la "distribución" inequitativa de áreas afectó la autoproclamada competencia perfecta del mercado —del planteo neoclásico— y, de forma derivada, generó una formación de precios oligopólica con la correlativa apropiación por parte de un sector de una renta extraordinaria (Barrera, 2013a y 2013c). Un caso interesante es el del gas natural que entre 1993 y 2001 aumentó su precio en un 46% cuando la inflación fue del 4,7% y los costos de explotación se redujeron el 2,2%.

En cuanto al argumento tanto del gobierno como de quienes participaban en el mercado, basado en que esta apertura al capital privado generaría inversiones de riesgo en el sector y, consecuentemente, un incremento en los niveles de reservas que le atribuirían una dinámica mayor al mercado, es preciso remarcar que, al igual que el Plan Houston, las empresas asumieron el menor riesgo posible e invirtieron en las zonas ya conocidas y de mayor productividad. En efecto, si se dejan de lado las áreas centrales —debido a su gran rentabilidad— y las zonas con contratos de explotación reconvertidos —las cuales ya estaban siendo operadas por estas empresas con, por lo general, altos rendimientos—, se puede observar en el Cuadro 2.13 que, considerando las zonas de interés secundario entregadas en concesión y los permisos de exploración, las inversiones de capital fueron hacia los yacimientos de riesgo bajo o moderado[96].

[96] Si a estos datos se le agregaran los relativos a los contratos reconvertidos y los de las áreas centrales, los niveles de concentración de la inversión en las zonas de bajo o moderado riesgo serían todavía mayores.

Cuadro 2.12. Participación de los primeros nueve grupos económicos y empresas transnacionales en las áreas entregadas al capital privado (concesiones de explotación de áreas secundarias y centrales, reconversión de contratos y permisos de exploración) (valores absolutos y %)*

	Único operador	% sobre el total de áreas	Participación compartida	% sobre el total de áreas	Total	% sobre el total de áreas	Acumulado de áreas en las que tienen injerencia	%
Pérez Companc (Compañía Naviera Pérez Companc; Entre Ríos Inversiones; Petrolera Patagónica; Inter Rio Holding Establishment; Tecsa) (Argentina)	18	12,2	13	8,8	31	21,1	31	21,1
Techint (Tecpetrol y Cadipsa) (Argentina)	9	6,1	13	8,8	22	15,0	52	35,4
Astra Capsa (Astrafor; Unola Argentina; Phillips Petroleum Argentina Development Company) (Argentina)	2	1,4	13	8,8	15	10,2	62	42,2
Pluspetrol S.A. (Argentina)	5	3,4	8	5,4	13	8,8	73	49,7
Bridas (Bridas; Valdana; Apco) (Argentina)	3	2,0	10	6,8	13	8,8	81	55,1
Glacco Cía Petrolera S.A. (Canadá)	4	2,7	3	2,0	7	4,8	88	59,9
Compañía General de Combustibles (Soldati) (Argentina)		0,0	7	4,8	7	4,8	92	62,6
Triton Argentina Inc. (Canadá)	4	2,7	2	1,4	6	4,1	96	65,3
YPF S.A. (Argentina)	2	1,4	4	2,7	6	4,1	96	65,3
Resto	24		129		153		147	100,0
Total áreas entregadas	147		147		147		147	100,0

*El total del porcentaje excede el 100% dado que se está contemplando la cantidad de áreas en las que cada grupo tiene participación tanto como operador único o compartido. No obstante, aquellas áreas en las que una empresa intervenía con otra de su propiedad fueron consideradas con una única participación.

Fuente: Elaboración propia en base a Cuadros 2.3, 2.5, 2.7 y 2.9.

Dentro de los permisos de exploración se puede observar (Cuadro 2.13) que, del total licitados (173), 117 quedaron desiertos (el 67,6%), 99 de ellos (84,6% de los no adjudicados) pertenecientes a áreas con alto o muy alto riesgo minero. Asimismo, durante el período de fragmentación de la petrolera estatal (1989-1993) se otorgaron 23 permisos de exploración (el 13,3% sobre el total de las 173 áreas licitadas para exploración), de los cuales 18 de ellos (78,3%) fueron en zonas de bajo o moderado riesgo minero y 5 (21,7% restante) en las de alto o muy alto riesgo. Si se consideran los permisos obtenidos luego de 1993, se observa que alcanzan a 33 (el 19,1% sobre el total de permisos licitados), de los cuales 14 (42,4%) se ubicaban en zonas de bajo o moderado riesgo minero y 19 (57,6%) en las de alta o muy alta incertidumbre (Cuadro 2.13).

El panorama se modifica si se presta atención a las áreas de interés secundario ofertadas, dado que de las 90 que ingresaron a la licitación, apenas 2 quedaron desiertas (el 2,2% del total). A su vez, de las 88 que lograron ser concesionadas, 87 pertenecían a áreas de bajo o moderado riesgo minero (85 entregadas en el proceso de fragmentación de la empresa), contra una perteneciente a una zona de alto o muy alto riesgo.

Cuadro 2.13. Cantidad de áreas adquiridas por el capital privado hasta 1993, después de ese año o que quedaron desiertas ya sea en calidad de permisos de exploración o concesiones de explotación (valores absolutos y %)

Riesgo	Permisos de exploración								Áreas de interés secundario concesionadas							
	Hasta 1993	%	Después 1993	%	Desierto	%	Total	%	Hasta 1993	%	Después 1993	%	Desierto	%	Total	%
Bajo/moderado*	18,0	78,3	14,0	42,4	18,0	15,4	50,0	28,9	85,0	98,8	2,0	100,0	2,0	100,0	89,0	98,9
% sobre total de permisos o concesiones licitado/as	10,4		8,1		10,4		28,9		94,4		2,2		2,2		98,9	
Alto/muy alto*	5,0	21,7	19,0	57,6	99,0	84,6	123,0	71,1	1,0	1,16	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	1,1
% sobre total de permisos o concesiones licitado/as	2,9		11,0		57,2		71,1		1,1		0,0		0,0		1,1	
Total	23,0	100,0	33,0	100,0	117,0	100,0	173,0	100,0	86,0	100,0	2,0	100,0	2,0	100,0	90,0	100,0
% sobre total de permisos o concesiones licitado/as	13,3		19,1		67,6		100,0		95,6		2,2		2,2		100,0	

*Para realizar esta clasificación se consideró de bajo riesgo a las Cuencas Golfo San Jorge, Neuquina y Noroeste; de moderado riesgo a Austral, Cuyana y Cuyana y Bolsones; de alto riesgo a Salada Marina, Rawson Marina, Noreste; Del Colorado, Del Salado, Ñirihuau, Península de Valdés Marina, y muy alto riesgo a Del Claromecó y Los Bolsones, en base a la clasificación de Consejo para el Proyecto Argentino (1992) y Pucci (2006).
Fuente: Elaboración propia en base a la sistematización de los Cuadros 2.4 y 2.9.

Del cuadro se desprende que el capital privado tendió a realizar inversiones en las áreas de mayor seguridad, relegando aquellas que presentaban alto o muy alto riesgo. En este sentido, concentró sus esfuerzos en las concesiones de explotación y postergó las relativas a los permisos de exploración. Más aún, cuando decidió invertir en estas últimas, lo hizo en las que más probabilidades de hallar hidrocarburos poseía.El análisis de la venta de los activos que no se ceñía a la concesión de las reservas otorgó una perspectiva similar. En este sentido, la adquisición de las diversas propiedades de YPF S.A. confería nulo riesgo al inversor y acrecentaba el poder dominante de los grupos económicos y conglomerados extranjeros que participaron, al permitirles generar procesos de integración vertical.

Los objetivos *explícitos* del gobierno, en realidad, colisionaban con el diseño e implementación de las políticas públicas que el propio Poder Ejecutivo llevó a la práctica, tanto en el sector petrolero como en el conjunto de la economía. Expresión de ello es la anulación de las restricciones establecidas en los segundos párrafos de los artículos 25 y 34 de la Ley de Hidrocarburos, reemplazándolas por un límite de tal laxitud que permitió concentrar una gran cantidad de áreas por parte del capital privado, contrario al (supuesto) espíritu del denominado proceso de desregulación que sostenían propiciar.

Todo parece indicar que contrariamente al discurso del gobierno, el cual se basaba en generar un proceso de desregulación e ingreso masivo de capitales en un escenario de competencia perfecta, el proceso de fragmentación de YPF S.E. estuvo guiado por la disputa en el plano agregado entre el capital concentrado local (tanto nacional como extranjero) y los acreedores externos por la apropiación de los recursos del Estado[97].

En un proceso en que los organismos internacionales reclamaban la privatización de las empresas públicas —con el objetivo de que el Estado incrementara sus ingresos para pagar el capital de la deuda externa y los intereses devengados y, a su vez, se habilitara el acceso del capital a mercados con alta rentabilidad— y la reestructuración de los diversos mercados —con la finalidad de que el Estado no interfiriera en el proceso de acumulación privada— se

[97] Si bien todavía no se describió cómo operó esta fracción del capital, en el capítulo siguiente se analizará el comportamiento que tuvo en el proceso de enajenación del capital social, aspecto que contribuye a señalar que la fragmentación y desregulación fueron procesos *previos pero constitutivos* de la privatización de YPF.

desarrolló la fragmentación de YPF S.E. en el marco de la transferencia de la capacidad regulatoria al sector privado[98] —nueva arquitectura del mercado—.

Conforme ello, la resolución de esta cuestión socialmente problematizada, a partir de la puesta en escena pública por las diversas fracciones del capital en disputa, estuvo condicionada por las presiones que ejercieron, en el plano local, los grupos económicos y conglomerados extranjeros, y en el internacional, por las acreedores externos, que se vieron beneficiados por las políticas sectoriales —e incluso, macroeconómicas— durante la última dictadura cívico-militar y que no estaban dispuestas a ceder sus lugares de privilegios. Es menester recordar que parte de las fracciones del capital que adquirieron los activos de la empresa eran quienes durante la administración estatal de YPF S.E. internalizaban ganancia por sobreprecios por medio de los contratos de locación firmados, principalmente, desde 1977, drenaje que se obstruiría definitivamente con la transferencia al capital privado de la propiedad de la empresa y la liberalización de los precios con la eliminación de la intervención estatal en el mercado ampliado de hidrocarburos.

En este marco, y frente a la necesidad del gobierno de incrementar sus ingresos para saldar las cuentas con los acreedores internacionales y reducir el déficit fiscal, se decidió iniciar el proceso de fragmentación de YPF S.E. con la finalidad de que estas fracciones que se desenvolvían en el sector acompañaran y legitimaran (no sin contradicciones) la posterior privatización de YPF S.E. Indudablemente, la dinámica macroeconómico-política condicionó la resolución del conflicto, elemento que puede observarse a través del estudio de su nudo: la fragmentación.

En un escenario de transferencia de capacidad regulatoria desde el Estado al sector privado, la desarticulación de YPF S.E. cumplió con el objetivo de desintegrar parcialmente tanto vertical como horizontalmente la compañía eliminándola como empresa testigo y reguladora del mercado de hidrocarburos y de ampliar el proceso de acumulación del capital de los operadores a partir de la adquisición de nuevos activos.

De esta manera, es plausible sostener que los procesos de fragmentación de la petrolera estatal y de reestructuración de la arquitectura del complejo

[98] En esta línea, Basualdo expresó: Si bien la privatización de las empresas estatales era una condición *sine qua non* de los acreedores, como forma de recuperar buena parte del capital adeudado por el Estado, el desarrollo de los acontecimientos hizo que la fracción dominante local coincidiera con ellos, porque percibió que de esa manera accedería a la propiedad de activos de enorme magnitud con elevada tasa de rentabilidad potencial (Basualdo, 2006: 291).

hidrocarburífero fueron expresión de la colisión de intereses entre las fracciones de clase que integraban el bloque de poder gestado desde el último gobierno de *facto*. Este hecho marca una peculiar línea de continuidad entre las privatizaciones periféricas realizadas por el equipo económico de Martínez de Hoz y el gobierno de Menem, que contribuyeron a desarticular a YPF S.E., eliminando su capacidad de empresa testigo en el mercado. La intención de desmembrarla y profundizar la transferencia de renta al sector privado, iniciada desde 1976, se manifiesta, además, en el hecho de que no se cumplió con la propuesta inicial de mantener los activos estratégicos y rentables, entre los que podrían ingresar las áreas centrales de producción. En realidad, en el plan de fragmentación de la empresa (Cuadro 2.1) figuraba que las áreas centrales las mantendría la empresa, aunque finalmente fueron concesionadas en diversa proporción. A su vez, la concesión de estas áreas, estratégicas y de alta rentabilidad, tampoco era necesaria para crear el mercado de libre disponibilidad para abastecer a las refinerías, ya que alcanzaba con la extracción proveniente de las viejas concesiones, la concerniente a las áreas de interés secundario y la relativa a la reconversión de contratos.

En síntesis, la fragmentación de la petrolera estatal, en el marco de la disputa por la apropiación de los recursos del Estado, lejos de intentar generar una empresa más eficiente tenía entre sus principales objetivos *reales* transferir ingentes cantidades de reservas de petróleo y gas natural al capital privado y, con éstas, la capacidad de apropiarse de una proporción mayor de la renta petrolera. Incluso, buscaba eliminar la regulación pública al generar una nueva arquitectura institucional en el contexto de la denominada desregulación, y al anular a YPF como empresa testigo. Esta articulación permitió saldar las disputas entre las diversas fracciones del capital que pretendían persistir en la apropiación de los recursos del Estado. De esta manera, esto devino en el punto de suturación fáctico —ya no conceptualmente, como con la iniciativa del Petroplán—, del *modelo de regulación pública con predominio de la empresa estatal*.

El objetivo es ambicioso, pero no puede dar lugar a ningún tipo de demora o de excusa: he dispuesto en forma precisa, terminante y contundente que en 1992, no puede quedar una sola empresa pública en manos del Estado. Tenemos que terminar con el Estado 'empresario', para recuperar la dignidad de un Estado que se ocupe prioritariamente de la salud, la educación, la seguridad y la justicia de todos los argentinos.

Carlos Saúl Menem (1991)
XIII Congreso Mundial del Petróleo

Yo he votado contra la liquidación de YPF [Ley Nº 24.145] (...). Ahora [Ley Nº 24.474] voy a votar favorablemente porque ya el negocio está liquidado. (...) Voy a votar favorablemente por este proyecto de ley con todo el dolor que implica para mi espíritu nacional y popular (...) Porque si estamos en liquidación, liquidemos todo.

Libardo Sánchez, senador del Partido Justicialista
(Diario de Sesiones, 1995)

Nosotros hemos ideado un decálogo que dentro de unos días se conocerá, que es el decálogo menemista de la reforma del Estado. El mandamiento uno, son palabras de Menem, él no lo conoce aún (gira a su derecha para mirarlo) (...) el mandamiento uno que está extraído de sus muchos discursos dice así: Nada de lo que deba ser estatal permanecerá en manos del Estado.

Roberto Dromi (1990)
Ministro de Obras y Servicios Públicos.

Capítulo 3

LA ÚLTIMA Y FINAL ENTREGA: LA PRIVATIZACIÓN DE YPF S.A. (1993-1999)

3.1. Los argumentos legitimadores de la desestatización de la empresa

La privatización de la petrolera estatal fue la fase final del proceso iniciado en 1989 con las Leyes de Reforma del Estado (N° 23.696) y Emergencia Económica (N° 23.697) y los principales Decretos —propios del mercado de hidrocarburos— (N° 1.055/89; 1.212/89; 1.589/89 y 2.778/91) que habilitaron la desregulación del mercado y la fragmentación de YPF. En realidad, como se señaló, este desenlace no aconteció por generación espontánea sino que fue la expresión de una tensión persistente a lo largo de la historia petrolera argentina que cobró otra dinámica y logró materializarse parcialmente a partir de las transformaciones estructurales implementadas por la última dictadura cívico-militar. Desde los inicios de la explotación del recurso existieron posicionamientos contrapuestos en torno del actor que debía dinamizar la actividad: el capital privado o el Estado. Pese a ello, hasta finales de la década de 1980 existió cierto consenso generalizado respecto de que la petrolera estatal debía concentrar la extracción de dichos recursos no renovables y que, a su vez, deviniera en empresa testigo en las demás fases de producción. Esta tendencia (aparente) a la unanimidad de criterios en el complejo hidrocarburífero se enfrentó con ciertos hitos, de diversa cualidad, que tendieron a resquebrajarla. En lo sustancial, se alude a los contratos petroleros firmados en 1958 por el gobierno de Arturo Frondizi que, si bien posibilitaron el reingreso del capital privado a dicho mercado —esta vez en calidad de contratistas de YPF[99]—,

[99] Las concesiones de explotación existentes a la fecha de la firma de esos contratos eran las entregadas al inicio de la actividad, sancionadas bajo el Código de Minería, previas a 1935.

en rigor, se encuadraban en la lógica de *complementación de extracción subordinada* a la empresa estatal. También, y principalmente, a la proliferación de contratos rubricados durante la última dictadura cívico-militar cuya finalidad fue potenciar la transferencia al capital privado de áreas de explotación pertenecientes a YPF S.E. y consecuentemente porciones considerables de la renta petrolera, proceso consumado por medio de las privatizaciones periféricas. Esto se debió a la imposibilidad que observaba el equipo económico del gobierno dictatorial de vender la propiedad de la empresa al capital privado a partir de "las fuertes corrientes dentro de la opinión pública nacional que sostenían que este tipo de empresas debían ser mantenidas en manos del Estado" (Martínez de Hoz, 1991: 53). En lo relativo a la administración de YPF S.E., el gobierno de *facto* dejó como legado un marcado endeudamiento financiero y una dinámica de funcionamiento estructuralmente deficitaria. La articulación de estos elementos permitió que la *lógica de la complementación subordinada* deviniera en la *lógica de la coacción y condicionamiento* del sector privado a la petrolera estatal.

A pesar de los hitos señalados, la correlación de fuerzas en la sociedad respecto de la necesidad de que el sector público regulara recursos no renovables y estratégicos como los hidrocarburos, continuó vigente hasta el advenimiento del gobierno de Carlos Menem. Sin embargo, la estrategia de la última dictadura y del capital privado que operaba como contratista de la petrolera estatal, consistente en debilitar los cimientos de la empresa para que la transferencia de su propiedad al sector privado deviniera sentido común, posibilitó que la reestructuración del mercado de hidrocarburos y, posteriormente, la privatización de YPF —en el marco de un proceso más amplio de transformación del entramado socioeconómico— apareciera como cuestión socialmente problematizada.

Asimismo, el cambio en la correlación de fuerzas se vio promovido incluso por las constantes presiones ejercidas por los diversos actores que operaban en dicho sector. La detracción de la dinámica de funcionamiento no sólo de la empresa estatal, sino también del mercado ampliado de hidrocarburos y del conjunto de la economía, estuvo motorizada, fundamentalmente, por los acreedores externos y las fracciones dominantes locales, aspecto que terminó condicionando la resolución del conflicto a favor de los intereses de los primeros. En lo relativo al mercado hidrocarburífero, el cuestionamiento del rol de la petrolera estatal se entrelazaba con el cambio de percepción respecto de los hidrocarburos. Para eliminar al sector público en su rol de regulador, era menester cambiar el marco conceptual para que no existieran contradicciones

entre lo expresado y los acontecimientos. En este sentido, se reconfiguró el discurso eliminando las nociones de *autoabastecimiento, uso racional, bien estratégico*, entre otros conceptos asociados a la soberanía nacional y al manejo de recursos naturales no renovables, asumiendo que los hidrocarburos eran una mercancía como cualquier otra y, por tanto, subsumible a la lógica mercantil:

> Desearía subrayar especialmente que el rumbo de la Argentina es el rumbo del mundo (...) sin supuestas pseudosoberanías (...). No estoy dispuesto a permitir que el petróleo sea sinónimo de riqueza dormida. De riqueza dilapidada. De riqueza oculta, que siempre degenera en pobreza visible. No estoy dispuesto a atarme a dogmas, y permitir que todo ese caudal intenso que corre por nuestras venas y en nuestra tierra, sea inexplotado o sumergido en el atraso. (...) Por la ineptitud de quienes debieron aplicar estrategias eficaces para su explotación. O por una suerte de ostracismo, que afortunadamente ya estamos dejando en el camino (Menem, 1992: 145-146).

Esta reconceptualización[100] que tenía como finalidad la construcción de una cosmovisión tendiente a legitimar la eliminación de las regulaciones que existían en la actividad, estuvo sustentada, incluso, desde ciertos intelectuales (Artana y Soto, 1987; Montamat, 1995)[101] que propiciaron dicho proceso, como también por parte de los actores que participaban en el mercado. En esta línea, el vicepresidente ejecutivo de la firma Compañía General de Combustibles (CGC), del grupo Soldati, la cual obtuvo participación en siete áreas concesionadas, refiriéndose a la nueva arquitectura del mercado ampliado de hidrocarburos que tendió a transferir la capacidad regulatoria al capital privado que allí operaba, expresó: "Hoy es el cliente el que asegura la competencia y

[100] La expresión del gobierno también era manifestada por el Secretario de Energía, Carlos Bastos: Todo ello como consecuencia de la realización de inversiones por parte de los nuevos operadores, las que se traducen en rápidos incrementos de la producción, respondiendo a la desregulación de los precios y a la libertad para exportar tanto crudos como derivados. (...) Obviamente el autoabastecimiento es un concepto que no tiene sentido económico. La cuestión de si el país es exportador o importador depende del precio del petróleo, de los riesgos y de los costos de desarrollo de nuestros propios recursos (Bastos, 1993a: 34-35).

[101] Resulta pertinente citar una de las posiciones: Dado que la producción de hidrocarburos no presenta ninguna de las características que dan lugar a fallas de mercado (monopolio natural, externalidades, etc.) y conceptualmente se trata de un bien privado, no existen argumentos económicos que sugieran la conveniencia de la provisión estatal directa (Artana y Soto, 1987: 8), aclarando que un bien privado es aquél que carece de las siguientes características: No es rival en el consumo y no puede (no conviene) excluir a nadie de su consumo.

la diversidad al requerir de nosotros más calidad, mejores servicios y nuevos productos. Qué mejor 'regulación' podemos tener que la 'lealtad a la marca' por parte de nuestros clientes" (en Actualidad Energética, 1992b: 31)[102].

Desde esta perspectiva, el proceso de liberalización del mercado a través de la eliminación del carácter regulador del Estado debía culminar en la privatización de la empresa estatal en tanto que las propias fuerzas del mercado en libre competencia generarían las regulaciones necesarias para que se garantizara una eficiente asignación de los recursos[103].

Bajo estos preceptos, no tenía fundamento la existencia de una empresa estatal testigo tal como Mosconi la había erigido para confrontar con los *trust* privados. Desde una óptica ideal, la competencia en el mercado entre actores atomizados que pugnarían por la maximización de beneficios minimizando costos, redundaría en una eficiente asignación de los recursos —cada vez más abundantes— y una apropiación o distribución más equitativa de la renta petrolera[104]. En esta cosmovisión, tanto la regulación pública como la existencia de una empresa estatal que no se ajustara a los criterios privados

[102] A su vez, Adolfo Sánchez Zinny, ex vicepresidente de YPF bajo la gestión de Montamat y entonces presidente de Interpetrol empresa que, en febrero de 1993, YPF S.A. vendió al Grupo CGC la totalidad de las acciones que poseía —49%—) manifestó: El comercio exterior de hidrocarburos constituye un permanente vaso comunicante con los mercados internacionales. (...) Dicha estrategia debe reemplazar la de que 'se exporta lo que excede la demanda local' o el privilegiar un precio FOB puntual respecto a un suministro regular a un mercado genuino (Sánchez Zinny, 1993: 33).

[103] En este sentido, el presidente de Pluspetrol, Luis Rey, manifestó: La privatización de YPF no debe significar la deserción del Estado en el sector petrolero sino su aparición como poder normativo y de control, sin estructuras empresarias propias que anulen o distorsionen su responsabilidad. (...) Así, ni el Estado ni las provincias necesitan tener una empresa testigo en un mercado nacional e internacional altamente diversificado y competitivo (Actualidad Energética, 1992b: 31). Ante el debate de si el Estado debía conservar el 20% de YPF, manifestó: Tampoco el Estado necesita tener una empresa testigo en un mercado local e internacional altamente diversificado y competitivo. Mi opinión es que se debe vender la totalidad de YPF (Rey, 1993a: 61).

[104] Existieron varias visiones al respecto (Orsi, 1991; Estenssoro, 1992). Sólo como ejemplo, vale recuperar lo expresado por el presidente de la empresa: Como precisó Montamat (...), el concepto de petróleo como recurso estratégico lleva inevitablemente a ubicar al Estado como principal beneficiario de la renta petrolera, involucrando a éste en la actividad productiva por medio de una compañía estatal. Inversamente, razona Montamat también, 'en un contexto de mercado desregulado, en el que el petróleo es asimilable a los otros *commodities*, el mecanismo fundamental de apropiación de renta es el sistema impositivo...'; es decir, la participación abierta del capital en la actividad productiva y la gestión administrativa del Estado a través del régimen fiscal y jurídico que establece (Estenssoro, 1992c: s/n).

de eficiencia marginal, propiciaban la emergencia de distorsiones e interfería en la asignación natural de los bienes.

Las palabras de Carlos Menem previamente señaladas, al igual que las del entonces presidente de YPF, José Estenssoro, aludían a un nuevo proceso que tenía estrechos vínculos con las posiciones e intereses del sector privado: "Estos cambios [se basan en que] la industria de los hidrocarburos completamente regulada y controlada por el Estado, agotó una etapa de su desarrollo" (Estenssoro, 1992: 80).

En realidad, como fue señalado, el estancamiento de la extracción de crudo se corresponde con las transformaciones implementadas por la dictadura que terminaron descapitalizando la firma. Pero, incluso, estas apreciaciones se sustentaban en ciertas argumentaciones que tendían a señalar las supuestas falencias "innatas" del Estado en tanto que administrador y/o productor. Bajo este pretexto y el nuevo entorno competitivo generado a través de las normas aprobadas, los distintos actores —ya sea las fracciones del capital que participaban en el mercado, ciertos intelectuales o los funcionarios del gobierno— comenzaron a manifestar sus posturas proclives a la privatización de la petrolera estatal, sosteniendo como argumento la ineficiencia de la empresa, generada por el manejo político y carente de racionalidad empresaria de la compañía.

Durante el proceso de fragmentación de YPF, el entonces interventor expresaba que bajo el nuevo contexto de desregulación y competencia la firma dependería "de sus resultados y éstos de su eficiencia", afirmando que los "principales problemas internos que aquejaban a la compañía [eran el] bajo nivel de criterios empresarios, con alto nivel de incidencia política (...) [y la] falta de inversiones con razonabilidad económica" (Estenssoro, 1992: 83), argumentos que reforzó hacia el final del proceso cuando afirmó: "Cumplida la etapa de reestructuración, ahora en proceso de culminación, YPF con una mentalidad empresaria liberada de interferencias políticas, será una empresa eficiente y capacitada para afrontar las mayores exigencias del mercado" (Actualidad Energética, 1992c: 32).

Ahora bien, según el estudio realizado por Kozulj y Bravo (1993) la racionalidad que guiaba el comportamiento de la petrolera estatal no generaba necesariamente un desempeño ineficiente de la empresa. Los autores señalan que en mayo de 1990 el promedio de los costos operativos de YPF, sin considerar los contratos con empresas privadas, se encontraba en 3,2 dólares el barril, mientras que imputando dichos contratos esta cifra se elevaba casi 2,5 veces, a 7,6 dólares el barril. Asimismo, en base al análisis señalado, el punto

de equilibrio en el que el costo *marginal* de producción total de largo plazo (incluyendo el fondo de reposición de pozos y los pagos a contratistas) se igualaba con el precio internacional (18,3 dólares el barril) se lograba con un nivel de extracción cercano a los 45 mil m³/día (apenas el 60% del necesario para abastecer el país). Al observar los costos *medios* totales de extracción de largo plazo, con un nivel de producción que permitía el autoabastecimiento, éstos se ubicaban en los 15,5 dólares el barril, por lo que la petrolera estatal podía satisfacer las demandas del país sin generar déficit, mientras los precios internos se encontraran cercanos a los internacionales:

> El argumento apunta a señalar que si bien YPF no se comportaba como una empresa privada guiada por el criterio de hacer máximo el beneficio, no se comportaba tampoco de manera irracional para alcanzar la meta que el poder político le imponía en lo referente al autoabastecimiento. Nótese que si en vez de orientarse por la meta del autoabastecimiento, YPF se hubiese comportado como una empresa que tiende a hacer máximo su beneficio, el nivel de producción hubiese sido del orden de los 45.000 m³/día, es decir el 60% del necesario. En ese caso el país tendría que haber adquirido petróleo por unos 1.400 millones de dólares al año en el exterior y la rentabilidad de YPF hubiese sido del orden de los 770 millones al año. Es decir que si bien YPF dejó de ganar 230 millones le ahorró al país 1.400 (Kozulj y Bravo, 1993: 126).

El discurso de la ineficiencia de la empresa, como se señaló, fue utilizado para justificar la privatización. Sin embargo, en función del análisis realizado, puede observarse que si bien la "racionalidad" de la empresa no era asimilable (ni debía serlo) a la del capital privado, no inhabilita la existencia de cierta lógica en su funcionamiento.

3.2. Entre la ineficiencia y el desequilibrio estructural de YPF S.E.

En rigor, la crítica respecto del supuesto funcionamiento ineficiente tiende a unificar situaciones disímiles. Dentro de la teoría económica existen, cuanto menos, tres tipos de eficiencias: a) asignativa; b) productiva o técnica; y c) estructural. Mientras que la primera alude a que la empresa para devenir eficiente debe destinar sus recursos (económicos, humanos, etc.) para 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 existe otra estructura que pueda abastecer a un menor costo los bienes producidos (Bravo, 1992).

En cuanto a este último tipo, las perspectivas fueron presentadas en el Capítulo 2. En lo sustancial, las críticas tendían a cuestionar la posición dominante que poseía YPF, junto con un cúmulo de normas e instituciones, regulaba la actividad inhibiendo el libre accionar del capital que allí operaba al no disponer de concesiones y del recurso extraído. La dinámica del complejo hidrocarburífero estaba fuertemente concentrada en la empresa estatal a través de su integración vertical y horizontal. El capital privado, interesado en expandir sus volúmenes de explotación, comenzó a cuestionar la estructura del mercado exigiendo una mayor participación y la libre disponibilidad del petróleo extraído[105].

Por su parte, enfocándose en los detractores de YPF —y no tanto en el sistema de regulación pública, aunque en general se yuxtaponen—, quienes le adjudicaban un desempeño irracional e ineficiente a la compañía, se observa que englobaban en esos cuestionamientos aspectos de diversa índole. Al respecto podrían armarse dos bloques. En el primero de ellos se encuentran las críticas en torno de las ineficiencias productivas, vinculadas a que la petrolera estatal no maximizaba ganancias al producir con costos superiores a los marginales. Incluso, pueden resaltarse las objeciones relacionadas con el denominado (siguiendo a un ex director de producción de YPF) balance invisible, asociadas a la "ineficiencia asignativa".

[105] Así, Schraven, presidente de la petrolera Shell CAPSA y titular de la Cámara de la Industria del Petróleo (CIP), expresaba: Debo aclarar que en mi opinión (...) para aumentar la producción deben concentrarse los recursos disponibles en las áreas de mayor rendimiento, complementando [el capital privado] las actividades de YPF. En consecuencia, la mejor forma de llevar adelante lo comentado más arriba es llamar a licitación a empresas nacionales y extranjeras para el desarrollo de todo tipo de área, tanto las de mayor productividad como las marginales que el ente estatal no pueda o no quiera desarrollar. (...) El interés en particular podría ser aún mayor si las compañías privadas tuvieran además el derecho de disponer libremente de la parte de petróleo crudo que les corresponda (...) (El Cronista Comercial, 1988: 6). Asimismo, el entonces presidente de Esso, Pedro Lella, manifestó: La participación de petroleras privadas en áreas de YPF permitirá por un lado la concentración del esfuerzo y la capacidad de inversión de la petrolera estatal en aquellos yacimientos que le resultan más rentables (*La Nación*, 1988: 16).

Asimismo, el segundo bloque comprende aquellos aspectos que estructuralmente fueron debilitando el funcionamiento de la compañía: bajo nivel de retenciones, aumento del valor de referencia para pagar las regalías, incremento en la deuda externa y altos precios pagados a los contratistas combinado con bajos precios cobrados a las refinadoras.

En cuanto a las ineficiencias productivas del primer conjunto de críticas, en base al estudio de Kozulj y Bravo (1993), es dable reforzar que, si bien YPF no ajustaba sus volúmenes de extracción al costo marginal, en rigor, sus costos medios estaban por debajo de los precios internacionales. Esta racionalidad concuerda con la cosmovisión que primó hasta el gobierno de Menem, la cual se basaba en que los hidrocarburos eran bienes estratégicos. Así, los parámetros descriptos se ciñen a una dinámica basada en la eficiencia social, en tanto que, entre otras cuestiones, le permitía al Estado nacional no tener que destinar divisas a la compra de petróleo en el exterior, situación que hubiera afectado negativamente la balanza comercial y podría haber contribuido con el estrangulamiento externo de la economía. Analizado desde esta perspectiva, la empresa no operaba de modo ineficiente sino que se ajustaba a criterios vinculados a una racionalidad social e intergeneracional; no afín con la proclamada por el neoclasicismo.

Con respecto al balance invisible, asociado a las ineficiencias asignativas, se alude a aquellas actividades que la petrolera estatal realizaba por sobre sus obligaciones de explorar y explotar hidrocarburos, y que devenían en un importante factor de desarrollo para las comunidades en las que YPF S.E. operaba en la vasta extensión territorial de la Argentina:

> La empresa llevó progreso a todas las regiones de la Argentina. Pensemos en la localidad de Aguaray. Antes era menos que un pueblito (...). Poquísimo tiempo después habitó el lugar una población importante, con sus escuelas, su hotel y hasta un lugar dedicado a la proyección de películas. Todo gracias a YPF. En Aguaray vivía el personal que trabajaba en los pozos de Campo Durán, que diariamente se movilizaba unos quince kilómetros. Había que cruzar el Río Ituyuro (...). YPF al principio pasaba a la gente con tractor, pero después construyó un puente, sobre el cual aún pasan camiones. En Aguaray la empresa construyó casas para el personal. (...) Ese es el balance invisible (Novillo, 1992: 98).

Es importante retomar este relato en tanto que presenta una perspectiva que, al momento de cuestionar la dinámica de funcionamiento de la petrolera estatal, era dejado de lado. La eficiencia social de la compañía era ocultada

en los discursos de sus detractores quienes sostenían la necesidad de que se desenvolviera bajo una lógica estrictamente empresaria. No obstante, este aporte, imposible de cuantificar, fue de vital importancia para paliar la precaria situación socioeconómica de gran cantidad de pueblos. Tal como describió Néstor Novillo, un ex director de producción de YPF:

> Podíamos ayudarlos porque teníamos la autoridad para hacerlo. Una vez nos solicitaron agua para una población. ¿Qué hizo YPF? Enviamos a esa comunidad unos mil metros de caño de cuatro pulgadas y así logró superar sus inconvenientes. (...) [Esos gastos] se registraban a pedido de tal, se enviaban tales cosas a tal población. (...) Considere también que muchas obras de YPF ni siquiera pasaron a integrar sus propios activos. Eran obras para las comunidades, y quedaban para ellas (Novillo, 1992: 98).

Pensado desde la racionalidad microeconómica del sector privado, concentrado en maximizar los beneficios, este tipo de acciones que desarrollaba la petrolera estatal, ejecutadas desde una racionalidad social, eran consideradas parte de su ineficiencia asignativa en tanto que no se ajustaban a la estricta eficiencia al destinar recursos a actividades que no tenían como finalidad elaborar los productos de mayor valor. En esta lógica se encontraba la política de comercialización de derivados en lugares del país en donde los costos fueran significativamente más altos que en los grandes centros urbanos[106]. Desde una óptica que contemple la totalidad del entramado social, y apartándose de las teorías que suponen que la suma de acciones egoístas contribuye al "bien común", no es dable afirmar que esta dinámica que practicaba YPF generara los desequilibrios señalados.

Contrariamente, en el segundo conjunto de críticas vertidas, se encuentran aquellas que por su naturaleza no son asimilables a los desequilibrios del primer bloque. A diferencia de los anteriores que estaban vinculados a la lógica social de funcionamiento de la empresa pública, éstas se asociaban a decisiones políticas que, en la mayoría de los casos, respondían a las necesidades particulares de los funcionarios del Poder Ejecutivo de turno, a su cooptación por el poder político, o a la escasa autonomía que tenían respecto del capital privado. Los elementos incluidos en este bloque (bajo nivel de retenciones,

[106] Este fue uno de los puntos en el que los detractores pusieron mayor énfasis. En esta línea, Aráoz expresó: YPF es la mayor empresa del país y en ella coexisten actividades rentables y otras que no lo son y se compensan indebidamente mediante subsidios cruzados. (...) No atiende debidamente a los criterios de eficiencia, eficacia y productividad. (...) Se impone, en consecuencia, su transformación (Aráoz, 1991: 57).

aumento del valor de referencia para pagar las regalías, incremento del endeudamiento y altos precios pagados a los contratistas, y bajos percibidos de las refinadoras privadas) fueron los que, en rigor, contribuyeron a resquebrajar la estructura de la empresa y propiciaron el déficit que la compañía presentaba; elementos que fueron utilizados para legitimar la fragmentación y posterior privatización de YPF S.A.

3.2.1. Los condicionantes del desequilibrio estructural: el descenso en el nivel de retenciones

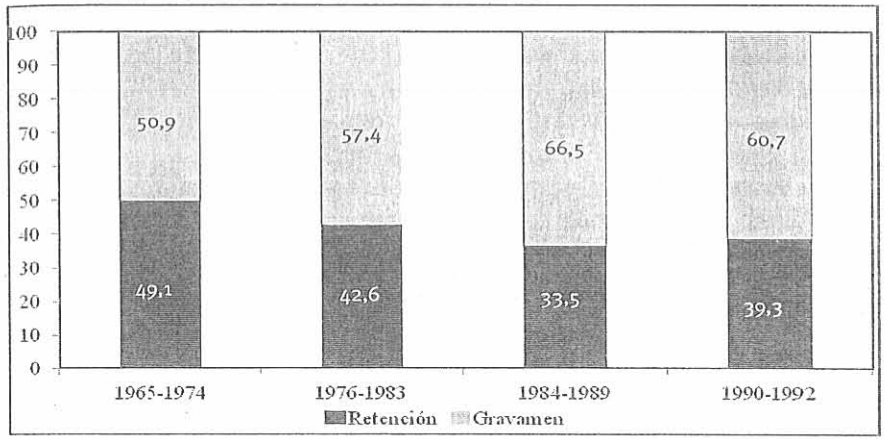
En el Gráfico 3.1 se puede observar la evolución de las retenciones[107] a la nafta especial de la empresa conforme los distintos períodos analizados. La información demuestra que, mientras que en el decenio 1965-1974, en promedio, la empresa retenía el 49,1% del precio final de la nafta especial, luego del último golpe cívico-militar, ésta descendió 6,5 puntos porcentuales, al ubicarse en el 42,6%. Durante la administración radical, lejos de mejorar la situación de YPF S.E., empeoró considerablemente al bajar 9 puntos porcentuales, que sumado a la caída del período anterior representó una merma en la participación de la empresa del orden del -32%, entre el período 1965-1974 y 1984-1989. Como contrapartida, las disminuciones en los ingresos de la compañía redundaban en que una parte mayor del precio final del combustible se destinara a las arcas estatales, lo cual permitía paliar, aunque sea parcialmente, sus problemas fiscales y de deuda externa. Asimismo, se observa que iniciado el proceso de reestructuración del mercado y de "adecuación" de la empresa en función de su posterior transferencia al capital privado, desde 1990 se revirtió la tendencia descendente respecto del porcentaje de retención de YPF, al incrementarse en 6 puntos y llegar al 39,3%.

Este declive en el nivel de las retenciones de la compañía durante los períodos señalados impactó negativamente en los ingresos de YPF S.E., al punto de contribuir parcialmente en el desequilibro de sus cuentas. Esto, por cuanto la evolución de la cotización de los derivados se contrajo en términos reales hasta 1982, además de que en términos relativos conservaba una menor porción del precio final de venta del producto. Así, aunque desde 1982 la

[107] Por retenciones se entiende la parte que YPF retiene o percibe luego de descontarle los gravámenes correspondientes al precio final del producto.

cotización del combustible evolucionó por encima de los precios promedios de la economía, siempre se mantuvo por debajo de los niveles de 1975.

Gráfico 3.1 Evolución de las retenciones y los gravámenes a la nafta especial entre 1965 y 1992 (promedio por período, en %)



Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios de la Secretaría de Energía.

Visto en perspectiva, desde 1966 el gobierno dictatorial de Onganía y sus sucesores aplicó una política tendiente a reducir en términos reales (esto es, considerando la inflación del país) los precios del crudo y los derivados comercializados internamente (Gráfico 3.2). En una primera etapa, estas medidas se articulaban con las estrategias de fomento al capital extranjero que había invertido en la industria automotriz. El objetivo consistía en incentivar esta actividad a partir de la sustitución del transporte ferroviario de personas y de carga por el automotriz. En una segunda etapa, dado que desde 1971 el ritmo inflacionario comenzó a acelerarse al pasar del 20% al 64% interanual entre diciembre de 1970 y el mismo mes de 1972, se utilizaron los precios de los bienes y servicios ofertados por el sector público como ancla contra la inflación retrasándolos respecto de los demás precios de la economía (Pistonesi, Figueroa de la Vega y Torres, 1990). Así, en la medida en que se alcanzó un mayor abaratamiento relativo en el precio del petróleo que en el de los derivados comercializados, el impacto negativo fue superior en YPF

que en sus competidoras, Shell y Esso, dado que percibía menores ingresos de la venta tanto del crudo a ambas empresas como de los derivados que comercializaba al público. En efecto, mientras que entre 1968 y 1972 el precio del crudo local en pesos de 1970 se redujo el 39,2%, el de la nafta súper se contrajo casi la mitad, el 21,8%, todo lo cual afectó la rentabilidad de YPF[108].

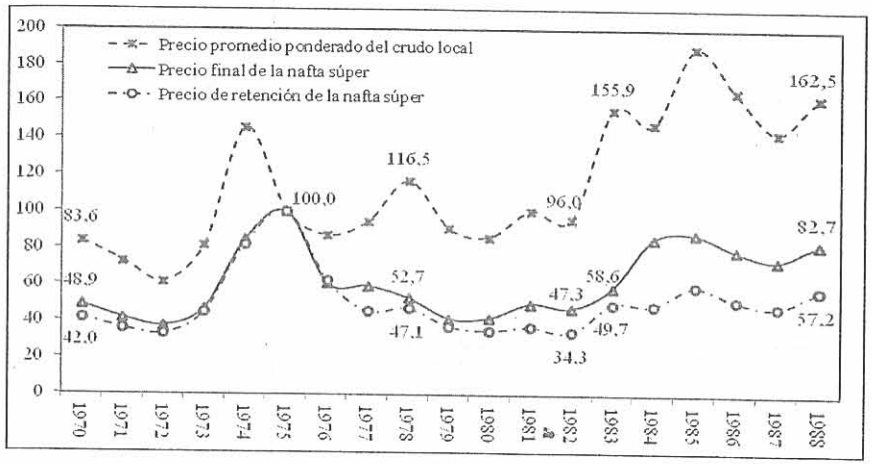
En los inicios del tercer gobierno peronista, en virtud del Plan Económico que le confería mayor predominio a las empresas públicas en la estrategia de desarrollo, la política energética se expresó con un importante incremento de los precios de los combustibles en función de fortalecer a YPF. Esto estuvo asociado a una caída de la tasa de inflación que descendió del 79% interanual cuando asumió en mayo de 1973 al 79% a fines de 1974.

No obstante, la interrupción de esa experiencia, inicialmente con el Rodrigazo y luego con la dictadura cívico-militar, se tradujo en un fenomenal proceso de contracción de los precios que redundaron en la descapitalización de YPF. Así, entre 1975 y 1982 la caída en términos reales del valor de retención de YPF S.E. alcanzó el 65,7%, mientras que la cotización final de la nafta súper se contrajo el 52,7% y el del crudo estuvo relativamente estable (-4,0%). Por su parte, con la gestión radical se observa una recuperación de ambos precios, aunque en mayor medida el del producto final, de allí que hasta 1988, dadas las urgencias del reciente gobierno de aumentar los ingresos para afrontar las erogaciones corrientes, la brecha entre el precio abonado por el cliente y el percibido por la firma estatal se amplió aún más.

No obstante estas diferencias, una constante de ambos períodos fue el atraso de los precios de retención de YPF S.E., razón por la cual entre 1975 y 1988 la nafta súper alcanzó una pérdida del 17,3% considerando la cotización de mercado y del 42,8% si se pone el foco en la parte que retenía la petrolera pública. Por su parte, producto de las negociaciones favorables a los contratistas, la cotización local del crudo mejoró notablemente y se incrementó el 62,5%, generando un marcado perjuicio la petrolera estatal. Esta dinámica que perjudicaba a la empresa dados los menores ingresos por la venta de sus derivados, no puede ser considerada como una deficiencia inherente a su rendimiento, en tanto que provenía de directivas explícitas de los funcionarios del Poder Ejecutivo que se desempeñaban en la Secretaría de Energía.

[108] Como se observa en el Gráfico 3.5, luego de un período de descenso de la rentabilidad de la compañía, en 1972 se presenta un déficit de 69 millones de dólares, que se corresponde con los menores precios constantes tanto en petróleo como en derivados, establecidos por el gobierno de la dictadura.

Gráfico 3.2. Evolución del precio final de la nafta especial y de la retención de YPF S.E. y del crudo nacional, 1970-1988 (en números índices 1975=100)



Fuente: Elaboración propia en base al Indec, anuarios de la Secretaría de Energía, Pistonesi, Figueroa de la Vega y Torres (1990) y Bravo (1990b).

3.2.2. *El marcado endeudamiento planificado*

El segundo elemento de este bloque de críticas es el referido a la deuda contraída por la compañía, la cual es trascendente debido tanto a las implicancias que tuvo para la firma como a que fue uno de los argumentos utilizados para justificar la privatización. Tal como se aprecia en el Gráfico 3.3, en base a la información publicada en las Memorias y Balances de YPF[109], entre 1970 y 1975 el endeudamiento corriente y no corriente de YPF —con excepción de 1974— osciló en torno de los 326 y 885 millones de dólares, con una deuda equivalente, en promedio, a doce meses de ventas. A su vez, en ese período la relación de deuda financiera y bancaria sobre el total de la deuda de la empresa estuvo siempre por debajo del 20%.

Sin embargo, durante la intervención militar el endeudamiento de la compañía se incrementó considerablemente hasta alcanzar en 1983 los 5.419

[109] No se considera el total de los pasivos de la empresa sino las deudas bancarias, financieras, comerciales y otras deudas. Quedan por fuera los componentes previsiones y provisiones.

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. La insustentabilidad en la que ingresó la compañía puede advertirse en que la deuda entre 1976 y 1983 representó, en promedio, 29 meses de ventas, con un máximo de 63 meses en 1982. Tal como consta en el fallo del Juez Ballestero, la empresa fue obligada a tomar no menos de 423 préstamos en el extranjero para afrontar los desequilibrios generados por la intervención militar. Conforme ello, 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 (82,1%) (YPF, 1983 e YPF, 1984).

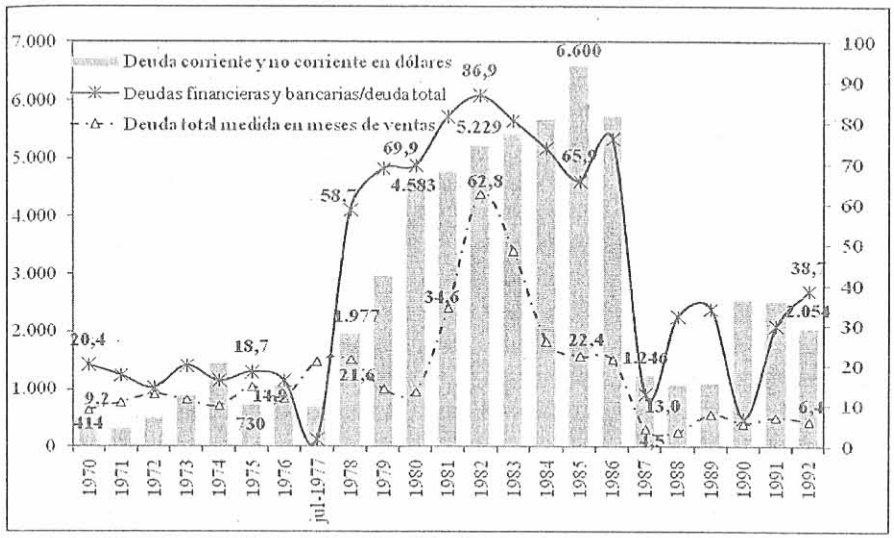
El endeudamiento de YPF, en realidad, tenía como objetivo cubrir el déficit que le generaba la compra de petróleo a los contratistas —sobre áreas que ella misma había descubierto— a un valor considerablemente superior al que le costaba extraerlo a la petrolera estatal y la venta de ese crudo a un precio subsidiado a las refinadoras privadas (Cuadro 3.1). Asimismo, el desfasaje presupuestario se generaba por la caída en el nivel de las retenciones (Gráfico 3.1) articulado con el descenso en términos reales de los precios de los derivados (Gráfico 3.2). Finalmente, y esencialmente, el endeudamiento le permitía al Ministerio de Economía conseguir financiamiento para volcarlo posteriormente tanto a la compra de armamento como a sustentar el programa monetario y la fuga de capitales (Basualdo, 2006 y Ballestero, 2000).

La conjunción de estos tres elementos —con mayor peso el relativo a la *bicicleta financiera*— generó una dinámica de funcionamiento estructuralmente deficitaria de la empresa. Este círculo vicioso de su actividad asociado a la necesidad de persistir en el endeudamiento a través de la refinanciación de sus pasivos[110] para afrontar los vencimientos, generó un formidable incremento

[110] Como consta en la causa iniciada por Olmos, en el informe presentado por los peritos oficiales, refiriéndose a si la intervención militar de la empresa había afectado los intereses de YPF desde el punto de vista económico-financiero durante el período 1976-1980, se establecía: La acentuada iliquidez de mediano plazo que sólo podía ser resuelta por medio de refinanciaciones continuas de su pasivo en moneda extranjera [la] que aumentaba sensiblemente. (...) Puesto que los resultados de explotación eran negativos y aún después de ajustados por inflación magros para producir fondos para proveer el pago de lo adeudado en moneda extranjera, ello vaticinaba que la empresa quedaba a merced de la refinanciación ilimitada. Asimismo, en las conclusiones los peritos expresaron que las restricciones impuestas a YPF en la política de precios de sus productos, el endeudamiento en moneda

de las deudas de YPF que condicionó fuertemente tanto su desempeño como su nivel de rentabilidad.

Gráfico 3.3. Evolución de la deuda corriente y no corriente de YPF S.E./S.A., participación de las deudas bancarias y financieras sobre el total de deuda y deuda total medida en meses de ventas, 1970-1992 (en millones de dólares corrientes y %)



Fuente: Elaboración propia en base a Memorias y Balances de YPF.

Durante los primeros años del gobierno radical, el *stock* de deuda continuó incrementándose hasta 1985, aunque en menor medida que las ventas, impulsado por los compromisos comerciales, lo que generó un descenso en la participación de las deudas bancaria y financiera, al punto de ubicarse en el 65,9%. Con la sanción de la Ley Nº 23.526 en 1987 comenzaron a decrecer tanto el *stock* de deuda como la participación de los componentes financiero y bancario. Esto se debió a que esta norma autorizaba a la empresa a utilizar

extranjera y la iliquidez inmediata, afectaron singularmente la situación económica-financiera de la empresa entre 1976/80 (Ballestero, 2000: s/p).

lo concerniente a la recaudación del impuesto a los combustibles —que debería ingresar al Tesoro Nacional— para cubrir los pagos que tuviera que realizar "de los servicios y gastos de su deuda financiera externa". Este monto que YPF no girara al Tesoro Nacional sería considerado en la empresa como aportes de capital.

Además, la ley condonaba las deudas que en concepto de intereses, actualizaciones y/o recargos la empresa poseía con el "Tesoro Nacional al 31 de diciembre de 1986, originadas por las moras incurridas durante el ejercicio fiscal de 1986 en el régimen de anticipos del impuesto a los combustibles líquidos derivados del petróleo". Pero fundamentalmente, el descenso se debió a que se autorizaba al Poder Ejecutivo a instrumentar un régimen por medio del cual el Tesoro Nacional asumía los servicios, gastos y la amortización de la deuda financiera externa de YPF S.E. vigentes al 31 de diciembre de 1986. El gobierno hizo uso de las facultades concedidas, y por medio del Decreto Nº 2.029/88 le extendió un crédito denominado Crédito por Compromiso de Aporte Deuda Financiera Externa – Ley Nº 23.526, el cual fue asumido por el Tesoro Nacional e ingresado en los sucesivos años en el balance como aporte de capital constitutivo del patrimonio neto de la compañía, dentro de la fuente "capitalización deuda financiera externa Ley Nº 23.526". Estas medidas generaron un marcado descenso de los compromisos que poseía la compañía, y del componente financiero y bancario en el conjunto de éstas, que pasó a oscilar entre el 7% y el 39%, a costa de que las asumiera el fisco nacional. Se advierte, incluso, que medido en ventas retomó los niveles previos a la dictadura.

Nuevamente, el marcado incremento de la deuda contraída por YPF S.E. durante la gestión cívico-militar, no se debió a decisiones autónomas de la compañía, sino que correspondía, principalmente, a directivas que provenían del Ministerio de Economía, o a las necesidades de conseguir financiamiento a partir del ahogo provocado por la transferencia de renta a los contratistas, el retraso de los precios reales de sus derivados y el descenso en las retenciones de la compañía.

3.2.3. *La transferencia de renta a los contratistas*

El tercer elemento incluido en este bloque es el relativo al precio que YPF S.E. compraba el petróleo a los contratistas y luego vendía a las refinadoras privadas. En función de los datos analizados en el Cuadro 1.6, YPF S.E. en

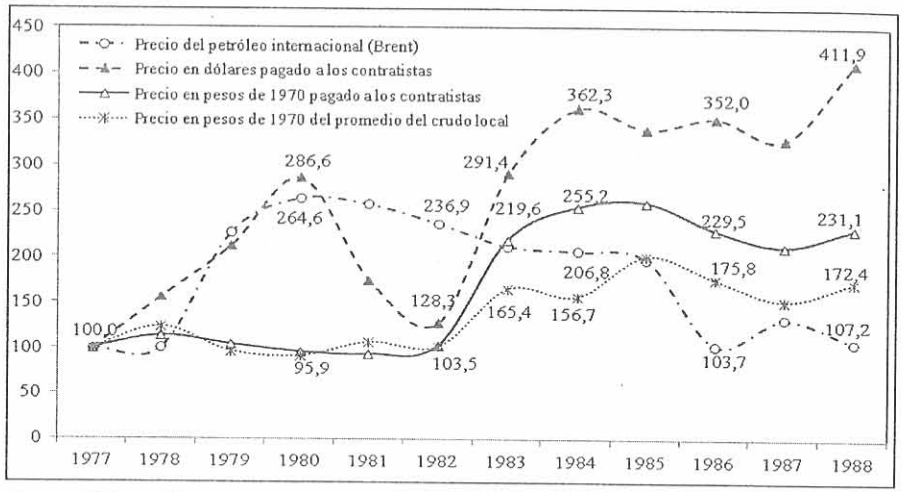
1983, por un crudo que había descubierto y le pertenecía legalmente, pagó a los contratistas, cuanto menos, 411 millones de dólares, cuando para explotarlo de forma directa hubiera tenido que invertir alrededor de 98 millones de dólares, en función de sus costos (cerca del 25%). Como fue analizado en el Capítulo 2, estos grupos económicos que absorbían áreas y renta petrolera pertenecientes a YPF S.E., en lo sustancial, fueron los grandes beneficiados del proceso de fragmentación de la compañía: Pérez Companc, Tecpetrol (Techint), Astra CAPSA, Pluspetrol, Bridas y CGC (Soldati).

El posicionamiento estructural que estas empresas habían adquirido desde 1977 en el mercado hidrocarburífero, a partir de concentrar entre el 25% y el 35% de la extracción, les había conferido un poder de coacción que les permitía presionar a las autoridades políticas para obtener mejores precios, que se visibilizó en la renegociación de los contratos acontecida en 1983 y 1987. El Gráfico 3.4 expresa la evolución, entre 1977 y 1988 de los precios internacionales del crudo y los precios en dólares y en pesos de 1970 pagados a los contratistas locales por el petróleo que YPF S.E. les compraba.

El período puede dividirse en tres subetapas: la primera, entre 1977 y 1980, en la que la evolución de los precios locales en dólares y los internacionales, con ciertos matices, tuvieron un comportamiento similar en tanto que ambos crecieron, aunque los locales en mayor medida producto de la apreciación cambiaria de la política monetaria. En la segunda etapa, que se extiende entre 1980 y 1982, se aprecia un leve descenso del Brent, a la par que, en el mercado doméstico, producto del agotamiento de la tablita y la consecuente devaluación, los precios en dólares cayeron 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. El tercer período es el iniciado luego de 1982 —con las renegociaciones realizadas por la dictadura cívico-militar, con Alieto Guadagni como Secretario de Energía — que se extendió hasta el final del período analizado. En base a la información disponible, mientras el precio internacional del crudo Brent continuó su leve, pero persistente, caída hasta 1988, con un marcado descenso en 1986, los precios domésticos, ya sea considerados en pesos constantes o en dólares corrientes iniciaron una fase ascendente (en mayor nivel los medidos en divisa). De este modo, mientras que entre 1977 y 1988 —con ascensos y descensos— el precio local en dólares se acrecentó el 311,9% (13,7% anual acumulativo), el medido en pesos de 1970 se incrementó un 131,1% (7,9% anual), y el internacional apenas subió el 7,2% (0,6% anual). Tal como se observa, las consecuencias de las negociaciones realizadas por el gobierno de

Alfonsín con el Plan Olivos I, que se sumaron a las desarrolladas durante los últimos meses del gobierno cívico-militar, generaron nuevas subas para los contratistas en un contexto de estancamiento de los precios internacionales.

Gráfico 3.4. Evolución del precio internacional del crudo (Brent), del precio en dólares y en pesos de 1970 pagados a los contratistas y del precio oficial del petróleo local en pesos de 1970, 1977-1988 (número índice 1977=100)



Fuente: Elaboración propia en base a British Petroleum y Pistonesi, Figueroa de la Vega y Torres (1990).

Del análisis surge que luego de 1982 la evolución de los precios domésticos abonados a los contratistas se escindió marcadamente de los vaivenes internacionales, favoreciendo claramente a estos actores en la obtención de precios más cercanos a los externos. De este modo, este nuevo escenario les permitió captar una mayor porción de la renta petrolera en detrimento de YPF S.E., lo que generó fuertes desequilibrios en sus cuentas[111], dado que los precios a los que le vendía a las refinerías oscilaron por debajo de estos incrementos, saliendo de la compañía la diferencia. Sólo en parte esto fue

[111] Según afirman Kozulj y Bravo (1993), el promedio de los costos operativos de YPF S.E. se incrementó en 2,5 veces si se agregan los generados por la compra de petróleo a los contratistas.

compensado por ciertas transferencias desde el Estado en los años 1984/1985, que posibilitaban el drenaje de recursos del sector público (Tesoro Nacional o YPF) al privado.

Este desajuste se vio potenciado por el diferencial de precios generado por los valores a los que la empresa estatal compraba el petróleo a los contratistas y luego vendía a las refinadoras. En realidad, en la medida en que las áreas explotadas por el capital privado habían sido descubiertas por la petrolera estatal y transferidas con reservas comprobadas e inversiones en instalaciones y desarrollo, y que las regalías eran afrontadas por YPF, la forma correcta para comparar esta información es adicionándole al pago a los contratistas las erogaciones en exploración, las amortizaciones de capital y las regalías. Dada la falta de estadísticas relativas a las inversiones en exploración y de capital ejecutadas en los yacimientos cedidos a los contratistas, el análisis se restringe a los precios y las regalías pagadas por YPF (Pistonesi, Figueroa de la Vega y Torres, 1990).

En consecuencia, la política desplegada por la dictadura tendiente a incrementar el valor de referencia para pagar las regalías en función de la cotización internacional[112] y de aumentar los precios del crudo abonado a los contratistas a una tasa muy superior a la que se le vendía a las refinerías privadas (Shell y Esso, principalmente[113]), generó un desequilibrio estructural desde 1982 que no fue revertido por el gobierno radical[114]. En efecto, desde ese año la compra-venta de crudo por parte de la petrolera estatal generó un déficit de alrededor de 60 millones de dólares que fue incrementándose con el correr de los años. De este modo, sin considerar las erogaciones en exploración y en las instalaciones desarrolladas en los yacimientos antes de transferirlas al capital privado, entre 1982 y 1988 la pérdida acumulada en base a esta transacción alcanzó, cuanto menos, los 973 millones de dólares (Cuadro 3.1).

Al igual que con los desequilibrios generados por los bajos precios de retención y el persistente endeudamiento, el diferencial entre el alto precio

[112] Tal como establecía el Decreto N° 2.2270/80, la alícuota de las regalías se incrementaría 7 puntos porcentuales por año y pasaría de representar el 58% del precio internacional en 1981 al 100% en 1987, aun cuando los precios a los que YPF vendía el crudo a las refinerías locales eran cerca de la mitad que los externos.

[113] Según datos de los Anuarios de la Secretaría de Energía, ambas compañías concentraron el 26,8% del petróleo privado durante el período analizado. El 73% restante se distribuía entre YPF (70,2%), Isaura (1,9%), Astrasur (0,5%), DAPSA (0,4%) y Sol (0,2%).

[114] Vale recordar que no se están considerando las erogaciones en exploración e instalaciones. Naturalmente, si se incluyeran estos componentes, el déficit se expresaría desde los años previos.

pagado a los contratistas y el valor subsidiado al que YPF S.E. le vendía a las refinadoras, provenía de directivas exógenas a la empresa, en tanto eran fijadas desde la Secretaría de Energía.

Cuadro 3.1. Precio de compra de petróleo crudo a los contratistas, precio de venta a las refinerías y diferencia entre ambas operaciones, 1977-1988 (U$S/m³ y millones de dólares)

	Precio medio pagado a los contratistas, en U$S/m³	Estimación de regalías abonadas, en U$S/m³	Precio del crudo contratos más regalías, en U$S/m³	Precio de venta a las refinerías privadas, en U$S/m³	Diferencial entre precio de compra y de venta de crudo, en U$S/m³	Crudo vendido a las refinerías privadas, en millones de m³	Diferencia, en millones de U$S
1977	21,3	3,6	25,0	30,1	5,1	6,9	35,1
1978	33,4	6,1	39,4	50,5	11,1	7,2	79,1
1979	45,3	7,0	52,3	60,8	8,5	7,5	63,6
1980	61,1	9,6	70,7	80,0	9,3	8,1	75,1
1981	37,6	17,8	55,4	58,4	3,0	8,7	25,8
1982	27,4	15,9	43,3	36,9	-6,4	9,4	-59,6
1983	62,1	16,3	78,4	64,1	-14,3	9,0	-128,2
1984	77,2	16,3	93,5	65,1	-28,5	8,0	-228,0
1985	72,5	17,3	89,7	70,4	-19,3	8,0	-154,9
1986	75,0	19,2	94,2	78,6	-15,7	7,6	-119,2
1987	70,1	14,0	84,2	64,9	-19,3	7,3	-141,1
1988	87,8	13,8	101,6	83,1	-18,5	7,7	-142,4

Fuente: Elaboración propia en base a Pistonesi, Figueroa de la Vega y Torres (1990) y Secretaría de Energía.

3.2.4. *El análisis de la rentabilidad de YPF (1960-1992)*

De este modo, la fijación de los distintos precios de la cadena productiva hidrocarburífera por parte del Estado durante todo el *modelo de regulación pública con predominio de la empresa estatal* (MoRPPEE), sufrió un quiebre en 1976. A partir de allí, por políticas trazadas por el Poder Ejecutivo y sus funcionarios en la Secretaría de Energía se inició una persistente transferencia de áreas al capital privado que operaba como contratista, como también de

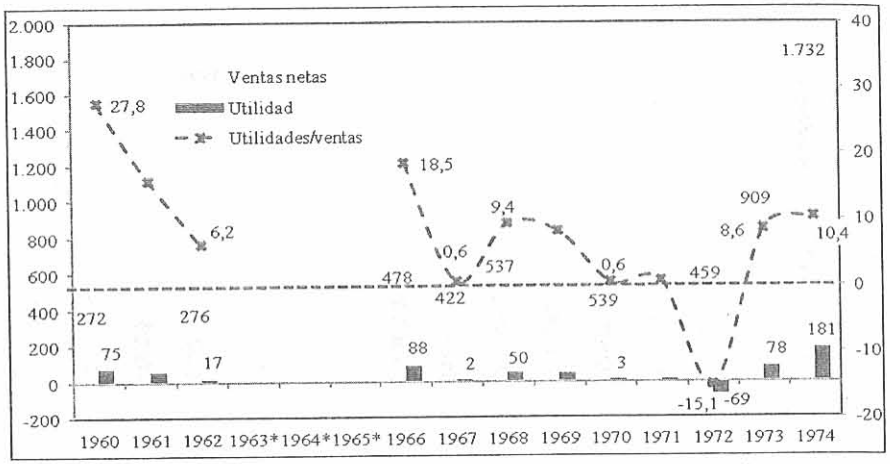
renta a partir de los altos precios pagados, lo que determinó que YPF S.E. operara como subsidiante de estos grupos concentrados. A su vez, el marcado endeudamiento al que fue sometida la empresa durante el gobierno de *facto* de 1976, junto con los desajustes aludidos, generó un considerable desequilibrio en los resultados de la empresa y un posicionamiento estructural del capital privado en el segmento primario que condicionó fuertemente al gobierno de Alfonsín, quien no revertió la política de subsidiaridad de YPF S.E.

El quiebre indicado también se puede apreciar en los Gráficos 3.5 y 3.6. Tal como se observa, con excepción de 1972 asociado al punto más bajo de los precios comercializados por YPF S.E., señalados con antelación, en todos los años anteriores a 1975 que figuran en el análisis, la petrolera estatal tuvo utilidades positivas. La rentabilidad sobre ventas entre 1960 y 1974 osciló en torno del 0,6% y el 27,8%, lo que expresa un relativamente buen desempeño de la compañía.

A partir de 1975, con la intervención del General de Brigada Juan Carlos Reyes y, posteriormente, con el golpe cívico-militar de 1976, la petrolera estatal ingresó en una fase de déficit constante que duró doce años (Gráfico 3.6). Recién en 1987 YPF S.E. pudo estabilizar sus cuentas y consiguió una rentabilidad positiva 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.

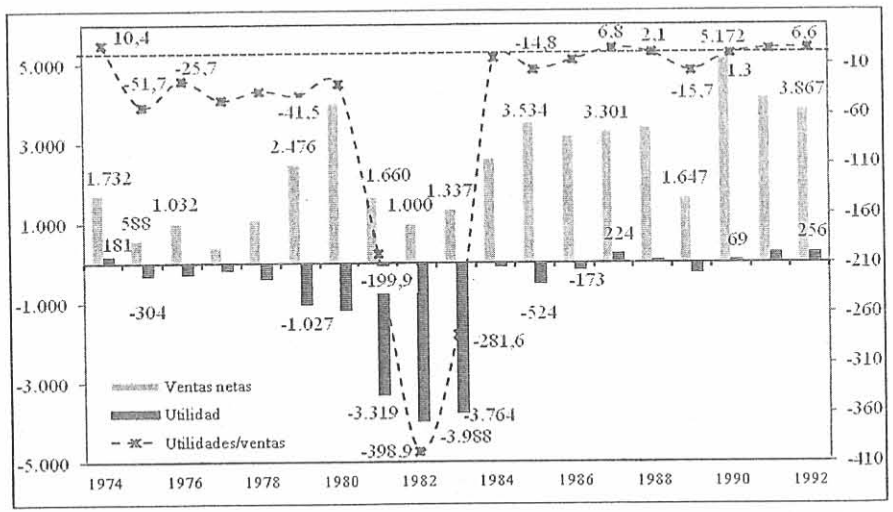
En parte, esto se debió a que durante esos años el endeudamiento de la empresa y las necesidades de refinanciarlo, tal como expresaban los peritos que actuaron en la causa judicial, habían alcanzado niveles considerablemente altos, a la par de que se habían transferido cerca de treinta áreas petroleras al capital privado con un volumen de extracción que rondaba el 14% del total y sobre el cual YPF S.E. para adquirirlo debía pagar precios hasta cuatro veces mayores que sus costos.

Gráfico 3.5. Evolución de las ventas netas, las utilidades y relación utilidades sobre ventas, 1960-1974 (en millones de dólares corrientes y %)



* No se pudieron conseguir las Memorias y Balances de YPF de 1963, 1964 y 1965.
Fuente: Elaboración propia en base a Memorias y Balances de YPF.

Gráfico 3.6. Evolución de las ventas netas, las utilidades y relación utilidades sobre ventas, 1974-1992 (en millones de dólares corrientes y %)



Fuente: Elaboración propia en base a Memorias y Balances de YPF.

Estos elementos sumados a los menores niveles de ingresos de la empresa, ya sea por el retraso de los precios como ancla para contener la inflación, por los bajos precios percibidos a las refinadoras, o por los porcentajes menores de retención, contribuyeron a generar los desequilibrios marcados.

Una vez que asumió la gestión radical, las cuentas de la empresa fueron corregidas a través de ciertas compensaciones (Decreto N° 3.870/84, N° 5/85, N° 145/85, Ley N° 23.526) lo que impactó en un considerable descenso en las pérdidas. Luego de doce años de constante quebranto, en 1987 y 1988 la empresa logró una rentabilidad sobre ventas del 6,8% y 2,1%, respectivamente. Sin embargo, al año siguiente el balance volvió a mostrar un déficit del orden del -15,7%, siempre medido sobre facturación. Según figura en las Memorias y el Balance de la empresa, en lo sustancial se debió a "la fuerte incidencia de los crecientes costos financieros", y a los cambios que sufrió el régimen de regalías petroleras y gasíferas "que impactaron en mayores costos para YPF, en el orden de los U$S 50 millones" (YPF, 1991: 6).

La sanción de la Ley de Emergencia Económica, durante el gobierno de Menem (1989), determinó que el cálculo de las regalías se hiciera, no ya sobre un porcentaje del precio interno, sino sobre el precio internacional de referencia, anulando la Ley N° 23.678 (que fijaba un ajuste en función de la variación de los precios locales). A su vez, aquella norma suspendió todo tipo de subsidios o compensaciones, lo que generó un desfasaje importante entre los ingresos y egresos de la firma a la vez que seguían vigentes los egresos por medio de los contratos. Por último, la memoria de ese año marca dos elementos más que contribuyeron a la pérdida señalada: por una parte, el incumplimiento del Decreto N° 931/89 el cual había dispuesto que se pudieran utilizar ciertos fondos destinados al financiamiento genuino de la empresa que "no fueron efectivizados" (YPF, 1991: 7). Por la otra, y algo que fue una constante del período pero que se agudizó en ese año debido a la crisis económica, el equipo contable destacó "el continuo incremento de la deuda que organismos y empresas del Estado mantuvieron por el suministro de productos. Por su magnitud, este condicionamiento financiero es sin lugar a dudas el más importante y el más restrictivo para la actividad futura"[115] (YPF, 1991: 7).

Con la adecuación de la empresa, realizada durante el gobierno de Menem, en función de su posible transferencia al capital privado, los balances de los años siguientes cerraron con ganancias del orden del 1% y 6% sobre ventas,

[115] Al respecto, Novillo plantea el mismo problema: Lo que ocurre es que a YPF no le pagaba nadie. Y es evidente que YPF no podía contar con el gran recurso para intimar a sus deudores. Si le dejaba de entregar combustibles a Ferrocarriles, no había trenes. Si le cortaba el crédito a Segba, nos quedábamos sin suministro eléctrico. (...) No podía funcionar bien con tantos incobrables (Novillo, 1992: 100).

lo que expresa lo falaz, por lo menos en ese momento, del argumento que sostenían los detractores, basado en que la petrolera estatal era la única en el mundo que daba pérdidas. Luego de las reformas implementadas (la reconversión de los contratos de locación que generaban constantes pérdidas a la empresa en concesiones de explotación[116], el incremento del nivel de retención de la empresa y la eliminación de la obligación de vender el petróleo subsidiado a las refinadoras), las cuales generaron aumentos en sus ingresos, la firma alcanzó un nivel acorde de rentabilidad, similar al del período anterior al iniciado con el gobierno de *facto* que irrumpió en 1976. Conforme ello, en 1991 las ganancias fueron de 253 millones de dólares (6,1% sobre ventas).

En suma, cabe señalar que los desequilibrios de la empresa se debieron a políticas explícitas implementadas por la dictadura cívico-militar que, ante la imposibilidad de privatizar la empresa dada la correlación de fuerzas contraria a dichos intereses, tendieron a minar los pilares de sustentación de la compañía. La política de privatizaciones periféricas, el aumento del pago de regalías, el formidable endeudamiento, la caída real de los precios de los derivados y el menor nivel de retención de YPF S.E., establecieron una dinámica viciosa de funcionamiento que el radicalismo no sólo no revirtió sino que en algunos casos profundizó. Conforme ello, los problemas económicos que padecía YPF S.E. hacia finales de la década de 1980 se debieron a las falencias señaladas en el segundo bloque (desequilibrios estructurales) y no a las mencionadas en el primero de ellos (ineficiencia). De esta manera, la solución a la precaria situación de la empresa se encontraba en eliminar el sesgo privatista que tenía la compañía y no en profundizar la política de entrega al capital privado como fue la desplegada por el gobierno de Menem. A pesar de las compensaciones económicas que existieron durante la administración radical (Decretos N° 3.870/84, N° 5/85, N° 145/85 y Ley N° 23.526 —varias de ellas derogadas a los pocos meses—), la transferencia de renta petrolera del sector público (ya sea de la petrolera estatal en forma directa o del Tesoro Nacional de modo indirecto) hacia los contratistas privados no solamente persistió, sino que incluso se acrecentó (como consecuencia de las renegociaciones del Olivos I), aspecto que generó un fortalecimiento de la capacidad coactiva por parte del capital contratista y un colapso del sector público en general.

Lo notable del proceso fue que quienes se vieron beneficiados por las causas de la insolvencia en la que se encontraba la empresa estatal eran aquellos

[116] Con esto no se quiere expresar que la solución al problema de los contratos petroleros era la entrega de las áreas que explotaban en concesiones petroleras, sino, simplemente, plantear que uno de los principales déficit generados estaba desapareciendo.

que mayores críticas vertían sobre su funcionamiento, y quienes (no casualmente) sostenían la necesidad de profundizar el proceso de fragmentación por medio de la privatización de la empresa[117]. En rigor, si bien sus detractores se basaban en la ineficiencia para postular la desestatización de YPF, el *leitmotiv* de sus cuestionamientos giraba en torno de que con una empresa del tenor de la petrolera estatal indirectamente existiría una regulación pública —a través de su rol testigo— que no generaría un entorno competitivo —léase por esto, no podría transferirse la capacidad regulatoria al sector privado—.

La disputa por la apropiación de sentidos que se desarrolló con mayor intensidad entre finales de la década de 1980 y se consolidó en los primeros años de 1990 a favor de considerar a los hidrocarburos como un *commodity*, anulando —discursivamente— sus cualidades de recurso estratégico no renovable, en tanto que necesario para el desarrollo del país, tendía a transformar también la concepción de la utilidad de las empresas. La finalidad era instalar que las empresas debían maximizar su tasa de ganancia, por fuera de cualquier objetivo social[118], dado que de esta manera se lograría desarrollar una actividad más eficiente con el consecuente "derrame" de los beneficios para la sociedad. Estos argumentos estuvieron presentes y como trasfondo en los debates desarrollados en las distintas sesiones del Congreso Nacional, bajo los cuales el sector privatista apoyó la privatización de YPF S.A., como así también todo el programa desestatizador encarado por el gobierno.

3.3. El debate en la Cámara de Senadores en torno de la privatización de YPF S.A.: sus ejes nodales

Luego de varias iniciativas parlamentarias y ciertas disputas en el interior del Partido Justicialista respecto de cómo debía privatizarse la empresa, el 22 de agosto de 1991 ingresó al Senado el proyecto de Ley de Federalización de

[117] Luego de la privatización de la petrolera el presidente de Pluspetrol S.A., empresa que ingresó como contratista en el mercado primario con el quiebre realizado por la dictadura, refiriéndose a los inicios del gobierno de Menem y al funcionamiento de YPF S.E., expresó: En aquel momento escribí: 'Lograr una YPF reestructurada y *eficiente* es difícil, casi diría misión imposible (Rey, 1993b: 52).

[118] Esto no quiere decir, de ningún modo, que las compañías públicas deberían funcionar con déficit, sino que se trata de enfatizar que tendrían que desenvolverse bajo una lógica que tienda a maximizar el bienestar social.

los Hidrocarburos y Privatización de YPF S.A., el cual, más allá de ciertas modificaciones, contenía básicamente los lineamientos trazados por el entonces titular del bloque justicialista en diputados, José Luis Manzano. Cuatro meses antes el Poder Ejecutivo había enviado un proyecto al Congreso diseñado por Estenssoro cuyo eje era la privatización de la petrolera estatal, que fue retirado al poco tiempo por no haber conseguido el consenso necesario para su tratamiento en las comisiones, además de haber sido rechazado por el Sindicato Unido de Petroleros del Estado (SUPE), en parte, porque no proponía una distribución de acciones entre Nación, provincias y trabajadores. En este sentido, la nueva iniciativa contenía ciertos elementos de fundamental relevancia para obtener la legitimidad que permitiera su avance en las cámaras. En lo sustancial, se alude a las distintas clases de acciones en las que se dividiría el capital social de YPF S.A. (en función de la pertenencia a la Nación, las provincias extractoras y los trabajadores[119]) y la incorporación de la denominada federalización de los hidrocarburos (El Cronista Comercial, 1991a; El Cronista Comercial, 1991b; *Clarín*, 1991), un reclamo que durante el MoRPPEE había estado presente y que la correlación de fuerzas imperante en el período había generado que su resolución se encaminara a favor de que la Nación tuviera la propiedad de dichos recursos. Bajo la nueva coyuntura, y ante la necesidad del ejecutivo nacional de conseguir los legisladores necesarios para continuar con el proceso iniciado en 1989, se incorporaron estas demandas provinciales y sindicales al plexo normativo. En este sentido, en la presentación del proyecto ante el Congreso, el 21 de agosto de 1991 el presidente Menem expresaba:

> Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad a fin de retirar el proyecto de ley enviado mediante mensaje 594, del 4 de abril de 1991, referido a la aprobación del Plan de Transformación Global de YPF Sociedad Anónima, sustituyéndolo por el presente, cuyo objetivo esencial, sin abandonar la filosofía del anterior en lo que hace a la Transformación Empresaria de YPF Sociedad Anónima y a la privatización de sus activos y su capital social, es establecer la atribución de la propiedad de los yacimientos de hidrocarburos líquidos y gaseosos [a las provincias], aprobar, como se ha anticipado, la transformación en todos los órdenes de YPF Sociedad Anónima (...) y dar solución equitativa a las diversas pretensiones planteadas, en materia de regalías, por los Estados Provinciales en cuyos territorios se hallan los yacimientos de hidrocarburos (Diario de Sesiones, 1992: 1.255).

[119] Originariamente, la propuesta de Manzano consistía en dividir el capital social de YPF S.A. en partes iguales entre la Nación y las provincias (45% a cada una) y el 10% restante se distribuiría entre los trabajadores de la empresa. En las negociaciones posteriores, estas participaciones fueron modificadas.

El proyecto presentado, que comenzó a debatirse en el Senado el 24 de junio de 1992, tenía cuatro ejes fundamentales sobre los cuales giró la iniciativa del gobierno, a los que se les incorporaría un quinto fruto de las negociaciones. En primer lugar, la propuesta de transferir el dominio público de los yacimientos de hidrocarburos del Estado Nacional a las provincias en cuyos territorios se encontraran. En segundo, la intención de alcanzar un acuerdo respecto del pago de regalías que se le adeudaba a las provincias desde 1980 como consecuencia del incremento impuesto por la dictadura por medio del Decreto Nº 2.227/80. En tercer lugar, se buscaba ratificar la política hidrocarburífera implementada desde 1989 por el Poder Ejecutivo a través de los diversos decretos señalados. El cuarto, y principal de los ejes, establecía el mecanismo para transferir al sector privado el capital social de la empresa y los activos que quedaban en propiedad de YPF S.A. que se pretendían enajenar. Por último, y producto de las negociaciones realizadas en el Senado, dentro de los ejes se encontraba la voluntad de destinar al Régimen de Previsión Social los recursos recaudados por la venta de las acciones de la empresa que estuvieran en propiedad del Estado Nacional.

Conforme ello, los primeros dos ejes —federalización de los hidrocarburos y la cancelación de los montos adeudados por el pago incorrecto de regalías— como así también la obligación de asignar la totalidad de lo recaudado a la caja previsional, tenían por objetivo obtener la legitimidad de las distintas fuerzas políticas para avanzar con el proceso de transferencia de la propiedad de la empresa al capital privado. Vale recordar que el principal freno que encontró el proyecto de ley de propiedad del subsuelo presentado por Hipólito Yrigoyen durante su segundo gobierno, fue la oposición de los senadores provinciales que se negaban a que la Nación tuviera dicho control. La articulación de los distintos ejes del proyecto terminó condicionando el cobro de las deudas y la transferencia del dominio de los hidrocarburos a la esfera provincial, a su aprobación, aspecto que pudo haber limitado el margen de maniobra de los legisladores pertenecientes a circunscripciones extractoras de hidrocarburos, a partir de la presión ejercida por los distintos gobernadores.

3.3.1. *Los argumentos en torno de la privatización*

Los argumentos que esbozaron los detractores tanto de la empresa como del modelo de regulación pública por los diversos canales comunicacionales también fueron desarrollados en el Congreso de la Nación por los legisladores oficialistas (quienes poseían el 53% de las bancas) y los bloques aliados. En la alocución realizada el 24 de junio de 1992 por el miembro informante del Partido Justicialista, el senador por Chubut César Mac Karthy (retomando como propias palabras de Cavallo), planteó críticas tanto al funcionamiento del mercado ampliado de hidrocarburos característico del MoRPPEE, como a la dinámica de YPF S.A.:

> El ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos, el doctor Domingo Cavallo, cuando nos visitó hace unos meses (...) dijo: '...que en el sector de hidrocarburos había como un rompecabezas y que el mismo está conformado por la legislación previa sobre propiedad exclusiva del Estado Nacional; por un mercado regulado en proceso de desregulación; por una empresa petrolera estatal de alta participación en el mercado pero con un nivel de eficiencia por debajo de los rangos de competitividad internacional (...) (Diario de Sesiones, 1992a: 1.266).

Desde la perspectiva desarrollada por Mac Karthy, la necesidad de privatizar la petrolera estatal se fundaba en su bajo nivel de eficiencia. Estas declaraciones adquieren considerable trascendencia al haber sido esbozadas luego de reconocer que las causas del desequilibrio de la empresa se debían a las políticas desarrolladas por el gobierno de *facto*, por medio del marcado endeudamiento externo, de los incrementos en el precio de referencia —hasta llegar al valor internacional— para el pago de regalías, y los altos precios pagados a los contratistas, y bajos percibidos de las refinadoras:

> Volvamos a 1980. Además de este panorama conflictivo con las regalías mal liquidadas, YPF debía soportar el peso de contratos de explotación firmados durante la gestión de Martínez de Hoz, mediante los cuales se obligaba a pagar por los hidrocarburos un precio mayor que el que recibía YPF al venderlos. Asimismo, YPF recibió los cargos no genuinos de un endeudamiento interno y externo cuya legitimidad se puede discutir pero que no se puede ni se debe dejar de reconocer. En este contexto, lógicamente, las inversiones caían y el horizonte de reservas se achicaba (Mac Karthy, en Diario de Sesiones, 1992a: 1.265).

Si bien en su discurso el senador reconoció que las políticas generadas por el gobierno de la dictadura cívico-militar con sesgo privatista, que persistieron bajo la administración radical originaron los desequilibrios económicos en la petrolera, la solución no se basaba en la "corrección" de dichos "vicios" para fortalecer el funcionamiento de YPF. Contrariamente, a partir de reposicionar en el debate el argumento de la ineficiencia de la empresa, sostenía la necesidad de profundizar el proceso iniciado en 1989 el cual consistía en la transferencia al capital privado de activos de la petrolera.

Lo paradójico del posicionamiento asumido por el oficialismo en el Senado es que, aceptando que los desequilibrios económicos de YPF provenían de factores exógenos a la empresa, las únicas dos alternativas que plantearon como válidas fueron: continuar con la transferencia al sector privado de renta petrolera por medio de la empresa, esto es, mantener el *statu quo*; o directamente entregar su propiedad al capital privado, suprimiéndola como empresa testigo (Mac Karthy, en Diario de Sesiones, 1992a: 1.265). El gobierno —pese a las diferencias existentes en su interior[120]— no se planteaba como opción eliminar los elementos que generaban los desequilibrios y mantener una compañía saneada que continuara regulando el mercado. En rigor, esto se debió a la forma en que emergió como cuestión socialmente problematizada y se instaló en la agenda pública, vinculada a las fracciones del capital local que operaban en el mercado hidrocarburífero y a los acreedores externos cuyas intenciones eran recuperar el capital que la Argentina les adeudaba. En suma, el destino de la compañía había quedado supeditado a disputas de poder que excedían la propia lógica del sector. Conforme ello, la resolución de dicho conflicto estaba condicionada por los actores que lo presentaron en la escena pública, de ahí que la respuesta haya sido la profundización de la política privatista.

No obstante, la transferencia de recursos a estas fracciones del capital, en lo discursivo, fue solapada por medio del enfoque neoclásico asumido por el gobierno. Bajo dicha perspectiva, la eliminación de las regulaciones

[120] El senador justicialista por Santa Cruz, Pedro Molina, quien exigió que el Estado conservara el 20% de la compañía, presentó en minoría algunas objeciones respecto de que la empresa se deshiciera de su rol testigo: En el futuro voy a insistir con mi propuesta sobre que YPF debe ser empresa testigo en el mercado de hidrocarburos, porque una empresa testigo es aquella que, además de ganar dinero y pagar impuestos correspondientes, tiene suficiente peso o participación en el mercado para conjurar los precios abusivos (...) El propósito entonces consiste en aumentar la competencia con el fin de evitar que los consumidores paguen el costo de las tendencias al oligopolio o monopolio natural en los mercados petroleros chicos como el argentino (Diario de Sesiones, 1992a: 1.338).

impuestas por el Estado permitiría una autorganización del mercado de modo eficiente a partir del libre accionar de sus fuerzas, aspecto que escamoteaba la transferencia de la capacidad regulatoria al capital privado, a partir de la concentración en la distribución de áreas (Cuadro 2.12) y de la extracción y comercialización de petróleo (Mac Karthy, Diario de Sesiones, 1992a: 1.265). La intervención del senador del Partido Justicialista por Santa Cruz, Pedro Molina, se encontraba en esta línea. Luego de describir, en consonancia con Mac Karthy, el origen de los desequilibrios de la empresa, afirmó que las medidas implementadas desde 1989 habían permitido eliminar los vicios y generar un mercado eficiente, ocultando la transferencia del poder de decisión a un acotado, pero poderoso, número de actores privados:

> La política del gobierno del presidente Menem involucró una modificación global de la política que se venía aplicando a través de reformas estructurales para terminar con los subsidios, la patria contratista y la desactualización tarifaria con el objeto de permitir la sana competencia en el mercado entre las distintas empresas petroleras reformando a fondo la empresa YPF que ha logrado la obtención de importante superávit en sus cuentas, permitiendo al Estado argentino neutralizar los déficit de otras empresas públicas (Diario de Sesiones, 1992a: 1.336).

Desde la óptica de este senador justicialista, la política implementada desde 1989, en lo que atañe al mercado de hidrocarburos, había "eliminado a la patria contratista"; no obstante, si bien dejaron de ser contratistas del Estado o, en este caso, de la empresa estatal, lejos estaban de desaparecer de la actividad y de captar parte considerable de la renta petrolera, dado que la política desarrollada consolidó y potenció el posicionamiento estructural de estas fracciones del capital al otorgarle mayor cantidad de áreas y la concesión de los yacimientos que antes explotaban como contratistas de YPF, lo que consolidó una morfología de mercado altamente concentrada que les permitió captar rentas extraordinarias (Barrera, 2013c y 2014)[121].

La posición asumida en general por el Partido Radical (principal oposición en el Senado, con el 30% de los escaños), presentada por su miembro informante, el senador por Mendoza José Genoud, se encuentra resumida en

[121] Entre los principales beneficiarios del proceso de fragmentación de YPF se encuentran Pérez Companc, Techint, Astra Capsa, Pluspetrol y Bridas (integrantes en su mayoría de la denominada patria contratista) quienes pasaron a tener injerencia en 81 de las 147 áreas concesionadas (55,1%).

el dictamen de minoría. En su primera intervención, el legislador sostuvo que, si bien se encontraba a favor del proceso de fragmentación iniciado desde 1989 —con excepción de la concesión de las áreas centrales y la venta o asociación en los ductos—, todo el bloque se oponía al proyecto presentado por el Poder Ejecutivo:

> Si bien estimamos necesario acometer la tarea de redimensionar a YPF, admitiendo como correcta la decisión de vender sólo las destilerías Dock Sud, San Lorenzo y Campo Durán, reducir la flota petrolera (...) [por] considerar que este proyecto en la práctica no federaliza los yacimientos de hidrocarburos, convalida la venta de los principales yacimientos realizada por vía de decreto, reduce por desmembramiento a YPF tornándola ineficiente, [e] ignora la necesidad de un plan exploratorio, es que aconsejamos su rechazo. La Argentina debe aprovechar su petróleo y gas para impulsar una política de crecimiento económico y no para obtener fondos para enjugar el déficit de coyuntura (Diario de Sesiones, 1992a: 1.261-1262).

Además de los argumentos mencionados, el bloque radical también se opuso al proyecto en tanto consideraba que, al igual que lo sucedido con las primeras cuatro áreas centrales licitadas, las cuales "por razones financieras se elevó la venta de la asociación (...) a medida que crecían las necesidades del Tesoro" (Genoud, en Diario de Sesiones, 1992a: 1.311), la privatización tenía como objetivo central paliar los problemas fiscales del gobierno. En realidad, si bien estaban en parte de acuerdo con el proceso de fragmentación de YPF S.A., objetaban que el Estado perdiera el rol de contralor en el sector. El proyecto que ingresó en la Comisión de Combustibles contemplaba la posibilidad de que se vendiera el ciento por ciento de las acciones de la petrolera, dado que, para el oficialismo, los inversores no aceptarían que el Estado conservara un porcentaje de las acciones[122].

Este fue uno de los puntos que generó cierta controversia en el interior del partido gobernante ya que, si bien todos los senadores apoyaban —con ciertas diferencias— la venta del capital social de la empresa, algunos

[122] Según lo expresó Estenssoro un mes antes de la votación: La inquietud que expresa en particular el senador Molina es por qué el Estado no se quedaba con un porcentaje de las acciones —20%— para ejercer el veto si lo consideraba necesario. Cavallo explicó con mucha claridad que esa propuesta invalida totalmente el proyecto. Si uno quiere entrar francamente al mercado no puede hacerlo al estilo argentino en donde una acción vale cinco votos. (...) Además, llegado el caso el Estado puede comprar en la magnitud que quiera acciones de YPF en la Bolsa internacional (Ámbito Financiero, 1992: 6).

consideraban que el Estado debía conservar un porcentaje de las acciones que le diera cierta capacidad de veto. En este sentido, Molina, una vez que logró el apoyo de los senadores para introducir un límite a la venta de acciones en torno del 20 por ciento, manifestó:

> Mi bloque me va a acompañar en sólo una de mis propuestas y yo lo agradezco señor presidente porque se ha recogido la más importante, la que expresa una cuestión estratégica, el 20 por ciento. No obstante, en el futuro voy a insistir con mi propuesta sobre que YPF debe ser empresa testigo en el mercado de hidrocarburos. (...) En un mercado chico como el argentino, quien controla YPF controla los precios de los hidrocarburos. Más aún si los que en definitiva controlan la empresa estatal, a la vez son dueños de empresas privadas que operan en el mercado. El riesgo implícito es que si se privatiza YPF sin ningún tipo de restricciones, en el largo plazo se está creando un oligopolio petrolero cuyo efecto más relevante son precios de hidrocarburos más altos que los que se originarían en un mercado altamente competitivo (Diario de Sesiones, 1992a: 1.338).

La intervención de Molina planteaba ciertas objeciones similares a las esbozadas por el radicalismo, en tanto que estos últimos sostenían la necesidad de que el Estado —redimensionado y con una mínima intervención[123]— mantuviera el control en el mercado ampliado de hidrocarburos, a partir de una empresa petrolera con mayoría estatal. Al respecto, Genoud, manifestó: "Lo que nunca puede aceptarse, señor presidente, es que el Estado pierda la dirección y el control de YPF, desprendiéndose del paquete mayoritario de acciones porque eso significaría renunciar a una herramienta vital para operar en el mercado de los combustibles, que es uno de los insumos más críticos, cíclicos y estratégicos del mundo" (Diario de Sesiones, 1992a: 1.313). Mantenían esta posición toda vez que, a diferencia de la concepción enarbolada en su mayoría por el oficialismo, rechazaban la idea de que los hidrocarburos fueran un *commodity*, revitalizando su rol estratégico en tanto recurso no renovable[124]. De este modo, el partido radical sostenía la necesidad de que el Estado no

[123] Al respecto, Solari Yrigoyen expresaba: Para los radicales, el achicamiento del Estado es una necesidad: pero ese achicamiento tiene un límite. Además, reconocemos que las leyes del mercado tienen falencias y admitimos, por otra parte, que la intervención limitada del Estado es necesaria (Diario de Sesiones, 1992a: 1.332).

[124] En tal sentido se manifestó el senador Hipólito Solari Yrigoyen: Debemos extraer petróleo, pero debemos extraerlo con inteligencia, racionalmente. No se trata de extraerlo rápido y de cualquier manera, porque no tenemos grandes reservas. (...) El petróleo no es renovable como las fuentes hidroeléctricas. Es un recurso que se agota (Diario de Sesiones, 1992a: 1.320).

se desligara de su rol en el mercado hidrocarburífero, toda vez que admitía la incorporación del capital privado, el cual, desde su perspectiva, era considerado vital para el desarrollo del sector. Así, el ingreso de los operadores privados como accionistas de YPF debía tener límites y estar acotado a los inversores de origen nacional para evitar la extranjerización de la principal empresa del país. En este sentido, Solari Yrigoyen consideraba:

> Antes no queríamos que se vendiera ninguna acción de YPF. Hoy podríamos admitir, si los señores representantes de la mayoría nos convencieran realmente de que hacen falta fondos para las inversiones que tenga que hacer YPF, que se vendiera una parte de las acciones, pero que siempre el dominio, el poder de decisión y el control de la empresa estuviera en manos nacionales. Somos partidarios de la participación del capital privado en la actividad petrolera nacional. (...) No queremos que YPF sea un mamotreto burocrático. Debe ser una empresa eficiente y rentable. La participación del capital privado no sólo es conveniente sino también necesaria en los tiempos en que vivimos. Pero al mismo tiempo rescatamos el rol de YPF, que debe ser la empresa testigo del interés nacional en la actividad petrolera. (...) Nuestra actual aspiración es que el Estado controle la mayoría del paquete accionario pero que, además, lo haga en forma permanente. (...) No quedan dudas sobre las intenciones que abriga el Poder Ejecutivo de proceder a la extranjerización de YPF (Diario de Sesiones, 1992a: 1.319).

El clima de época favorable al avance del capital por sobre los espacios estatales, nutrido y potenciado por la caída del bloque soviético y las teorías que afirmaban el fin de la historia y la consolidación del mercado cómo única forma eficiente de producción y distribución de los bienes, contribuía a considerar que el capital privado —entre ellos, el nativo—, principal actor que había coadyuvado a generar los desequilibrios de la petrolera estatal, fuera indispensable para la expansión del sector y beneficioso para la sociedad en su conjunto. En este sentido, el radicalismo se expresaba a favor de que hubiera una mayor intervención del sector privado en la actividad, aunque establecía ciertos reparos respecto del origen del mismo. Conforme esto, objetaba que el capital extranjero obtuviera el control de la petrolera estatal y pregonaba para que el empresariado local alcanzara mayor participación en la compañía. Frente a esta perspectiva, el posicionamiento mayoritario del partido de gobierno era contrario a cualquier tipo de regulación, aceptando únicamente que el Estado conservara el 20% de las acciones de la empresa y pudiera enajenarlas, solamente, con la sanción de una nueva ley que lo habilitara.

3.3.2. *La federalización de los hidrocarburos y el acuerdo en torno de las regalías mal liquidadas*

En términos generales, la discusión en torno de la provincialización de los recursos encontró fuerte consenso en el Senado, aunque el radicalismo objetó el modo en que se operacionalizó en el proyecto de ley. La propuesta del oficialismo consistía en transferir, luego del vencimiento de los respectivos plazos legales y/o contractuales de las distintas concesiones realizadas con el capital privado, el dominio público de los yacimientos de hidrocarburos del Estado Nacional a las provincias en cuyos territorios se encontraran. El argumento del gobierno para no cederlos con la sanción de la ley, según lo expresado por César Mac Karthy, se basaba en otorgarle continuidad a las inversiones y seguridad jurídica al capital privado que había obtenido concesiones con el nuevo marco normativo creado desde 1989[125].

Dentro del partido gobernante se encontraron algunas disidencias parciales respecto de este punto, relacionadas, únicamente, con el artículo que explicitaba que las transferencias se realizarían luego de vencidas las concesiones. Nuevamente, el matiz dentro del justicialismo lo introdujo el senador Molina, quien manifestó: "Este proyecto de ley reconoce a las provincias el dominio sobre los hidrocarburos. Creo que se ha reconocido un viejo anhelo que teníamos los legisladores representantes de las provincias productoras, si bien es cierto que esto ocurrirá luego de que venzan las concesiones" (Diario de Sesiones, 1992a: 1.333). La provincialización de los recursos fue el punto que mayor consenso concitó. En este sentido, el justicialismo consiguió apoyos de senadores que representaban a partidos locales, fundamentalmente, de las provincias extractoras de hidrocarburos, quienes operaron como aliados. Los discursos giraban en torno del reconocimiento por parte del Estado Nacional de un derecho originario que las provincias poseían y había sido vulnerado

[125] Tal como señalaba: La norma que hoy se presenta configura un nuevo concepto del dominio de los hidrocarburos, un nuevo modo de ordenamiento del mercado, un diferente grado de participación del Estado nacional y de los Estados provinciales (...). [Manzano] se hacía la siguiente pregunta: ¿Cómo realizar un proceso de federalización en medio de un proceso de desregulación, de apertura y de inversión? Para realizar el proceso de federalización sin alterar el proceso de inversiones, había que darle continuidad; y ésta estaría dada por el respeto a la norma madre de la actividad: la ley de hidrocarburos. (...) En otras palabras, la federalización no debe afectar el principio de continuidad jurídica (Diario de Sesiones, 1992a: 1.266).

desde el poder central. En esta línea, el senador del Movimiento Popular Neuquino, Elías Sapag, afirmó en la cámara:

> Sostengo que un derecho inalienable, no delegado y previo a la Constitución Nacional, no puede devolverse hoy y quitarse caprichosamente mañana. (...) La federalización de los hidrocarburos es la reparación del injusto avasallamiento que significó la ley de hidrocarburos; la restauración de un derecho arbitrariamente conculcado; es la restitución histórica a un inconstitucional despojo, es el reintegro de un poder nunca delegado y es la devolución de un dominio jamás concedido (Diario de Sesiones, 1992a: 1.280).

En concordancia con lo expuesto por Sapag, José Genoud apoyaba la federalización de los hidrocarburos en tanto que consideraba que los recursos naturales originariamente eran propiedad de las provincias. En este sentido, se oponía al concepto de transferencia de los recursos que figuraba en el artículo 1 del proyecto de ley, dado que, desde su perspectiva, "la Nación no puede transferir lo que nunca fue de ella", ya que no existía "norma alguna en la Constitución Nacional que permita deducir que se haya producido una delegación de facultades en cuanto a este tema se refiere" (Diario de Sesiones, 1992a: 1.289). No obstante, si bien en lo conceptual acordaba con los lineamientos generales de este punto del proyecto, consideraba que tal cual se expresaba en el articulado era una mera formalidad ya que cuando se vencieran los plazos de las concesiones se transferirían a las provincias áreas sin recursos[126].

Otro aspecto de considerable transcendencia —principalmente porque es un reclamo todavía vigente— es la exigencia de Genoud para que en el proyecto se introdujera el derecho de poder de policía para las provincias. En este sentido, el senador expresaba que era necesario contemplar dicha demanda para "fiscalizar y controlar cuánto petróleo se extrae de sus pozos". A pesar de las diferencias existentes en cuanto a la operacionalización de la federalización de los hidrocarburos, vale resaltar la concordancia entre los diversos bloques respecto de este punto. Sin duda la incorporación de la federalización en el nuevo proyecto presentado por el Poder Ejecutivo, pretendía otorgarle legitimidad al proceso de transferencia de las acciones al capital privado.

[126] Esto quiere decir que la transferencia de esos yacimientos habrá de operarse dentro de 25 o 35 años (...). El país sabe que no puede hablarse de existencia de recursos hidrocarburíferos en esos yacimientos pasados los 15 o 20 años. Llegado ese momento, cuando las provincias puedan explotar esos yacimientos serán sólo agujeros vacíos en territorios arrasados (Genoud, Diario de Sesiones, 1992a: 1.295).

En este sentido, también se encontraba la resolución del conflicto —no exento de controversias[127]— generado por las deudas que poseía la Nación con las provincias a raíz de la mala liquidación de las regalías petroleras y gasíferas (producto del Decreto Nº 2.227/80 de la dictadura) a través del canje de Bonos de Consolidación de Regalías de Hidrocarburos por acciones de YPF S.A. El acuerdo alcanzado respecto de este tema tenía como finalidad, no solamente culminar con un diferendo que desde hacía casi una década existía entre la Nación y las provincias sino, incluso, obtener el apoyo de esos legisladores para la privatización de la empresa. Según los cálculos realizados, y el reconocimiento de las deudas por parte del Estado Nacional por regalías mal liquidadas, las provincias tenían una acreencia que alcanzaba los 2.428,0 millones de pesos/dólares, de los cuales el 36,8% correspondía al capital y el 63,2% a los intereses devengados (Cuadro 3.2). Un dato importante a considerar es que según lo explicitado por el senador Mc Karthy, el 60% del total adeudado correspondía a regalías mal liquidadas entre 1980 y 1983, mientras que el 30% restante concernía a los años transcurridos entre 1984 y 1989. Como era de suponer, las principales provincias extractoras (Mendoza, Santa Cruz, Chubut, Neuquén y Río Negro) concentraban el 90,2% del total adeudado, siendo Mendoza y Santa Cruz las principales afectadas con cerca de 640 millones de pesos/dólares (26,1%) y 480,1 millones de pesos/dólares (19,7%) de acreencias, respectivamente.

Originariamente, el proyecto presentado preveía que, con los Bonos de Consolidación de Regalías de Hidrocarburos que emitiría el Banco Central, las provincias extractoras pudieran adquirir las acciones clase "B" de YPF. No obstante, producto de las negociaciones entabladas en las comisiones, el texto del proyecto se modificó y se incorporó la posibilidad de que esos bonos fueran tomados a su valor nominal por la Nación no sólo para canjear las acciones clase "B", sino también "para cancelar deudas con el Estado Nacional, para adquirir otros activos del Estado Nacional que éste enajene total o parcialmente, o bien a su valor de mercado para otras aplicaciones".

Estas modificaciones permitieron alcanzar el consenso necesario para que los senadores apoyen la propuesta. Así, queda claro que la incorporación

[127] Solari Yrigoyen, senador radical por Chubut, durante el debate en el Congreso presentó sus objeciones al método de cálculo realizado en el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, dado que, según sus estimaciones, la Nación le debía más de 1.000 millones de pesos/dólares a su jurisdicción, mientras que les reconocían algo más de 400 millones de pesos/dólares (Diario de Sesiones, 1992a: 1.325).

dentro del proyecto de ley de los puntos relativos a la federalización de los hidrocarburos y la cancelación de regalías mal liquidadas, tenía como objetivo condicionar la satisfacción de reclamos históricos de las provincias, a la aprobación de la norma que enajenaría la principal empresa del país.

Cuadro 3.2. Deudas de la Nación con las provincias en concepto de regalías impagas, 1980-1990 (en millones de pesos/dólares)*

	Monto	%	% acumulado
Capital	893,0	36,8	36,8
Intereses	1.535,0	63,2	100,0
Total	2.428,0	100,0	
Desagregado por provincia			
Mendoza	634,9	26,1	26,1
Santa Cruz	480,1	19,7	45,8
Chubut	404,4	16,6	62,5
Neuquén	378,8	15,6	78,1
Río Negro	295,7	12,2	90,2
Tierra del Fuego	122,6	5,0	95,3
La Pampa	62,7	2,6	97,8
Salta	41,6	1,7	99,5
Jujuy	11,1	0,5	100,0
Total	2.431,9	100,0	

*Los montos totales no coinciden en el original.
Fuente: Elaboración propia en base a información suministrada por el Diario de Sesiones (1992a: 1.265).

3.3.3. *La media sanción del proyecto de ley*

El estilizado análisis del debate permite sostener que las argumentaciones vertidas por los legisladores, tanto de los bloques opositores como de aquellos que apoyaban el proyecto de ley, fueron relativamente superficiales y, cuando tendían a profundizar en las causas originarias de la difícil situación por la que atravesaba YPF S.A., las desvinculaban de los distintos actores

(principalmente, los contratistas) que se beneficiaron de la dinámica que desde 1976 había adquirido tanto el complejo hidrocarburífero como la empresa. Asimismo, si bien hubo posiciones encontradas entre los dos bloques mayoritarios, no existió una complementación a partir de las diversas posturas. En rigor, dado que el oficialismo tenía los senadores necesarios para conseguir la media sanción, no tenía intenciones de realizar grandes negociaciones del proyecto en la Cámara. La intervención del senador radical por Buenos Aires Adolfo Gass permite describir el escenario:

> Me duele que senadores de provincias que deberían estar aquí, porque pertenecen a provincias petroleras, estén en otro lugar contando cuántos votos van a tener. Personalmente, no me interesa el resultado de la votación: sé cómo va a ser. Todavía sé contar. Pero me hubiese gustado que, por lo menos, se escucharan nuestros argumentos, para que los funcionarios del Poder Ejecutivo que fueron dueños de petroleras [en alusión a Estenssoro] no sean los que elaboran los proyectos que se van a votar en esta Cámara (Diario de Sesiones, 1992a: 1.296-1.297).

Sintéticamente, la posición del radicalismo giraba en torno del apoyo parcial a los procesos de fragmentación —rechazando la venta de ductos y las concesiones de áreas centrales— y privatización de YPF S.A., aunque objetaba que el Estado perdiera tanto el control de la empresa como la injerencia sobre el mercado ampliado de hidrocarburos. Asimismo, al capital privado le atribuía un considerable potencial dinamizador del sector y de la compañía, aunque pretendía que las acciones de YPF fueran compradas por empresarios locales para que no se extranjerizara. En lo relativo a la federalización de los hidrocarburos, presentaban objeciones en la forma en que se estaba operativizando, en tanto sostenían que cuando retornaran las áreas a la órbita provincial los yacimientos estarían agotados.

Por su parte, el oficialismo afirmaba que los procesos de fragmentación y privatización de manera indiscriminada, librados a la dinámica del mercado, eran la mejor forma de dinamizar la actividad y de tornar eficiente a la petrolera estatal. Existió, en realidad, cierta disidencia interna reflejada en la voz del senador Molina; sin embargo, la posición dominante respecto del rol de contralor que este senador pretendía para el Estado fue la de dejar el proceso librado a la autoregulación del mercado. Conforme ello, tampoco planteaban la necesidad de poner ciertos reparos en torno del origen del capital que obtuviera las acciones de YPF. En lo relativo a la federalización, consideraban que las áreas que no estuvieran concesionadas fueran transferidas con la

promulgación de la ley, pero que, para mantener los volúmenes de inversión y garantizarle la seguridad jurídica al capital privado, los yacimientos operados por éste debían transferirse luego del vencimiento de los plazos contractuales de las distintas concesiones.

A pesar de la escasa complementación de opiniones en la Cámara de Senadores y de los marcados cuestionamientos por parte del radicalismo a los distintos artículos del proyecto[128], en la votación en particular existieron ciertas modificaciones en el proyecto producto de las intervenciones del senador justicialista por San Luis, Alberto Rodríguez Saá. Como resultado de la discusión en las comisiones, se incluyó un artículo que establecía que dentro de los 30 días de promulgada la ley se crearía la Comisión de Privatización de Activos de YPF que estaría integrada por cinco miembros que serían elegidos por el Poder Ejecutivo, dos de los cuales serían a propuesta del Congreso Nacional. La intervención del senador por San Luis tuvo como finalidad ampliar el número de integrantes de dicha comisión a nueve: tres designados por el Poder Ejecutivo, cuatro por el Congreso (dos por cada cámara) y dos pertenecientes a las entidades más representativas de los jubilados. Asimismo, el legislador sostenía que, en base a la redacción del artículo, la comisión no tenía funciones, motivo por el cual propuso que se le facultara la responsabilidad de supervisar el cumplimiento de la norma y de requerir todo tipo de información cuando lo considerara necesario. La intención de incorporar a los representantes de los jubilados, según expresaba, era agregar al mecanismo de control a quienes se les destinaría lo recaudado por la venta de las acciones del Estado Nacional. Si bien en una primera instancia Mac Karthy no consideró la propuesta señalada, al ser rechazado el artículo en la votación en particular, posteriormente se hicieron las modificaciones mencionadas.

La otra modificación fue la realizada en el artículo 23, el cual disponía que el cien por cien de los recursos que el Estado Nacional recaudara por la venta de las acciones clase "A", fuera destinado al Régimen Nacional de Previsión Social, como mecanismo de legitimación social. La propuesta de Rodríguez Saá buscaba explicitar que los recursos provenientes de la enajenación de

[128] Se alude, en lo sustancial, a la disposición que establecía la no vigencia para la nueva empresa privada de los artículos 25 y 34 de la Ley N° 17.319 —que fija límites a la cantidad de concesiones y permisos de exploración— para que pudiera concentrar la cantidad de áreas que considere conveniente a sus intereses; la enajenación conjunta entre la Nación y las provincias de las acciones de la empresa; entre otros. Asimismo, por parte del Movimiento Popular Fueguino se objetaba que no existiera restricciones para que consultoras privadas fueran las encargadas de realizar las tasaciones pertinentes.

dichas acciones "deberían aplicarse exclusivamente al aumento de los haberes provisionales". Luego de conseguir el apoyo de la mayoría de su bancada, Mac Karthy aceptó la incorporación al texto de la norma y se aprobó en particular, dando por cerrada la discusión en el Senado y consiguiendo, el oficialismo, la media sanción al proyecto[129].

3.4. La antesala del debate en la Cámara de Diputados

Luego de la media sanción obtenida en el Senado de la Nación, el proyecto de ley fue girado a la Cámara de Diputados. Allí, la búsqueda de consensos para conseguir su aprobación no fue sencilla para el oficialismo. El jueves 10 de septiembre de 1992, trece días antes del inicio del debate en la Cámara baja, Luis Saadi, legislador catamarqueño por el Partido Justicialista, denunció que algunos senadores y diputados habían recibido dinero para lograr la aprobación del proyecto de privatización de YPF y federalización de los hidrocarburos[130]. Por su parte, Claudio Mendoza, diputado chaqueño por el Frente Justicialista de Unidad Popular, agregó más sospechas al proceso que se estaba desarrollando cuando expresó que "los políticos coimean en nombre del pueblo" y que "algunos llegan al Congreso con los bolsillos vacíos y salen llenos de plata". También denunció: "La privatización de YPF no es para beneficio de los 33 millones de argentinos, sino de unos pocos" (en Dearriba, 1992a: 8; *La Nación*, 1992). Estas declaraciones generaron fuertes cruces dentro del propio partido de gobierno al punto que los diputados oficialistas decidieron, a pedido del

[129] Uno de los hechos de color que merecen ser recordados de la sesión del 25 de junio es el que tuvo como partícipe principal al riojano del bloque oficialista Libardo Sánchez, quien en la primera sesión estuvo ausente. Para evitar lo sucedido en la reunión del 24, cuando se tuvo que pasar a cuarto intermedio por la alta deserción de senadores, los dirigentes del Partido Justicialista obligaron a Sánchez a trasladarse desde La Rioja hasta el Congreso. El dato relevante es que con su presencia facilitó el *quórum* y la consecuente aprobación del proyecto, a pesar de lo cual, en su discurso se opuso a la privatización de la empresa "por razones de conciencia" (Diario de Sesiones, 1992a: 1.352 y Zlotogwiazda, 1992: 11).

[130] El diputado de Catamarca manifestó que había escuchado que el legislador mendocino por el partido justicialista y presidente de la Comisión de Energía, Hugo Bordin Carosio, había recibido 1,5 millones de dólares para votar favorablemente el proyecto. Incluso, expresó que en la Cámara se rumoreaba que se habían repartido 8 millones de dólares para comprar las voluntades de los senadores (Dearriba, 1992b: 6; Dearriba, 1992a: 8 y Muro, 1992: 8).

presidente Menem, separarlos de su bloque por "sacar los pies del plato" (en Muro, 1992: 8). Vale recordar que esto sucedió seis meses después de que se sancionara la ley de privatización de Gas del Estado y creación del marco regulatorio (Ley N° 24.076) con la intervención del denominado *diputrucho*[131].

Sin embargo, las internas dentro del justicialismo no se originaron únicamente por estas denuncias. Los distintos posicionamientos de los legisladores respecto del proyecto que estaban discutiendo, coadyuvaron a generar colisiones en el interior del partido gobernante. Estas controversias se visibilizaron en las dificultades que encontró el oficialismo para lograr el *quórum* necesario para iniciar su tratamiento, teniendo la mayoría en la Cámara. Tanto el jueves 10 como el miércoles 16 de septiembre, el justicialismo fracasó en el intento por alcanzar el número necesario de diputados para iniciar el debate, razón por la cual Menem amenazó con continuar el proceso de privatización de la empresa por medio de un decreto[132]. Las presiones provenían, en parte, de la carta de intención firmada con el Fondo Monetario Internacional que obligaba a la Argentina a alcanzar para finales de 1992 el superávit primario que se había pactado y para ello era necesario, según sostenían, que se sancionara la ley antes de noviembre. Conforme ello, el gobierno inició las negociaciones con los diputados de extracción sindical pertenecientes a su partido, enrolados en la Confederación General del Trabajo (CGT), para obtener el apoyo necesario en el recinto. Los encuentros entre los representantes laborales y el gobierno fueron extensos y se desarrollaron hasta el mismo día en que se inició el debate[133]. De las distintas reuniones mantenidas se resolvió que los diputados

[131] El 26 de marzo de 1992 la Cámara baja se prestaba a debatir el proyecto que provenía del Senado, pero el oficialismo no alcanzaba a juntar el número de legisladores necesarios. Cerca de las 16.30 horas el tablero del recinto marcó que se había formado estrictamente el *quórum* reglamentario; sin embargo, algunos periodistas parlamentarios se percataron de que en una de las bancas había un hombre que no era legislador, el cual fue clave para que se llegara a los 130 diputados. Cuando le consultaron por qué había ingresado a la cámara, Juan Abraham Kenan, de 72 años, respondió: Estaba sentado en una banca porque soy un hipertenso que sufro una afección neurológica crónica y tengo un tajo de 14 centímetros por una operación y me sentí mal (La Nación, 2007: s/n). Según agregó, le ofrecieron sentarse en la banca para recuperarse de su dolencia (Vidal, 2002: s/n).

[132] Ante la negativa de los legisladores tanto oficialistas como opositores a bajar al recinto a discutir el proyecto, el presidente Menem expresó: Hay leyes que son esenciales para el gobierno, y yo tendré paciencia hasta siempre, (...) [corrigió] hasta el Decreto (*Página/12*, 1992a: 6).

[133] De hecho, la conformación del *quórum* del 23 de septiembre de 1992 debió postergarse unas horas ya que los propios diputados sindicales se encontraban reunidos con el Presidente cerrando el acuerdo.

contribuirían con su presencia para que el oficialismo alcanzara el *quórum* a cambio de, por un lado, modificar el Decreto N° 1.723/92, recientemente firmado por el Presidente, que licuaba las deudas de las obras sociales desde 1989 a abril de 1991, haciéndolo retroactivo a 1975; y, por el otro, el compromiso por parte del gobierno de que el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) destinaría una cuota de su presupuesto a la central obrera para que éstos financiaran sus propios planes habitacionales. A este pacto debe agregarse los beneficios que se incluyeron en el propio proyecto de ley (participación de los trabajadores en el 10% de las acciones y activos que venda la empresa, entre ellos, la flota marítima) y otros previamente acordados (la entrega de la obra social al Sindicato Unido de Petroleros del Estado —SUPE—, la creación de microemprendimientos cooperativos con ex empleados de YPF que siguieran perteneciendo al SUPE, entre otros). En el reclamo también ingresaron las demandas de los sindicalistas para que se modificara el Decreto N° 1.334/92, que ataba los aumentos salariales a los incrementos de productividad. Finalmente, también se negoció que se corrigiera el texto del proyecto y en vez de que figurara que los trabajadores podrían participar en "hasta un 10%" de la venta de las acciones de la empresa, quede expresado que controlarían un piso del 10%. Mientras que la primera demanda fue rechazada por Menem, la segunda, según los dirigentes obreros, había sido aceptada por el Presidente aunque luego no fuera cumplida (Furman, 1992a y 1992b: 2; *Página/12*, 1992b; 1992c; 1992d y1992e: 3; *Clarín*, 1992: 2-3).

El modo en que se alcanzó este *quórum* fue uno de los principales temas de discusión el primer día de sesión, dado que, para la oposición, el oficialismo no había alcanzado el número de legisladores necesarios para dar inicio al debate. La estrategia entablada por los radicales, peronistas disidentes y partidos menores que se oponían al proyecto, giraba en torno de esperar fuera del recinto para impedir que los justicialistas y sus partidos aliados (entre ellos la UCEDÉ) juntaran la mayoría reglamentaria y, en caso de que arribaran a los 130 diputados, bajar a dar el debate correspondiente. En sesiones previas, varios de quienes rechazaban el proyecto aparecieron en el recinto con pancartas que tenían el símbolo de YPF y una leyenda que expresaban: *No a la corrupción*. Ello generó la reacción oficialista y un juego continuo de *chicanas* políticas. La réplica del gobierno fue acusar a quienes no daban *quórum*, ante los medios de comunicación masiva, de ser ñoquis.

Las negociaciones entabladas con los diputados del mini bloque sindical que integraban su partido, le permitieron al oficialismo lograr que parte de quienes anteriormente no asistieron a las respectivas sesiones, bajaran al recinto

y contribuyeran con el número necesario para iniciar el debate. Sin embargo, la conformación del *quórum* generó polémicas similares a las ocasionadas por el *diputrucho* con la privatización de Gas del Estado. Existieron intervenciones cruzadas respecto de si se había alcanzado el número de legisladores, con afirmaciones y desmentidas de diputados de distintas fuerzas. Luego de algunas horas esperando la conformación del *quórum*, el 23 de septiembre a las 16.24 horas, Pierri, presidente de la Cámara, comunicó que se había logrado juntar los 130 diputados necesarios. Pero ante las dudas de los legisladores de partidos opositores, éstos pidieron que se leyera la nómina de diputados (Anexo II). Según lo expresado por Pierri, la sesión se había iniciado con 131 legisladores presentes; no obstante, ante la intervención de los diputados Raúl Galván (UCR) y Ricardo Molinas —quiénes fueron incluidos dentro de los que contribuyeron al *quórum*— expresando que habían ingresado recién cuando el tablero marcaba la presencia de 130 legisladores, Baglini expresó:

> Si al pedir a la Presidencia que leyera la lista de diputados que conformaron el *quórum*, se me dijo que entre los 131 señores diputados estaba el diputado Galván, que es ostensible y notorio que entró después que se izara la bandera y estaba parado reclamando por el número, y también el señor diputado Molinas, que expresa que entró cuando ya había 131 diputados, resulta que los contados 131 se transforman en 129, y no había *quórum* (Diario de Sesiones, 1992b: 3.175).

Además, los diputados de la oposición objetaban el funcionamiento del tablero electrónico en tanto que afirmaban que no contabilizaba correctamente los movimientos de los legisladores. En este sentido, según lo expresado por Baglini, el oficialismo no habría alcanzado el número necesario de diputados para comenzar la sesión. En esta línea se encontraba lo manifestado por Molinas:

> Cuando ingresé al recinto el tablero electrónico marcaba la existencia de *quórum*; pero como en ese momento el señor diputado Galván iniciaba una exposición planteando una cuestión de privilegio, por una razón de educación, por no cruzar frente de él, me quedé sentado en una de las últimas bancas; luego de finalizada esa cuestión me acerqué a la que ocupo habitualmente. Declaro cierto que en la sesión (...) no contribuí al *quórum* y me sustraje como una forma de dejar sentada mi protesta por lo que considero un acto perjudicial para el país y también para las provincias (Diario de Sesiones, 1992b: 3.225).

Pese a ello, el diputado Raúl Topa —integrante del partido Fuerza Republicana, cuyo referente era el genocida Antonio Bussi—, contrariando lo expuesto por los anteriores legisladores, manifestó que al momento de la conformación del *quórum* él estaba presente, a pesar de que Pierri no lo mencionara cuando leyó la nómina (Diario de Sesiones, 1992b: 3.175). Según lo expresado por Armando Vidal, periodista acreditado en el Congreso, cuando el tablero marcaba la presencia de 129 diputados, ingresó Galván para plantear que no se había alcanzado el número necesario para votar el plan de labor, a la par que Molinas, tal como él mismo manifestó, ingresó al recinto y se sentó en una de las últimas bancas a esperar que Galván terminara con su discurso, avalando, en base a lo señalado por el cronista, el *quórum* necesario para que el oficialismo comenzara con la sesión (Vidal, 2009: s/n).

Más allá de las diversas afirmaciones y desmentidas vertidas por los respectivos legisladores, lo cierto es que el gobierno logró el *quórum* y la aprobación del proyecto con el acuerdo alcanzado con la mayoría de los diputados sindicalistas, que en las sesiones anteriores no se habían presentado[134].

3.4.1. *Los principales argumentos respecto de la privatización*

En líneas generales, como no podía ser de otra manera en tanto se discutía el mismo proyecto, los argumentos esgrimidos por los diputados no difirieron demasiado de los esbozados en el Senado. No obstante, vale resaltar que en la Cámara baja algunos legisladores alcanzaron mayor profundidad en los análisis al conectar el proceso de privatización encarado con las causas de los desequilibrios de la empresa.

El debate se inició con la intervención del diputado del Partido Justicialista, Hugo Bordin Carosio, quien sostuvo que su bloque consideraba pertinente aprobar el proyecto sin modificaciones en tanto afirmaba que "tras un meduloso análisis que incluyó la consulta a sectores gremiales, empresarios y laborales del sector, expertos en la materia y ex funcionarios de la Secretaría de Energía, no se [consideró] necesario introducir cambios al proyecto" (Diario de Sesiones, 1992b: 3.159). Sin embargo, dentro del recinto existieron voces contrarias a la iniciativa gubernamental. En este sentido, en el dictamen por la

[134] Los legisladores que facilitaron el *quórum* fueron: Héctor Álvarez, Carlos Beltrán, Osvaldo Borda, Gerardo Cabrera, José Luis Castillo, Roberto Fernández, Roque Gómez, Carlos Monteverde, Lorenzo Pepe, Rubén Sacks y Neyef Sucaria. Por su parte, Luis Serafín Guerrero y Santos Abel Hernández, no contribuyeron con el quórum pero votaron a favor del proyecto, mientras que José Rodríguez y Dante Camaño, se opusieron en ambas instancias (Anexo II).

minoría, expresado por Guillermo Estévez Boero (Partido Socialista) y Ricardo Molinas (Alianza Honestidad, Trabajo y Eficiencia), los diputados firmaron el texto en disidencia total argumentando:

> No hay una sola razón seria y lógica para liquidar YPF salvo esta concepción privatista que va acabando con los bienes del Estado, en el afán de pagar compromisos internacionales al margen de las reales necesidades del país (...). YPF ha demostrado en sus últimos balances, 1990 antes del cambio y 1991 posterior al mismo, que no arroja quebrantos, sino que origina ganancias. ¿Por qué razón se va a malvender una empresa que da ganancias? (Diario de Sesiones, 1992b: 3.159).

En el esquema conceptual del gobierno, el Estado debería inhibirse de operar en toda actividad que pudiera desempeñar el sector privado, en tanto distorsiona la "correcta asignación de los recursos"[135]. Según argumentaba el oficialismo, la petrolera estatal "previo a la reforma del Estado (...) arrojaba pérdidas operativas, con altos grados de ineficiencia, descontroles de costos y [estaba] expuesta a decisiones políticas tomadas fuera de la empresa, que muchas veces significaron graves perjuicios" (Nicolás Becerra, en Diario de Sesiones, 1992b: 3.183), por lo que afirmaban que su privatización era ineludible. No obstante, en base a lo expuesto en los Gráficos 3.5 y 3.6, y corroborando lo enunciado por los diputados Estévez Boero y Molinas, se puede observar que si bien desde la intervención militar hasta mediados del gobierno de Alfonsín la empresa tuvo resultados negativos, los años previos a las reformas, puntualmente, 1987 y 1988, los balances cerraron con ganancias del 6,8% y 2,1% sobre ventas, respectivamente. Asimismo, durante el trienio 1990 y 1992 también alcanzó resultados positivos del 1,3%, 6,1% y 6,6%, correspondientemente; con lo cual, el argumento del déficit como pretexto para encarar el proceso de privatización perdía peso específico.

[135] En este sentido, el diputado justicialista Oscar Parrilli se refería al tema: No deseamos que el Estado sea el actor principal de la economía ni que la motorice; simplemente pretendemos que proteja y defienda estos principios. Existe un acuerdo en la teoría económica de que los mercados competitivos son los más eficaces y los únicos capaces de satisfacer la demanda con una mayor oferta a precios más bajos maximizando así el bienestar económico general (Diario de Sesiones, 1992b: 3.164). La expresión de que en la teoría económica en aquél entonces existía un "acuerdo" remite al momento de apogeo del neoclasicismo en su versión neoliberal y la obstrucción que esto generó en la emergencia en el escenario público de pensamientos alternativos, los cuales criticaban fuertemente ese "consenso" pero no podían visibilizarse y convertirse en sentido común, como sí lo hizo el pensamiento liberal.

La posición asumida por el gobierno, íntegramente mimetizada con la doctrina neoclásica, asumía que el Estado, ineludiblemente era (es y seguirá siendo) un mal administrador. Lo que subyace en esta concepción es que el aparato estatal, con sus regulaciones o su intervención en la producción, intrínsecamente es incapaz de dirigir correctamente una empresa —o regular un mercado—, por lo que más allá de que en algún momento ésta pudiera dar ganancias, devenía necesario transferirla al sector privado —o eliminar las regulaciones—, para lograr una gestión eficiente —o la correcta asignación de los recursos—. Esta postura fue esgrimida en la Cámara baja por Octavio Frigerio, diputado del Partido Movimiento de Integración y Desarrollo (MID), aliado del gobierno nacional, quien se desempeñó como interventor de YPF S.E. entre julio de 1989 y enero del siguiente año:

> En mi opinión, se trata de una iniciativa necesaria, que culmina un proceso de transformación del sector petrolero y gasífero argentino iniciado audazmente en 1989. (...) He escuchado una objeción atendible de algún diputado de la oposición en el sentido de por qué siendo una empresa rentable se avanza hacia su privatización. A mi juicio, hay un equívoco inicial en el planteo, por cuanto si hay algo que YPF no fue en el pasado es precisamente una empresa. Durante décadas YPF fue un brazo ejecutor de políticas fiscales y un mero instrumento del Tesoro para endeudarse, incluso en forma irresponsable, en alguna oportunidad no lejana. (...) Es una empresa contaminada como toda actividad empresaria estatal, de una corrupción incoercible, que sólo es estructuralmente controlable a través de la necesaria transferencia hacia el sector privado (Diario de Sesiones, 1992b: 3.325-3.326).

En rigor, este posicionamiento logra escindir dos procesos indisociables; es decir, desliga la responsabilidad del capital privado —que se vio beneficiado de las prácticas de la compañía— de la situación de desequilibrio en la que se encontraba YPF, producto de la persistente transferencia de áreas de explotación y renta petrolera hacia este sector —amén del creciente endeudamiento producido por los funcionario de la dictadura para financiar el mercado de capitales. Bajo este argumento aparece el Estado como único actor plausible de ser corrupto y desaparece de la escena la contraparte: el capital privado.

Las intervenciones de los legisladores Moisés Fontela (FREJUPO, integrante del Grupo de los 8[136]) y Luis Fernando Zamora (AIU) tendieron a aglutinar lo

[136] El Grupo de los 8 fue conformado por ocho diputados del PJ que se opusieron al giro neoliberal que asumió el gobierno al alcanzar la Presidencia. Lo integrantes fueron: Germán Abdala, Carlos "Chacho" Álvarez, Luis Brunati, Juan Pablo Cafiero, Franco Caviglia, José Ramos, Darío Alessandro y Moisés Fontela.

que el oficialismo procuró escindir, al vincular los sucesos pasados con lo que estaba aconteciendo. Este dato es relevante ya que en el Senado no se pudieron escuchar estas expresiones. De esta manera, el peronista disidente cuestionó la interpretación de Frigerio en tanto que vislumbró el real motivo de los procesos de fragmentación y privatización de YPF: "Con este proyecto de ley se convalida un ciclo al que ya se aludió en este recinto y que empezó con la figura del contratista. (...) Se convalida que esos señores que llegaron para bombear se queden como concesionarios del yacimiento. Esto significa que se quedan con todo lo que todavía hay en el subsuelo para bombear; nadie se ha referido a esto que *es un regalo sin contrapartida*" (Diario de Sesiones, 1992b: 3.211). La exposición de Luis Zamora fue en el mismo sentido, al expresar que la empresa estatal fue marcadamente endeudada durante la dictadura, se la privó de sus propios recursos por los excesivos impuestos, se la obligaba a comprar caro y vender barato, visibilizando, en su discurso, los beneficios hacia el capital privado:

> Es la única empresa petrolera en el mundo que cedió en explotación yacimientos en producción y luego fue obligada a comprar el propio petróleo que había descubierto, que tenía en explotación y que cedió en producción a las empresas a las que luego se lo compró. Ellos cobraban en Piedra Clavada 65,85 dólares a YPF, mientras que el costo de la empresa estatal en un área vecina era de sólo 10 dólares. (...) Así podemos mencionar a Bridas y Pérez Companc, que para el gobierno son los héroes de la actual Argentina. (...) La denuncia es el gigantesco negociado y la alternativa es la anulación del negociado. Alfonsín no lo hizo y pagó la deuda como hoy Menem (Diario de Sesiones, 1992b: 3.254).

En realidad, la fragmentación y posterior privatización de la petrolera estatal respondieron a un proceso más amplio de resolución de intereses en el bloque de poder y a las disputas que en su interior se estaban desarrollando entre las diversas fracciones del capital. Esto emerge, incluso, en el trato concedido a los contratistas de YPF por parte del interventor de la empresa, durante los inicios del gobierno de Menem. Ante el pedido del SUPE para que se hiciera un monitoreo de los contratos petroleros vigentes antes de continuar con el proceso de licitaciones de las áreas del Plan Houston, las secundarias y —posteriormente— las centrales (cuyos principales beneficiarios fueron los

mismos que operaban bajo la modalidad de contratos e internalizaron parte considerable de su renta), Frigerio, entonces interventor de YPF S.E., expresó: "El monitoreo es innecesario y dilatorio, pero me parece una buena opción para poder acordar con el SUPE" (Zlotogwiazda, 1989: s/n). La negación de la existencia de un conflicto entre YPF S.E. y los contratistas evidencia la connivencia entre los diversos actores que ingresaron al proceso que culminó con la entrega de los recursos hidrocarburíferos y el control de dicho mercado al capital privado que fue corresponsable (junto con los funcionarios de los distintos gobiernos que se sucedieron desde 1976) de los desequilibrios económico financieros de la compañía.

La forma de legitimar la privatización consistió, incluso, en sostener que la transferencia al capital privado de todos los activos petroleros controlados por el Estado —sin ningún tipo de restricciones para evitar la concentración en la extracción, refinación y comercialización, y manteniendo la Ley Nº 17.319 diagramada cuando YPF controlaba los distintos procesos— generaría beneficios al conjunto de la población, tal como expresaba uno de los miembros informantes del Partido Justicialista, Oscar Parrilli:

> Evidentemente, a lo largo de todo este proceso tenemos que siempre estuvo garantizado el negocio para el capital privado, y que muy pocas veces el Estado nacional, en realidad, todo el pueblo argentino, pudo apropiarse de esto que todos reclamamos, que es la renta petrolera (...). En estas circunstancias asume el gobierno el presidente Menem (...). Se inicia precisamente el proceso de privatización y desregulación del mercado de combustibles en la Argentina (Diario de Sesiones, 1992b: 3.168).

Esta "necesidad" de transferir la actividad al capital privado para que redundara en beneficios sociales, además de sustentarse en la "incapacidad" del Estado a partir de su "crónica ineficiencia" se justificó, como las diversas privatizaciones periféricas acontecidas durante la historia de la petrolera, en la falta de capital de riesgo que poseía el Estado y en los aportes que el sector privado podía realizar:

> Esta actividad como el resto de aquellas en las que el Estado Nacional se desempeña como empresario, debe transferirse al sector privado porque esa es la manera de acelerar la acumulación de capital de riesgo, de capital productivo en la transformación económica argentina. En el caso particular de YPF, la movilización de un recurso geológico del que la Argentina dispone en cantidades quizás cuantiosas no se transformará en riqueza aprovechable para la sociedad sino en la medida en que exista el vivificante aporte del capital y la iniciativa privados (Frigerio, en Diario de Sesiones, 1992b: 3.326).

En base a lo expuesto por el diputado Frigerio, la privatización de YPF, pese a ser una empresa que generaba ganancias, era necesaria en tanto que el ingreso del capital privado a partir de las inversiones redundaría en beneficios para el conjunto de la sociedad. Sin embargo, es cuestionable este razonamiento por dos motivos. En primer lugar, porque durante el MoRPPEE —fundamentalmente desde 1977— las diversas privatizaciones periféricas realizadas en el sector generaron perjuicios para YPF S.E. y, consecuentemente, para el conjunto de la economía argentina a partir de las transferencias que desde el Tesoro se realizaban a la empresa para paliar sus desequilibrios (y de ésta al sector privado). Pero además, porque desde que se implementaron las privatizaciones periféricas la extracción se estancó, luego de expandirse a una tasa del 6,7% en los treinta años previos. En segundo lugar, dado que a partir de la normativa aprobada por el gobierno de Menem, la desregulación (Anexo I) permitió a las empresas disponer libremente del petróleo extraído y exportarlo en función de la obtención de una mayor rentabilidad (Decreto Nº 1.055/89). Por otra parte, se autorizó a las empresas que dispusieran libremente del 70% de las divisas que obtuvieran del comercio de hidrocarburos, con lo cual no poseían la obligación de ingresar al país ese porcentaje de dólares producto de las operaciones realizadas. Así, los beneficios que esto podría generar al conjunto de la población no serían de la magnitud que enunciaba el diputado, a partir de la transferencia de la capacidad regulatoria al capital privado.

Otro aspecto que revela que la privatización respondió a aspectos ajenos a la dinámica de la empresa, es la discusión respecto de su precio. La ausencia de una auditoría que estimara, con un considerable grado de precisión, el valor de YPF, pone en evidencia el desinterés por parte de las autoridades políticas de maximizar el precio de la compañía en beneficio de la economía nacional[137].

[137] Al respecto, el legislador Fontela expresaba: Al señor Estenssoro le preguntamos cómo había tasado YPF. (...) El día que discutimos el proyecto en comisión, le asignó un valor de 8.000 millones de dólares. Mencionó que se basaba en la actualización del flujo de utilidades futuras en base a una tasa de descuento del 20 por ciento anual en dólares, no afectada por el proceso inflacionario. Esta tasa de descuento es casi igual a seis veces la tasa Libor, que sí contiene una expectativa inflacionaria. Cuando le pregunté si no le parecía un poco alta una tasa del 20 por ciento medido en dólares sin inflación, me contestó que tal vez lo fuese. Agregó que quizás se podría utilizar una tasa del 15 o 16 por ciento. Tengo hechos los cálculos. Con una tasa del 15 por ciento, el valor de YPF sería de 10.283 millones de

En parte, esto se explica, como se analizará más adelante, por el ingreso al negocio que representaba la compra de la empresa, de la fracción del capital que había quedado relegada en el proceso de fragmentación de la propia empresa: los acreedores externos. La fijación del precio de la compañía por "mecanismos de mercado" generó un beneficio a los acreedores externos que accedieron a la adquisición de acciones de YPF S.A.

Al igual que lo acontecido en el Senado, en lo discursivo, la privatización fue justificada con el cambio de concepción del recurso, además de por los argumentos vertidos relacionados con la ineficiencia del Estado, entre otros aspectos. Si por los cambios tecnológicos o políticos los hidrocarburos dejaban de ser estratégicos para el desarrollo de las economías, según afirmaban, no era necesaria la regulación por parte del Estado ni la existencia de una empresa testigo:

> Cuando a principios de este siglo se comenzó a sustituir el combustible que puso en marcha la revolución industrial —el carbón— por el petróleo, éste se convirtió en un recurso estratégico (...). La compleja tecnología que implicaba el proceso (...) así como también las ingentes inversiones que ello requería, pusieron a este recurso estratégico en manos de pocas compañías de países industrializados, que actuando coordinadamente controlaban ese recurso estratégico, y con ello, la posibilidad de desarrollo de las naciones no industrializadas (...). La situación internacional que dio sustento al nacimiento y desarrollo de YPF como empresa estatal monopólica cambió radicalmente en la década del 70. (...) Las grandes crisis petroleras aceleraron el desarrollo de fuentes alternativas de energía (...). El petróleo dejó de ocupar el lugar de recurso natural estratégico (...). En la actual situación nacional e internacional el Estado mantiene en su poder las herramientas necesarias para asegurar los mismos objetivos que nuestros antepasados propusieron al crear YPF (...) sin tener para ello necesidad de soportar la pesada carga de la empresa (Parrilli, en Diario de Sesiones, 1992b: 3.164-3.165).

La postura del diputado Parrilli fue sustentada incluso por representantes de otros partidos políticos[138]. Desde la óptica de estos diputados, la evolución

dólares; con el 10 por ciento, 15.000 millones; y con el 5 por ciento, 20.000 millones (Diario de Sesiones, 1992b: 3.212).

[138] Alberto Natale, del Partido Demócrata Progresista, criticando a aquellos que se opusieron a la privatización sostuvo: Hubiese entendido el debate planteado en estos términos en los años 50 o 60 (...). Pero a fines del siglo XX, cuando ya se está pensando en recursos sustitutivos del petróleo que constituirán las fuentes energéticas más características del

tecnológica y la eliminación de las barreras al comercio internacional, en un contexto de apertura de los mercados, suprimían las cualidades estratégicas de los hidrocarburos y los convertía en mercancías intercambiables como cualquier otra, en tanto que se podía importar de otros países o producir energía a través de otras fuentes.

Este razonamiento fue criticado por el miembro informante del radicalismo, el diputado Rodolfo Quezada. En primer lugar, porque a diferencia de algunos legisladores —por ejemplo, Frigerio— que consideraban que Argentina probablemente disponía de cuantiosas riquezas petroleras a partir de lo cual sostenían que se debía valorizar económicamente ese recurso "cuasinacababable", Quezada afirmaba que las reservas eran escasas en términos nacionales y más aun comparándolas con el resto del mundo. En segundo lugar, porque los países desarrollados continuaban considerando a los hidrocarburos como recursos estratégicos (Diario de Sesiones, 1992b: 3.191).

Como se expuso, si los hidrocarburos ya no cumplen un rol primordial en el desarrollo de los sistemas productivos, la idea de una empresa testigo que regule un recurso estratégico —por su escasez (debido a que no son "reproducibles") y su rol central en la matriz energética— con la finalidad de mantener niveles sustentables de exploración (reservas), explotación y comercialización, no tenía razón de ser. Desde la perspectiva asumida por el gobierno, los hidrocarburos ingresaban en la lógica propia del intercambio comercial, en la cual los "actores" deciden invertir en exploración en caso de que consideren que el riesgo asumido tendrá la retribución necesaria. A partir de esta cosmovisión, es el mercado a partir de la eliminación de las trabas al comercio internacional y la reducción de los costos de transporte, el que resuelve los distintos escenarios de escasez (importando) o abundancia (exportando) de recursos. Así, los precios determinan cuándo es conveniente explorar y explotar los yacimientos o exportar/importar, a partir del alineamiento de los precios locales con los internacionales, lo que genera un punto de indiferencia entre la explotación doméstica o el intercambio con el exterior. De ahí que la idea de una empresa estatal que regule y marque el rumbo del mercado perdía peso específico. Sin embargo, si se toman en cuenta las barreras "naturales" que ponen límites al comercio internacional fluido, la normativa sancionada y la distribución de áreas producto de la fragmentación, el panorama del sector difiere al presentado, máxime considerando que la generación de energía en la Argentina de entonces —al igual que la actual—

siglo XXI (...) equivale a alejarnos de la evolución que los tiempos están imponiendo a las sociedades en general (Diario de Sesiones, 1992b: 3.218).

depende en un 89% del petróleo y del gas natural (este último, no transable), con lo que no es lo mismo importar con un precio del barril de 15 dólares o de 120 dólares, en términos de la balanza comercial, lo que permite sostener la noción de recurso estratégico no renovable.

3.4.2. *Las posiciones en torno de la federalización de los hidrocarburos*

A diferencia de la Cámara de Senadores en la cual el debate respecto de la federalización de los hidrocarburos estuvo presente en los discursos de la mayoría de los legisladores que se expresaron, en Diputados las alocuciones se centraron principalmente en la privatización de la empresa. Conforme ello, las intervenciones respecto de la provincialización de los yacimientos fueron tangenciales, aunque, en rigor, una de ellas presentó un escenario novedoso. En lo sustancial, las argumentaciones giraron en torno de que al ser las provincias las propietarias originarias de los yacimientos, la transferencia propuesta por este proyecto estaba reconociendo una situación preexistente; sin embargo, cuestionaban que esto ocurriera recién cuando se vencieran los plazos de las concesiones realizadas, lo que implicaba que esos yacimientos se traspasarían "vacíos". Esta postura, al igual que lo acontecido en la Cámara de Senadores, fue expresada tanto por los partidos que se opusieron al proyecto del oficialismo (Molinas, Diario de Sesiones, 1992b: 3.225-3.226; y Piccinini, Diario de Sesiones, 1992b: 3.288) como por aquellos que lo apoyaron (Falleti, Diario de Sesiones, 1992b: 3.234) —con excepción del Partido Justicialista—. La estrategia de los legisladores del gobierno para responder las argumentaciones señaladas fue doble: por un lado, expandieron la responsabilidad al conjunto de las fuerzas políticas en relación con que, si bien se transferiría los yacimientos en los plazos señalados, Parrilli manifestó que ningún partido había propuesto realizarlo anteriormente (Diario de Sesiones, 1992b: 3.169).

Por otro lado, la réplica tendió a resaltar los beneficios económicos que esta medida podía redituar a las provincias a partir del ingreso que comenzarían a percibir. El otro miembro informante del justicialismo, Nicolás Becerra, comentó: "Con la sanción de esta ley y luego de muchos años de lucha, dentro de 30 días las provincias recibirán sumas millonarias en efectivo porque así está determinado en su articulado. Ese dinero pasará a engrosar las arcas provinciales junto con el ajuste por regalías mal liquidadas durante más de 15 años" (Diario de Sesiones, 1992b: 3.185).

En rigor, los argumentos a favor y en contra de la federalización no difirieron de los cuestionamientos realizados comúnmente por los legisladores. Sin embargo, uno de los diputados de la UCR por Buenos Aires, Victorio Bisciotti, marcó un punto de importante trascendencia respecto de las consecuencias de la provincialización de los yacimientos, al advertir sobre el cambio en la correlación de fuerzas entre las empresas privadas y el sector público que tendría que controlarlas:

> Hoy la totalidad de los yacimientos de hidrocarburos del país (...) como consecuencia de este proyecto de ley en discusión pasará al dominio de las provincias. (...) El director de combustibles de la provincia de Salta o Santa Cruz deberá negociar con un representante de las 'siete hermanas' o de otras compañías internacionales algo más modestas, como por ejemplo, la Oxy, pero finalmente inmensamente más poderosas que el modesto funcionario provincial que deberá enfrentarlas. ¿Por qué se imaginan los señores diputados que las empresas privadas petroleras han trabajado siempre y en forma incansable por la provincialización de los yacimientos? ¿Será porque tienen espíritu federalista? Yo tengo mis dudas (Diario de Sesiones, 1992b: 3.303).

La federalización de los hidrocarburos alcanzó el apoyo mayoritario ya que, como se expuso, no sólo generaba considerables ingresos monetarios a las arcas provinciales, sino que también beneficiaba a las empresas petroleras al fragmentar el poder de negociación del sector público, con lo cual se incrementaba el poder de presión del capital privado, en función de obtener sus objetivos.

En realidad, la provincialización de los recursos, como así también la cancelación de los montos adeudados por el pago incorrecto de regalías y la incorporación del artículo 23 respecto de la transferencia de lo recaudado a la caja de previsión social para el aumento a jubilados[139], tenían como finalidad obtener la legitimidad necesaria para lograr el objetivo de privatizar a YPF S.A.

[139] En rigor, vale señalar que en la Cámara de Diputados, a diferencia de la de Senadores, este punto concitó el rechazo de varios diputados en tanto que sostenían que no redundaría en beneficios para los jubilados. Entre otros, Raúl Baglini (UCR) comentó: Se está haciendo un escombro fenomenal, cuando lo disponible para vender por el Estado Nacional es nada más que el 31 por ciento de las acciones de YPF. En todo caso lo que se estaría dando a los jubilados si mañana se venden las acciones —cosa que seguramente no va a ocurrir—, sería el 31 por ciento, es decir, un uno por ciento más de lo que dispone la ley en vigencia, la Ley Nº 23.966, que dice que el 30 por ciento de las privatizaciones tiene que destinarse a los jubilados. Con la mejor de las valuaciones que le podamos dar a YPF, el procedimiento descrito va a significar mil pesos por jubilado por única vez y con destino

Conforme esto, luego de las negociaciones realizadas con los representantes del mini bloque sindical, el oficialismo obtuvo el número necesario para aprobar el proyecto sin modificaciones.

3.4.3. *La sanción de la Ley N° 24.145*

Cuando el debate estaba finalizando, los diputados que no pertenecían al oficialismo plantearon las modificaciones que consideraban pertinentes realizar al proyecto en función de que se adecuara, según sostenían, a las necesidades del sector y del país. Sin embargo, la respuesta de uno de los miembros informantes por la mayoría, el diputado Oscar Parrilli, fue contundente:

> Pedimos disculpas y comprensión a todos los señores diputados que nos han acompañado en esta sesión por la urgencia que nuestro bloque tiene en la aprobación de esta iniciativa, porque hay plazos establecidos para llevar adelante la privatización y la circunstancia de introducirle modificaciones nos exigirá que vuelva al Senado, lo que frente a la finalidad del período ordinario de sesiones nos impediría sancionar este proyecto de ley (Parrilli, en Diario de Sesiones, 1992b: 3.342).

En realidad, la urgencia y las escasas modificaciones introducidas al proyecto en el Senado evidencian, más que el interés por parte del Poder Ejecutivo de tornar eficiente a la empresa —principal argumento de la privatización—, la necesidad de satisfacer los intereses del bloque en el poder a partir de la transferencia de la compañía al capital privado, la eliminación de la empresa en su rol de testigo y la recaudación para cancelar pagos de la deuda externa y reducir el déficit fiscal.

Otro elemento que contribuye a cuestionar que la finalidad de la privatización de la empresa fuera tornarla más eficiente e incrementar la competencia del mercado, es que el proyecto no contenía disposiciones que regularan el accionar del capital privado que operaba en el sector. La única restricción introducida expresa que los activos de la empresa, comprendidos en el Anexo V de la norma, que se fueran a enajenar no podían ser comprados por ninguna empresa que adquiera posiciones dominantes, pero nada establecía respecto de YPF S.A. o del nivel de concentración de la explotación de petróleo y/o gas

a sus haberes, porque no está dirigido a capitalizar las cajas sino a aumentar los haberes (Diario de Sesiones, 1992b: 3.335).

natural en el mercado. En este sentido, se permitió que a la YPF privada no se le aplique los artículos 25 y 34 de la Ley N° 17.319, los que restringen a cinco los permisos de exploración y en igual número las concesiones de explotación plausibles de ser entregados a las empresas privadas, con lo cual se estaba transfiriendo una compañía con una considerable posición dominante. Por otra parte, se fijó un plazo de 30 días para conformar la Comisión de Provincialización de Hidrocarburos que tendría a cargo redactar un proyecto de ley que ordene, adapte y perfeccione el régimen de la Ley Nº 17.319, la cual debía expedirse antes del 31 de diciembre de 1992, aunque ello nunca se concretó.

En este marco, vale señalar que el Poder Ejecutivo por medio del Decreto Nº 2.700/91 vetó el proyecto de Ley Nº 24.041 sancionado por ambas cámaras, que le otorgaba poder de policía a las provincias para verificar la producción y las consecuencias dañinas que ésta ocasionara, dando libertad de acción al capital privado, argumentando "que la existencia de una única autoridad de aplicación en materia de hidrocarburos, tal como lo dispone la Ley Nº 17.319, constituye el único instrumento eficiente para la efectivización de las políticas energéticas que disponga el gobierno nacional".

En resumen, los hechos enumerados permiten sostener que la privatización no tenía como objetivo incrementar la eficiencia de la empresa y la competencia del mercado hidrocarburífero en su conjunto, sino que procuraba satisfacer las demandas de las compañías que operaban en el sector y asumir los compromisos externos con los acreedores. Esta política contó con el apoyo explícito de la mayoría de los diputados del oficialismo (entre ellos, los del mini bloque sindical) y otros partidos aliados. Asimismo, y en tanto que el número de diputados propios no le alcanzaba, el justicialismo consiguió la anuencia de diez diputados que votaron rechazando el proyecto pero prestaron el número necesario para alcanzar el *quórum* reglamentario[140]. En rigor, hubo dos grupos de diputados que asumieron sus bancas representando al Partido Justicialista pero que no votaron: el Grupo de los 8 y el denominado Barrio Chino[141]. Mientras que los primeros se oponían a cualquier intento de

[140] Los diputados fueron: Aníbal Adolfo Hardy (Alianza Frente de la Victoria); Carlos Enrique Gómez Centurión (Alianza Partido Bloquista); Alberto Adolfo Natale y Mario Verdú (ambos del Partido Demócrata Progresista); Alberto Raúl Germano; Julio César Ibarreche y Raúl Roque Topa (los tres de Fuerza Republicana); Pedro Octavio Figueroa (Movimiento Popular Jujeño); Alberto Ignacio González (Partido Demócrata) y Andrés Julián Fescina (Partido Federal) (Anexo III).

[141] Los legisladores que integraban este bloque eran: Claudio Mendoza, Luis Saadi, Humberto Romero, Víctor Sodero Nievas, Francisco Toto, Ramón Saadi, Graciela Camaño, Dante Camaño, Miguel Ferradas, Hugo Crámaro y José Rodríguez.

privatización de la empresa, los segundos propusieron un proyecto alternativo que consistía en que fuera transferido solamente el 49% del capital privado de YPF y que el Estado conservara el 51% restante (Dearriba, 1992a: 8).

La votación se realizó con el *quórum* estricto de 130 diputados presentes, dado que 90 legisladores que estaban en el recinto debatiendo se levantaron antes de que se iniciara y 37 estuvieron ausentes. El acuerdo con los diez representantes permitió al gobierno habilitar la votación y alcanzar la mayoría simple (la mitad más uno de los representantes presentes) con la consecuente aprobación del proyecto con 120 votos afirmativos y 10 negativos.

Entre las principales disposiciones de la ley sancionada se encontraban:

- Transferir a las provincias en cuyos territorios se encontraran hidrocarburos el dominio público de los yacimientos a partir del vencimiento de los plazos contractuales.
- Otorgar a YPF S.A. los permisos de exploración y concesiones de explotación sobre las áreas que ésta poseía sin que se apliquen los artículos 25 y 34 de la Ley Nº 17.319, los cuales limitaban el número de áreas concedidas, respectivamente.
- Crear la Comisión de Provincialización de Hidrocarburos encargada de redactar un nuevo proyecto que permitiera "ordenar, adaptar y perfeccionar el régimen de la Ley Nº 17.319".
- Aprobar el proceso de fragmentación iniciado con el Decreto Nº 2.778/90.
- Dividir el capital social de YPF S.A. en acciones clase "A" (51%), perteneciente al Estado Nacional; clase "B" (39%), propiedad de las provincias; clase "C" (10%), reservadas para que los empleados de la empresa que quisieran comprarlas; y clase "D", compuesta por los particulares que compraran las acciones que los actores previos vendieran. Asimismo, se fijó que el Estado nacional debía conservar un 20% de las acciones, enajenables únicamente con una ley del Congreso que lo autorizara, lo que le permitiría decidir sobre fusiones o adquisiciones de la compañía, transferir derechos a terceros, etcétera.
- Asumir los créditos y deudas de YPF S.A. vigentes al 31 de diciembre de 1991.
- Crear la Comisión de Privatizaciones de activos de YPF S.A. que tendría la función de supervisar el cumplimiento de la ley. Este artículo había sido introducido por el Senado y en la votación en particular se había logrado que dos representantes de los jubilados acompañen a los tres representantes del Poder Ejecutivo y a los cuatro del Congreso (en igualdad de número entre el Senado y Diputados).
- Conceder el 10% de las ventas de los activos vendidos en el proceso de fragmentación a los empleados de la empresa.
- Pagar las deudas que el Estado Nacional poseía con las provincias en concepto de regalías mal liquidadas, mediante la entrega de acciones clase "B" de YPF S.A. y/o de Bonos de Consolidación de Regalías de Hidrocarburos.
- Reconocer a las provincias en cuyos territorios se encontraran las áreas centrales, en concepto de derecho de asociación, el 10% del producido de las ventas o futuras enajenaciones en dichas áreas.
- Destinar el 100% de lo recaudado en concepto de la venta de acciones de clase "A" al Régimen Nacional de Previsión Social. Los recursos, en base a la modificación introducida en el Senado, deberían aplicarse exclusivamente al aumento de los haberes previsionales.

El 13 de octubre de 1992, el presidente Menem promulgó por Decreto Nº 1.858/92 la ley sancionada, aunque vetándola parcialmente. Las modificaciones realizadas fueron expresamente las introducidas por la Cámara alta. La primera de las eliminaciones consistió en quitar el condicionamiento de que los dos directores que el Poder Ejecutivo podía elegir para formar parte del directorio de la empresa fueran "a propuesta del Honorable Congreso de la Nación", aduciendo que "introduce un mecanismo de designación impropio para una sociedad que se regirá por normas del derecho privado y que, además, constituye una injerencia en facultades propias del Poder Ejecutivo Nacional". Por otra parte, anuló el artículo 12 que creaba la Comisión de Privatizaciones de activos de YPF S.A., manifestando que "resulta innecesaria teniendo en cuenta la intervención de la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones creada por la Ley Nº 23.696". Recortó el artículo 17 al eliminar el segundo párrafo y los incisos correspondientes que establecían que la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones prevista en la Ley Nº 23.696 debía obligatoriamente emitir dictamen en ciertos casos, argumentando que poseía "atribuciones expresamente asignadas por el art. 14 de la Ley Nº 23.696". Finalmente, vetó la modificación introducida en el artículo 23, la cual obligaba a destinar lo recaudado de la venta de las acciones clase "A" "exclusivamente al aumento de los haberes previsionales", arguyendo: "Impedirá la consecución del objetivo perseguido [capitalizar el régimen], con

obvio perjuicio del sistema jubilatorio". Este punto es trascendente porque fue de considerable importancia para conseguir el voto de diputados y senadores, dada la legitimidad que les confería ante la sociedad.

Los vetos realizados por el Poder Ejecutivo tendieron, fundamentalmente, a eliminar los exiguos controles que la Cámara de Senadores había introducido. Con la ley en plena vigencia quedaba el camino librado para la última etapa del proceso embrionariamente iniciado en 1976 y que tomó vigor y se consolidó a partir de 1989: la venta al capital privado de las acciones de la empresa.

3.5. La última etapa: la venta del capital social de YPF S.A.

La compañía que iba a ser transferida al capital privado luego del proceso de fragmentación, si bien no poseía el poder de antaño, tenía una marcada posición dominante en el mercado (Cuadro 3.3). Con respecto a sus balances contables, tal como se observó, durante los últimos dos años las ganancias sobre ventas fueron positivas en valores superiores al 6% en cada año. Asimismo, durante el primer trimestre de 1993, arrojaron un resultado del 8,3%, lo que marcaba un persistente incremento en sus utilidades.

Cuadro 3.3. Participación de YPF S.A. en la cadena de producción, 1993 (en %)

	%
Reservas de petróleo	50
Reservas de gas natural	48
Extracción de petróleo	38
Extracción de gas natural	47
Refinación de petróleo	59
Producción de nafta común y especial y gasoil	53
Comercialización de naftas común y especial y gasoil	50

Fuente: Elaboración propia en base a la Secretaría de Energía y Balances de YPF S.A.

Sin embargo, a pesar del considerable posicionamiento estructural que YPF poseía en el mercado y la creciente rentabilidad, el gobierno consideraba que para que fuera aún más atractiva para los inversores, el sector privado debía tener mayoría en el directorio para que pudieran dirigirla conforme sus criterios. En rigor, esta postura asumía una demanda que había recibido Cavallo en la gira que realizó por Europa y Estados Unidos a principios de mayo de 1993 para promocionar las acciones de YPF S.A., en la cual los directivos de los principales grupos inversores de riego —entre ellos, Met West, Trust Company of The West, Snil Barney, Daiwa y Pilgrim Growth Opportunities— condicionaron la colocación de acciones, por un lado, a que la empresa estuviera conducida por el sector privado y que el Estado tuviera una representación minoritaria en el directorio y, por el otro, a que entre los privados hubiera entre dos y tres *managers* internacionales con la finalidad de que tuvieran garantías de que la rentabilidad de la firma y la posterior distribución de los dividendos, alcanzaría su verdadero potencial (Actualidad Energética, 1993a). Incluso, para Estenssoro, la posibilidad de que el Estado Nacional como las provincias controlaran el directorio "no sólo afectaría al manejo de la empresa sino que reduciría el valor de las acciones" (Revista Noticias, 1993: 104). En base a estas exigencias, el 31 de mayo el Presidente firmó el Decreto N° 1.106/93 que contiene el Estatuto Social de YPF S.A. Entre las principales disposiciones establecía que de los doce directores titulares que poseería la empresa, dos serían electos por el Estado Nacional (clase "A") mientras conserve entre el 20% y 51% de las acciones, descendiendo a solamente uno en caso de mantener la propiedad de entre el 5% y menos del 20%. Por su parte, las provincias tendrían la potestad de elegir un director sólo en caso de tener el 5% o más del capital social de la empresa, al igual que los empleados de la sociedad (clase "C"). Finalmente, los propietarios de las clase "D" (el capital privado), cualquiera fuera el porcentaje de acciones en su poder, tendrían el derecho de elegir ocho representantes.

En lo relativo a la elección de los síndicos, la selección estaba igualmente concentrada en el capital privado. Conforme ello, mientras que el Estado Nacional, las provincias y los empleados de la empresa conservaran conjuntamente como mínimo el 15% del capital social, tendrían derecho a elegir uno de los tres contralores del directorio. En caso de poseer una participación menor a dicho porcentaje, la totalidad de los síndicos serían seleccionados por el capital privado.

La estrategia utilizada por el gobierno giraba en torno de otorgarle el control de la compañía al capital privado a partir de la elección de, como mínimo,

el 66% tanto del directorio como de los síndicos. Al garantizarle el nombramiento de ocho de los doce directores y de dos de los tres contralores, sin importar la participación accionaria que el sector privado tuviera, le otorgaba un poder de control casi total de la empresa que la hacía aún más atractiva[142]. En este sentido, por el sector privado integraron el directorio de YPF S.A., José Estenssoro y Nells León, hasta entonces presidente y vicepresidente de la firma estatal; Carlos de la Vega, Mario Piñeiro, Miguel Madanes, Bayless Manning, James Leschs (ambos de Estados Unidos) y Ernest Schneider (suizo, ex vicepresidente y miembro de la Junta del Creditt Suisse, uno de los bancos encargados de coordinar la venta de las acciones). Vale resaltar el hecho de que los dos máximos dirigentes de la empresa estatal pasaron a representar al sector privado luego de su privatización, lo que genera ciertas sospechas respecto de las intenciones del proceso encarado desde 1989[143]. Refiriéndose a los inicios del proceso de reestructuración de YPF S.E. y los cambios de director de la empresa, Esteban Serrani agrega:

> El reacomodamiento interno continuó luego de la renuncia de Aráoz [en 1990], y pocos meses más tarde salía expulsado Pierro de YPF. Montamat, principal asesor de Prol, en conjunto con la CIP, y específicamente con el presidente de Shell, fueron los que más impulsaron la llegada de un petrolero privado a YPF: José "Pepe" Estenssoro.
> El entramado de colonización estatal se iba conformando: para llevar a cabo el proceso de privatización de YPF, Prol vía Montamat impulsaban la llegada de un empresario privado a la presidencia; al mismo tiempo, Sánchez Zinny, quien había sido vicepresidente de YPF durante la gestión Montamat, era ahora el representante de McKinsey en Argentina. (...) Incluso las crónicas de la época relatan que el puesto en YPF había sido ofrecido anteriormente al presidente de la CEPA y vicepresidente de Pérez Companc, Oscar Vicente. (...) Más allá de la fiabilidad de la nota periodística, lo que parece ser un dato es que el sucesor del interventor de YPF iba a ser un representante del sector privado. Desde el punto de vista de los agentes privados del sector, esta situación era más que comprensible: la privatización de YPF implicaba una transformación muy grande del mercado como para no participar desde adentro en su diseño e implementación (Serrani, 2010: 150).

[142] Al respecto, el propio Cavallo expresaba: La integración del nuevo Directorio, con 8 directores privados (clase "D") es una garantía de que no habrá ninguna interferencia política y que la estructura mixta de la empresa no representa ninguna inhibición para el ejercicio del *management* privado (Cavallo, 1993: 28).

[143] Durante el debate que se realizó en el Congreso sobre la privatización de YPF S.A. uno de los diputados de la UCEDÉ, Federico Zamora propuso la sanción de un proyecto de ley en el que se estableciera la inhabilitación absoluta y perpetua para los directivos de empresas u otras sociedades del Estado en proceso de privatización, de ocupar cargos directivos, gerenciales o de síndicos en las empresas adquirentes o en la entidad ya privatizada. Si bien encontró el apoyo en el recinto de la bancada oficialista en el momento previo a realizar la votación, el proyecto, luego de obtener la media sanción en Diputados en septiembre de 1992, perdió estado parlamentario en el Senado el 28 de febrero de 1995. Esta ley hubiera impedido que Estenssoro, entre otros, pudiera pasar de representar al Estado a representar los intereses del capital privado.

Por otra parte, como representante de los trabajadores asumió Diego Ibañez, dirigente histórico del SUPE, y por parte de las provincias, el ex funcionario mendocino Ángel Cirasino.

El Estado, representado en el directorio por Luis Prol —ex Secretario de Energía— y Héctor Domenicone sin importar el número de acciones que poseyera, conservaba ciertos derechos especiales para autorizar o negar la fusión con otras empresas; la transferencia a terceros de la *totalidad* de los derechos de explotación de la firma, lo que generaría el cese total de la actividad exploratoria y de extracción; y, la disolución voluntaria de la sociedad. En rigor, si bien el Estado se arroga esas facultades sin importar la participación accionaria que posea (a partir de la acción de oro), no se necesita su voto para, por ejemplo, cesar el 90% de sus actividades del sector primario, mientras que para interrumpir totalmente las actividades del segmento secundario el capital privado necesita, únicamente, poseer el 66% de las acciones con derecho a voto.

Otra de las restricciones introducidas giró en torno de obstruir el control de la sociedad por parte del Estado una vez que éste se desprendiera de las acciones. Si bien Estenssoro había anunciado públicamente que si en algún momento se quería volver al modelo anterior, con control del Estado, el método de venta del capital social en la bolsa le permitía recuperar fácilmente las acciones (Ámbito Financiero, 1992: 6), en el estatuto introdujeron ciertas cláusulas que dificultaban esta operación. En este sentido, para obtener más del 15% del capital social, se debe ofertar públicamente la totalidad de las acciones —y lograr su aceptación—, a la cotización más alta y abonarlas en efectivo (estas condiciones se aplican incluso si pretende adquirir el 8% de las acciones de clase "D"). Quedan pocas dudas, luego de analizar las diversas disposiciones, que el entramado legal configurado le transfirió totales facultades al sector privado e inhibía el accionar del Estado para decidir el destino de las inversiones o la orientación del negocio.

Por último, dada la urgencia que tenía el gobierno para iniciar el proceso de venta de acciones, el Poder Ejecutivo firmó el Decreto Nº 588/93 por medio

del cual habilitaba al ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos a "designar a las instituciones financieras a los Bancos o agentes que representar[ía] n y se encargar[ía]n de la organización del grupo de entidades que actuar[ía]n como agentes o colocadores de las acciones respectivas, a cuyo fin se deberá solicitar propuestas a por lo menos tres entidades de reconocida experiencia, prestigio y solvencia". El motivo de esta celeridad fue doble. En primer lugar, tuvo una finalidad electoral, ya que el Presidente quería culminar con el proceso antes de las elecciones de septiembre para abonar las deudas con los jubilados y mostrar fortaleza ante el electorado. En segundo, dado que el receso estival en los países centrales se encontraba próximo, si la operación no se realizaba antes de julio, no se hubiera podido comenzar con la venta de las acciones hasta finales de año, lo que hubiera perjudicado las ansias electoralistas.

Conforme la potestad otorgada a Cavallo para manejar la operación de la venta de la empresa más importante del país, éste designó en la coordinación global a dos bancos internacionales que habían participado como consultoras en el proceso de fragmentación, Merrill Lynch & Co. y Creditt Suisse-First Boston. En este último, el vicepresidente era David Mulford, ex Secretario del Tesoro de los Estados Unidos con quien Cavallo alcanzó el acuerdo de la deuda externa que permitió ingresar al Plan Brady. Por su parte, el representante doméstico era Adalberto Krieger Vasena. En el plano local la articulación recayó en los bancos Galicia, Río de la Plata y de Valores.

3.5.1. El método para establecer el precio de las acciones y las críticas de la fracción local del capital

Para evitar lo sucedido en la venta del capital social de las telefónicas, en donde al poco tiempo de realizar las colocaciones el precio de las acciones descendió considerablemente, generando pérdidas en el mercado de capitales, el gobierno decidió modificar el método empleado. Con la venta de acciones de Telecom y Telefónica se había implementado el sistema de remate holandés, el cual consiste en recibir pedidos de compra a diversos precios y determinar el valor de corte en el nivel de precios que garantiza la colocación total de la oferta. Con la finalidad de sortear esta situación y presentar un escenario favorable a la inversión financiera, el gobierno decidió elegir el método *book building*, por medio del cual se construye una curva de demanda en la que se eliminan los valores considerados irregulares, al estimar que provienen de operadores que pretenden especular o que están poco informados, y, a partir

de allí, al dejar parte de la demanda insatisfecha, se conforma un rango de precios en el que oscilaría el valor de la acción (Roiter, 1994: 112-113; Ámbito Financiero, 1993: 2). Para evitar la venta apresurada por parte de los particulares, como sucedió con las telefónicas, se estableció un premio del 3% más en acciones para quienes no las vendieran por el plazo de 12 meses y de otro 2% más para aquellos que las retuvieran por dos años. En base a las tablas diagramadas, el precio estimado giró en torno de los 17 y 20 pesos por acción.

En esta línea, el gobierno introdujo un límite de acciones del 3% con la finalidad de que, por lo menos en el corto plazo, ningún grupo pudiera tener el control de la compañía. Esta medida causó parte de la crítica de los empresarios petroleros locales en tanto que con la adquisición de ese porcentaje de acciones no tendrían la posibilidad de nombrar directores en la firma[144]. Conforme ello, desde la Cámara de Empresas Petroleras Argentinas (CEPA), presidida por Oscar Vicente, del grupo Pérez Companc, se intentaba cuestionar la forma en que se estaba encarando la venta de la firma ya que tenían como objetivo que el gobierno continuara con la fragmentación de YPF S.A. antes de emprender el proceso de venta de la totalidad del capital social de la compañía, como reclamaban[145]. En tal sentido, la fracción local pretendía que la firma se segmentara en 4 o 5 unidades en función de que pudieran participar aún más del negocio a partir del menor valor que cada una de esas nuevas empresas poseería. En noviembre de 1992, al poco tiempo de sancionada la Ley N° 24.145, el presidente de Pluspetrol, Luis Rey, sostenía que "la división de YPF en 3 o 5 empresas independientes contribuiría a una mayor transparencia del mercado en un marco de libre competencia" (Rey, 1993c: 30). Por su parte, el vicepresidente de CGC, Jorge Romero Vagni, argumentó: "En cuanto a si la oferta pública de acciones producirá una mayor transparencia del mercado la respuesta es sí. De todas maneras creo que esta transparencia podría haber sido mayor de haberse dividido a YPF en 3 o 4 empresas, con lo cual no existirán en el mercado compañías con más del 15% al 20% de participación" (Romero Vagni, 1993: 55).

[144] Según lo expresado en *Página/12*, el presidente de una de las petroleras locales manifestó: Nosotros veníamos siguiendo el proceso con mucha atención e interés, pero cuando vimos el Estatuto definitivo descartamos por completo nuestra participación. Mientras que otro alto ejecutivo de otra compañía, expresó: Como inversión estratégica no tiene sentido porque no podríamos influenciar en nada (Página/12, 1993: s/n).

[145] Frente al anuncio del gobierno de vender el 58,3% de las acciones, y la restricción fijada por la Ley N° 24.145 para que el Estado no enajene el 20% de las acciones clase "A", el presidente de la petrolera Pluspetrol, Luis Rey, fue quien más defendió la postura de la venta total al sostener que el Estado no necesita tener una empresa testigo en un mercado competitivo: Mi opinión es que se debe vender la totalidad de YPF (Rey, 1993a: 61).

De esta manera, en esta última fase del proceso de privatización de la petrolera estatal, a diferencia de la primera (la fragmentación) que benefició a la fracción local del capital, el gobierno decidió que favorecería al capital financiero, fundamental en el esquema del Poder Ejecutivo para garantizar los flujos de capital. En palabras del ministro de Economía Domingo Cavallo: "El gobierno privilegió a los inversores institucionales frente a las empresas petroleras, tanto nacionales como internacionales" (Cavallo, 1993: 29).

3.5.2. *La oscilación del precio de las acciones y la venta final*

En una primera instancia, la intención del gobierno era colocar 110 millones de acciones, de las 353 millones en las que se había dividido el capital social de YPF S.A. (el 31,2%); sin embargo, debido a la formidable presión que ejercieron los inversores para participar en la operación, el Poder Ejecutivo decidió incluir una sobrecolocación prevista de 15 millones de acciones (4,2%). No obstante, la demanda en los últimos días siguió incrementándose hasta alcanzar pedidos por 8.500 millones de dólares cuando, considerando la venta de 126,6 millones de acciones, el gobierno esperaba recaudar entre 2.151 y 2.530 millones de dólares (un cuarto de lo solicitado). Las opciones para corregir el exceso de demanda eran dos: incrementar el precio de las acciones y aumentar su oferta. La voluntad de Cavallo era mejorar la recaudación para poder afrontar los pagos a los jubilados, aunque a su vez, tenía como objetivo que el precio de las acciones no excediera el de la banda estimada (entre 17 y 20 pesos) para evitar lo acontecido con Telecom y no generar la diáspora de los inversores institucionales quienes habían realizado ofertas por debajo de los 20 pesos[146]. Pero la presión que se ejercía en las plazas financieras era de tal magnitud que los colaboradores más cercanos a Cavallo, Daniel Marx, Horacio Liendo y Alejandro Mayoral, manifestaron: "Si se mantiene constante la actual

[146] Conforme declaró Cavallo: A 20 [pesos] hubieran quedado fuera de la distribución de papeles a los inversores institucionales que son compradores a mediano y largo plazo (en Zaiat y Zlotogwiazda, 1993: 5). En base a lo publicado en *Clarín* dos días antes de anunciar el precio de corte, llegó un mensaje categórico de los Estados Unidos para todos los que estaban en la operación: si el precio superaba el tope establecido (20 pesos) el grueso de los inversores institucionales de los Estados Unidos se retiraba del negocio (Clarín, 1993a: 18). El 2 de julio el mismo diario publicó que el Creditt Suisse había hecho una oferta por compra de acciones a 19 dólares (Clarín, 1993c: 24).

presión de la demanda el precio de la acción podría trepar hasta 23 pesos", lo que para el ministro de Economía hubiera sido inaceptable (*Clarín*, 1993b: 24).

En un modelo económico basado en la especulación financiera y en el endeudamiento externo para que pudiera sustentarse, la articulación con los acreedores internacionales era de vital importancia. En este sentido, la solución que encontró el gobierno fue incrementar a 160 millones el número de acciones que vendería en la subasta, con lo cual pasó de enajenar el 31,2% al 45,3% del capital social de YPF S.A. Con esta operación, el Poder Ejecutivo fijó el precio de la acción en 19 dólares, cuando se avizoraba que estaría por encima de los 20 dólares, y obtuvo un resultado doble y complementario en base a los objetivos trazados: consiguió contener a los inversores institucionales —principales clientes de los bancos organizadores de la venta y aliados internacionales del gobierno—, y logró incrementar la recaudación para afrontar las deudas con los jubilados. Esta operación, por su parte, al establecer el valor de la acción en 19 dólares, si bien permitió generar ingresos por 3.040 millones de dólares (frente a los 2.200 millones de dólares previstos) ocasionó que el gobierno dejara de recaudar entre 160 y 640 millones de dólares.

La determinación tomada por el Poder Ejecutivo tuvo como consecuencia la valuación de la petrolera estatal en tan solo 6.707 millones de dólares, considerablemente inferior a los 8.000 millones de dólares (alrededor de 22,6 dólares por acción) que, como mínimo, Estenssoro había expresado que era el valor más cercano al "real" (Estenssoro, 1992; Actualidad Energética, 1992c).

La explicación de Cavallo de por qué fijaron un precio tan bajo giraba en torno a que de esa manera se garantizaba que en los meses sucesivos el excedente de demanda elevara la cotización de las acciones:

> El gobierno —insisto— decidió fijar en $19 el precio de cada acción para evitar que una futura falta de demanda provoque la caída del papel en los primeros meses de cotización, y también para lograr que una porción importante del paquete accionario quede en manos de inversores institucionales y no de especuladores. La demanda remanente, a pesar de la ampliación de la oferta combinada, asegurará un buen desempeño de la acción a partir de un precio menor (Cavallo, 1993: 28).

La gran divergencia entre las cantidades ofertadas y las demandadas, en base a lo señalado por el gerente de mercado de capitales de Finansur, Jorge Pierrestegui, se debió principalmente a dos cuestiones. En primer lugar, que por no estar garantizada la compra los inversores solicitaban acciones a más de un colocador. En segundo, y fundamentalmente, este desfasaje correspondió a que

fue "un negocio puntual de una empresa petrolera argentina importante, que se puede acceder a comprar en una oportunidad única, a un precio que se cree barato. Por eso la demanda alcanzó el volumen que tuvo" (Pierrestegui, 1993: 43).

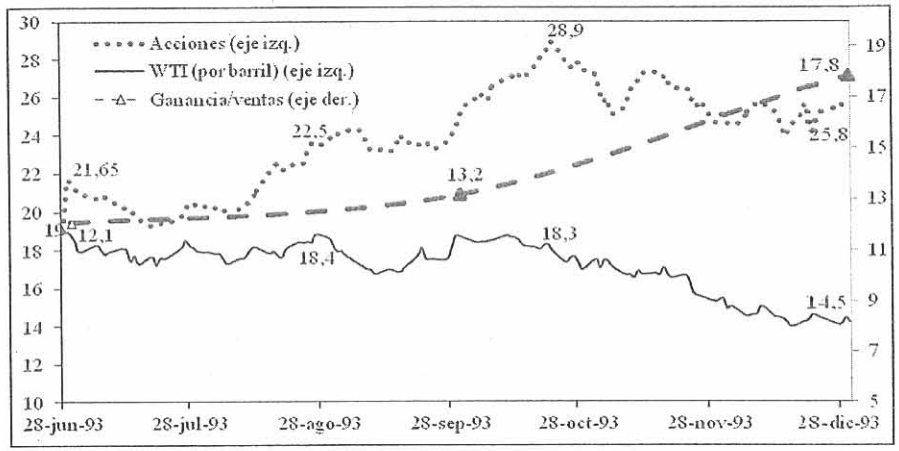
Lo señalado por el analista puede constatarse al ver la evolución del precio de las acciones luego de la venta inaugural. Ni bien se inició la enajenación del capital social, el martes 29 de junio de 1993, el precio de la acción comenzó cotizando a 21,5 dólares (13,2% por encima del precio de corte), alcanzó su máximo en 22,13 (16,4% superior) y terminó cerrando a 21,65, lo que ocasionó una ganancia, en el primer día de operaciones, del 13,9% en dólares. En la bolsa de Nueva York el cierre fue 15,1% por encima, en tanto que alcanzó un valor de 21,88 dólares. Esta evolución por sobre el precio fijado durante los primeros días por Cavallo generó muchas críticas por la subvaluación que encubría.

En efecto, como se señaló, y puede corroborarse en el Gráfico 3.7, hasta finales de 1993 se puede observar que el precio de las acciones tuvo incrementos marcados —con cierta oscilación—, hasta finalizar el año en 25,8 dólares (habiendo llegado a 28,9 dólares el 22 de octubre). Si se compara con dos de los factores que pudieron haber incidido en la marcada suba del valor de las acciones —el precio del petróleo y las ganancias de la empresa—, se observa que, en una primera instancia —hasta finales de octubre—, con valores del crudo con tendencia levemente descendente, y un incremento trimestral de las ganancias no muy pronunciado (al pasar del 12,1% al 13,2%), el precio de las acciones sufrió una muy fuerte suba. Posteriormente, entre noviembre y diciembre, se puede apreciar que, con un rendimiento de la empresa marcadamente superior al del trimestre anterior[147], y una fuerte caída de 4 dólares en el precio del barril (-20,1%), el valor de las acciones descendió levemente y se estabilizó en torno de los 25 dólares (muy por encima del precio de corte).

En resumen, la evolución de la cotización de las acciones fue independiente y en sentido inverso al de la oscilación del precio del crudo. Mientras el 28 de junio ambas cotizaciones estaban prácticamente iguales, hacia el 30 de diciembre el valor de las acciones era un 83% superior al del crudo, con la particularidad de que éstas tuvieron una evolución positiva y el petróleo, negativa. En segundo, durante octubre, luego de conocidos los balances de la firma, el precio de las acciones pudo haber sido afectado levemente por el incremento señalado en la tasa de rentabilidad, pero no pareciera que el alto crecimiento del precio de las acciones estuviera influenciado fundamentalmente por este aspecto.

[147] La repercusión del incremento de las ganancias de la empresa en el precio de las acciones corresponden al período posterior de la fecha de su publicación; no obstante, es válido sostener que se tenía información de cómo evolucionaba la compañía en su nivel de ventas.

Gráfico 3.7. Evolución del precio de las acciones de YPF S.A., del petróleo internacional (WTI) y de la ganancia/ventas de YPF S.A., 28 de junio al 30 de diciembre de 1993 (en dólares y %)



Fuente: Elaboración propia en base a la Bolsa de Comercio, el Departamento de Energía de los EE.UU. y Balances de YPF S.A.

En este sentido, es dable sostener que la formidable valorización de la compañía durante el primer período —y principalmente del primer día— correspondió a que a partir del método *book building* utilizado quedaron inversores sin la cantidad de acciones que habían demandado; pero, principalmente, a que el gobierno fijó un bajo precio de corte para ofertar el capital social de YPF S.A., lo que propició la especulación bursátil del primer período. Conforme ello, todo pareciera indicar que la estrategia utilizada por Domingo Cavallo se encuadra en la lógica desplegada por el patrón de acumulación instaurado desde 1976 y consolidado en el gobierno de Menem. La enajenación del paquete accionario de la compañía significó la posibilidad de que los inversores financieros, aliados internacionales del gobierno y fracción del capital que en el proceso encarado en el mercado ampliado de hidrocarburos aún no había sido beneficiada, pudieran concretar un considerable negocio en el corto plazo, convirtiendo la venta de la petrolera estatal en un fenomenal proceso de valorización financiera del capital.

En esta línea, en un estudio elaborado por la sociedad de bolsa Buenos Aires Stocks, realizado en base al prospecto de venta distribuido por YPF S.A., los autores determinaron que el precio de la compañía era de 8.220 millones de dólares (23,3 dólares por acción) y no de 6.707 que consideró el gobierno. Los analistas llegaron a ese dato a partir de calcular el valor presente neto de:

los beneficios (se encontraban en torno de los 3.414 millones de dólares), las reservas de gas natural y de petróleo —bajadas *ad hoc* previamente— (5.042 millones de dólares), los activos que no eran reservas (820 millones de dólares), restándole el valor presente de los pasivos (1.056 millones de dólares) para los siguientes diez años, descontando el resultado a una tasa del 10 por ciento (Zaiat, 1993). Este estudio estaría abonando la hipótesis de la subvaluación de la firma.

Con los 2.918 millones de dólares recaudados, luego de deducidas las comisiones de 121,6 millones de dólares (4%, "demasiado elevadas" para los parámetros internacionales; Pierrestegui, 1993: 43; Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, 1993), el 40% (1.167,2 millones de dólares) se utilizó para cancelar las deudas por regalías mal liquidadas con las provincias petroleras que finalmente alcanzaron los 2.575 millones de dólares (Cuadro 3.4). En el convenio acordado entre las provincias y la Nación (Decreto N° 1.106/93) se estableció que las primeras se comprometían a vender conjuntamente con el Estado Nacional las acciones clase "B", en la primera colocación. Cinco de las provincias petroleras optaron por comprar, con dichos bonos, acciones de YPF al precio de 19 dólares por papel, invirtiendo 753,3 millones de dólares al adquirir el 11,23% del capital social de la empresa entre Mendoza (3,8138%), Santa Cruz (3,8138%), Chubut (2,5665%), Neuquén (1%) y Formosa (0,0372%). El compromiso asumido por estas provincias era mantener durante 18 meses bajo su control el capital social apropiado.

Cuadro 3.4. Valor nominal de los Bonos de Consolidación de Regalías Hidrocarburíferas utilizados para cancelar deudas por regalías mal liquidadas y adquirir acciones de YPF S.A. (en millones de dólares y %)

	Monto	%	% acumulado
Mendoza	647	25,1	25,1
Santa Cruz	627	24,3	49,5
Neuquén	620	24,1	73,6
Chubut	300	11,7	85,2
La Pampa	120	4,7	89,9
Salta	120	4,7	94,5
Jujuy	60	2,3	96,9
Río Negro	55	2,1	99,0
Formosa	26	1,0	100,0
Total	2.575	100,0	

Fuente: Anexo II, Decreto N° 1.106/93.

El 60% restante de lo recaudado por el Estado Nacional (1.750,8 millones de dólares) se destinó a pagar la totalidad de las deudas con los jubilados mayores de 85 años, y a los de menor edad se les abonó 1.560 pesos por persona en efectivo y el resto en Bocon a un precio preferencial. Asimismo, se les concedió la posibilidad de que canjearan esos títulos por acciones de la petrolera estatal (en total se dispusieron 46,2 millones de papeles, aunque en una primera instancia se habían estimado incluir 95 millones de acciones) que pudieron adquirir en agosto, manteniendo el precio de 19 dólares por acción con la condición de que las conservaran por 12 meses.

Se presentaron 92 mil solicitudes que fueron absorbidas en su totalidad con 17,7 millones de acciones. El saldo de 28,5 millones fue asignado a tenedores no originales de bonos, quienes obtuvieron una nueva ganancia en tanto compraron los títulos a precio de mercado que luego fueron absorbidos por el gobierno a un valor más alto y canjeados por acciones a un precio de 19 dólares cuando la cotización de mercado era superior. Por esta operación, el Estado rescató bonos por un valor nominal de 1.270 millones de dólares (Cuadro 3.5).

Cuadro 3.5. Nacionalidad de los inversores que compraron acciones de YPF S.A., 1993 (en valores absolutos, millones de dólares y %)

	Millones de acciones	Millones de dólares	%	Recompra de deuda previsional (millones de acciones)	Millones de dólares (valor real)	Millones de dólares (valor nominal)	Total	%
Argentina	47	893	29,4	46	877	1.270	93	45,2
EE.UU.	76	1.452	47,8	0	0	0	76	37,1
Europa y Japón	31	591	19,4	0	0	0	31	15,1
Resto de América	6	105	3,4	0	0	0	6	2,7
Total	160	3.040	100	46	8777	1.270	206	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a Actualidad Energética (1993) y Roiter (1994), Zaiat y Zlotogwiazda (1993).

Luego de la primera venta de acciones, los inversores norteamericanos obtuvieron la mayor participación de acciones clase "D", al tomar posesión de más de 76 millones de papeles (47,8%). En segundo lugar se situaron los argentinos con 47 millones de acciones (29,4% sobre el total de la empresa,

55,1% correspondiente a grandes inversores —entre ellos Pérez Companc con 4,5 millones de acciones[148]— y el 44,9% restante a pequeños ahorristas) y en una tercera ubicación los europeos y japoneses, con 31,1 millones de acciones (19,4%). En total, los inversores foráneos adquirieron 113 millones de papeles, el 70,6% del total de las acciones clase "D" y el 32,0% del capital social de la empresa.

Como se señaló, en una segunda instancia el gobierno realizó un canje de Bocones por acciones para cambiar deuda previsional que poseían los jubilados e inversionistas por papeles de la empresa, por medio de la cual transfirió al sector privado 46,2 millones de acciones a un valor real de 876,9 millones de dólares y nominal de 1.269,9 millones de dólares. Conforme ello, y como se vislumbra del Cuadro 3.6, luego de una primera etapa de enajenación del capital social de YPF S.A. —incluida la venta de acciones a los jubilados—, en la cual el Estado se desprendió del 80% del capital social, el gobierno recaudó alrededor de 4.310 millones de dólares (teniendo en cuenta los títulos a valor nominal, considerando el valor real la suma desciende a 3.917 millones de dólares). Por su parte, las provincias asumieron el control del 11% de las acciones y los empleados el 10%. Finalmente, dentro del 58% del sector privado, 12 puntos porcentuales correspondieron a los jubilados.

Cuadro 3.6. Proceso de enajenación del capital social de YPF S.A., 1991-1999 (en millones de acciones, millones de dólares y %)

Fechas estimadas	Establecido en la Ley Nº 24.145		Julio 1993		Después de la recompra de deudas previsionales (agosto 1993)		Enero 1999		Junio 1999	
Valor de la acción, en dólares	Sin valor establecido		19		19		38		44,78	
	Millones de acciones	%	Millones de acciones	%	Millones de acciones	%	Millones de acciones	%	Millones de acciones	%
Estado Nacional (clase "A")	180,0	51,0	89,4	25,3	71,8	20,3	18,8	5,3 (AO)*	-	(AO)*
Estados Provinciales (clase "B")	137,7	39,0	68,3	19,3	39,8	11,3	16,6	4,7	-	-
Personal (clase "C")	35,3	10,0	35,3	10,0	35,3	10,0	1,4	0,4	1,4	0,4
Sector Privado (clase "D") Inversores privados	0,0	0,0	160,0	45,3	163,8	46,4	249,8	70,8	7,57	2,14
Sector Privado (clase "D") Jubilados	-	-	-	-	42,4	12,0	13,5	3,8	-	-
Sector Privado (clase "D") Repsol	-	-	-	-	-	-	52,9	14,99	344,03	97,46
Total	353,0	100,0	353,0	100,0	353,0	100,0	353,0	100,0	353,0	100,0
Ingresado al Estado Nacional (en millones de dólares)			3.040 (en efectivo)		1.270 (en títulos públicos)		2.011		842	
Desembolso de Repsol (en millones de dólares)							2.011		13.036	

*Acción de oro.
Fuente: Elaboración propia en base al Área de Economía y Tecnología de la FLACSO, Roiter (1994) y Actualidad Energética (1993b); YPF (1999).

[148] En octubre Pérez Companc adquirió 2.062.683 millones de acciones más, por lo que consiguió el 1,93% del capital social de la firma.

3.5.2.1. La enajenación del último paquete accionario y la adquisición de YPF S.A. por la petrolera española Repsol

El proceso de venta continuó y, ante la necesidad de obtener fondos, el Poder Ejecutivo logró que el 22 de marzo de 1995 el Congreso sancione la Ley Nº 24.474 por medio de la cual se autorizaba la transferencia del 20% del capital social que conservaba el Estado[149]. Luego de la crisis económica que afectó hacia finales de 1994 a México —conocida como la crisis del tequila— y que provocó la devaluación de su moneda, la economía argentina —en el marco de un patrón de acumulación muy vulnerable a los factores exógenos— sufrió los efectos del suceso mencionado. Durante los primeros meses de 1995, la fuga de capitales que habían ingresado al mercado doméstico con fines especulativos —fundamentalmente de corto plazo con la finalidad de obtener alta rentabilidad en dólares a partir de la diferencial de tasas de interés[150]— impactó negativamente en la economía real, la cual ya poseía

[149] La enajenación de la casi totalidad del capital social que poseía el Estado —conservando la acción de oro— también evidencia que la intención del gobierno desde una primera instancia era la desestatización de la petrolera y que como parte de la estrategia de negociación para poder conseguir la sanción de la Ley Nº 24.145, debió introducir la cláusula que establecía que el Estado debía conservar el 20%.

[150] El período de vigencia de la convertibilidad permitió que los capitales especulativos realizaran una formidable valorización financiera a partir de las altas tasas de interés locales —en combinación con bajas tasas internacionales— y la garantía de que la moneda local no sufriría cambios respecto de la cotización del dólar. Esta articulación posibilitó que se generaran considerables rendimientos en dólares de sus inversiones sin riesgo alguno.

indicadores que mostraban su debilidad[151]. El giro de divisas al exterior por parte del capital que había realizado inversiones especulativas en la Argentina generó un proceso similar con los grandes, medianos y pequeños ahorristas locales, que paulatinamente fueron retirando sus fondos de los bancos. Esta operatoria implicó una descapitalización del sistema financiero que lo puso al límite de su insolvencia.

Este proceso fue utilizado por el Poder Ejecutivo y el ministro de Economía como argumento para profundizar la política comenzada en 1989. En este sentido, el gobierno atribuía la falta de liquidez del sistema financiero a los representantes provinciales que no habían realizado los ajustes fiscales necesarios y a la falta de reformas estructurales en la economía. Conforme ello, el 8 de marzo de 1995, el día anterior al inicio del tratamiento en el Senado del proyecto que devendría en la Ley N° 24.474, Cavallo afirmaba en la Cámara de Diputados:

> La única razón por la que esta crisis financiera nos encuentra débiles es porque no avanzamos lo suficientemente rápido en las reformas (...). Mientras el gobierno nacional tomó todas las medidas conducentes a evitar los desequilibrios fiscales (...) hay gobiernos provinciales que han incurrido en déficit durante 1993 y 1994 (...). Por eso se ha acumulado un endeudamiento del conjunto de las provincias en relación con sus bancos provinciales y al resto de las entidades financieras por casi 3 mil millones de dólares. Prácticamente ese es el único problema de solvencia que existe en el sistema financiero argentino. De allí surge la necesidad de asistir a los bancos provinciales, pero con severos condicionamientos en materia de finanzas provinciales y supeditando la ayuda a la privatización de cada entidad provincial. Así se lograría la desvinculación definitiva de los bancos provinciales con problemas respecto de las finanzas de las respectivas provincias (Diario de Sesiones, 1995a: 447-450).

Si bien reconocía que la crisis tenía su origen financiero en la fuga de capitales producto de los desequilibrios en la economía mexicana y su expansión

[151] En base a la información elaborada por el INDEC, luego de un crecimiento anual acumulativo del 5% entre 1989 y 1994, durante 1995 el Producto Bruto Interno (PBI) se contrajo un 3%, a la par que la participación de la industria en el conjunto de la economía descendió durante ese período del 18,8 al 17,2%. La tasa de desocupación del total de aglomerados urbanos que en octubre de 1989 era de 7,1%, en el mismo mes de 1994 había alcanzado el 12,2% y en mayo del siguiente año arribaba al 15,4%. La pobreza por hogares que, producto de la hiperinflación, había llegado al 38,2% en octubre de 1989 y con la estabilización de precios había descendido al 11,9% en mayo de 1994, en octubre de ese año ascendió al 14,2% y marcó el inicio de un crecimiento ininterrumpido hasta 2003 (en mayo de 1995, el nivel era del 16,3%).

al escenario mundial, afirmaba que los bancos públicos no eran solventes porque habían prestado dinero a los gobiernos provinciales para que cubrieran el déficit fiscal de sus respectivas cuentas. En este sentido, desde su lógica, la solución era conseguir recursos para garantizar los depósitos bancarios y evitar el colapso del sistema, y condicionar esta ayuda a la privatización de la banca estatal provincial con la finalidad de que no fueran utilizados como instrumento para que los gobiernos se abstuvieran de realizar los "ajustes fiscales necesarios". Dado que el drenaje de divisas al exterior había generado un marcado descenso de las reservas excedentes, elemento que impedía al Banco Central seguir siendo prestamista de las entidades financieras en tanto que no hubiera podido sostener la paridad cambiaria entre el peso y el dólar, la propuesta de Cavallo consistió en crear un fondo fiduciario con recursos provenientes tanto de créditos externos como de la privatización de activos del Estado, dado que las reservas excedentes se encontraban en los 200 millones de dólares, lo que mostraba la vulnerabilidad de la convertibilidad (Diario de Sesiones, 1995a: 459).

La "necesidad" de crear el fondo fiduciario fue el argumento que encontró el gobierno para iniciar el proceso de discusión en el Congreso y, de este modo, lograr la modificación de la Ley N° 24.145 que le permitiera disponer del 20% de las acciones de YPF S.A. En rigor, cabe señalar que en el presupuesto de 1995, elaborado el año anterior, se contemplaba la venta del capital social de la petrolera y otras empresas públicas por un valor de 1.600 millones de dólares (Diario de Sesiones, 1995a: 464).

Dado el contexto de crisis internacional y local, el breve debate en el Congreso tendiente a sancionar el proyecto que permitiera modificar la ley de privatización de YPF S.A., estuvo fuertemente condicionado por la frágil situación económica del país, pero, a la vez, por la propuesta realizada por el presidente de YPF S.A., José Estenssoro, para adquirir la petrolera internacional Maxus, la cual estaba en proceso de quiebra. La oferta para comprar la totalidad del capital social a 5,5 dólares por acción, cuando luego del anuncio de quebranto había descendido a 3 dólares, generó una brusca caída del precio de los papeles de YPF S.A. tanto en la bolsa local como en la de Nueva York. En efecto, el día posterior a la publicación realizada el 28 de febrero de 1995 el precio de las acciones descendió 6,6% en la primera jornada y totalizó una merma del 21,7% considerando hasta el 9 de marzo —momento en que se inició el debate—, al alcanzar los 14,6 dólares por papel.

Sin embargo, la estrategia de Estenssoro —que terminó concretando— consistió en comprar la empresa realizando un desembolso de 746 millones

de dólares para que YPF S.A. alcanzara proyección internacional a partir de las operaciones que Maxus ejecutaba en Indonesia, Estados Unidos, Bolivia, Venezuela y Ecuador (YPF, 1996). Si bien intervenía en varios países, los volúmenes de extracción y de reservas eran inferiores a los que poseía la ex petrolera estatal en el mercado doméstico. Conforme ello, la explotación tanto de gas natural como de petróleo representaba, cada una, casi el 20% de la de YPF S.A., mientras que las reservas significaban cerca del 10% y 20%, respectivamente.

En este escenario, el Poder Ejecutivo junto con el ministro de Economía enviaron al Congreso el proyecto que les permitía disponer del 20% de las acciones que estaban en poder del Estado. La presentación realizada por el bloque oficialista consistía, principalmente, en la alteración del artículo 8 de la Ley de Federalización de los Hidrocarburos y Privatización de YPF S.A., el cual establecía que mientras las acciones clase "A" representaran como mínimo el 20% del capital social de la empresa, el Estado conservaba ciertas prerrogativas sobre la firma; y fijaba que para deshacerse del porcentaje de acciones señalado se requería la autorización del Congreso. De este modo, el nuevo proyecto mantenía las disposiciones generales del articulado y modificaba los elementos señalados al fijar que el Estado conservaría las facultades mencionadas poseyendo por lo menos un papel (denominado acción de oro), y al autorizar al Poder Ejecutivo a reducir su capital social hasta una acción pudiendo disponer del resto para el fondo fiduciario.

3.5.2.1.1. El debate en el Congreso en torno de la liquidación total de YPF S.A.

El tratamiento del proyecto tanto en la Cámara de Senadores como en la de Diputados se desarrolló bajo una peculiar pobreza discursiva y argumental, en parte porque el oficialismo tenía la mayoría o era la primera minoría en los recintos —que sumando a los partidos aliados le permitía lograr sus objetivos— (60,4% y 47,5%, respectivamente), pero también porque la discusión estuvo teñida por la necesidad de conseguir fondos como consecuencia de la crisis económica señalada.

El presidente del bloque justicialista en el Senado, Pedro Molina —quien durante el debate de la Ley Nº 24.145 realizó la propuesta para que el Estado conservara el 20% del capital social con la finalidad de que no perdiera su rol testigo, abogando para que en un futuro su bancada lo apoyara en el objetivo de que el sector público tuviera un rol más activo en el mercado—, en esta ocasión fue el encargado de impulsar en el recinto la enajenación de

las acciones *so pretexto* la difícil situación económica por la que atravesaba la Argentina: "Hoy, reitero, vivimos una situación de crisis y lo reconocemos desde el oficialismo. Hoy estamos pidiendo que se otorgue la facultad de caucionar estas acciones, que reconocemos que pertenecen a una empresa rentable, y que así la ha hecho nuestro gobierno" (Diario de Sesiones, 1995b: 673).

En línea con lo planteado por el ministro de Economía, el senador José Oscar Figueroa (Partido Justicialista), desvinculó la crisis local de la política económica implementada por el gobierno y la ligó a los desequilibrios internacionales producidos por la devaluación del dólar y, fundamentalmente, a las consecuencias financieras desatadas en México con la crisis del tequila (Diario de Sesiones, 1995b: 679).

La posición del radicalismo fue idéntica a la desplegada durante el debate de la Ley Nº 24.145, al negarse en bloque a la aprobación del proyecto. En este sentido, centraron las críticas en cuestionar la desvinculación de la política económica local en la generación de la crisis, al sostener que no se debía únicamente a factores exógenos; en analizar las consecuencias que el proyecto tendría en el mercado de hidrocarburos; y en la utilización de la crisis como argumento para profundizar la política privatista encarada por el gobierno[152].

Conforme ello, el senador Solari Yrigoyen afirmó: "No se trata de una crisis provocada exclusivamente —como se quiere hacer ver— por el 'efecto tequila' de México. Esta crisis económica de la Argentina es producto de la imposibilidad de conservar el equilibrio fiscal de nuestras cuentas. Esto ya ocurrió en el presupuesto del año pasado, que se elaboró a mediados de año. Había un déficit encubierto, en el rubro endeudamiento, de 6.400 millones de dólares" (Diario de Sesiones, 1995b: 679). Pero en lo relativo a las consecuencias que tendría en el sector hidrocarburífero la sanción del proyecto se expresó José Genoud, quien sostuvo que al enajenar el capital social se perdería la injerencia sobre la empresa y, consecuentemente, sobre el mercado en su conjunto. Asimismo, cuestionó los artilugios utilizados por el gobierno, el cual afirmaba que con el proyecto no se le autorizaba a vender el capital social de la compañía, sino a transferirlo al fondo fiduciario.

> La venta de acciones significa renunciar al último instrumento con que contaba el Estado para poder influir en la asamblea de accionistas y en el

[152] Al respecto, el senador Jorge Cendoya manifestó: El problema de los déficit provinciales es lo que motiva al ministro de Economía a tomar estas medidas; y de esta manera vuelve a matar dos pájaros de un tiro, porque no sólo obliga a las provincias a privatizar sus bancos oficiales sino que las hace asumir directamente los procesos privatizadores (Diario de Sesiones, 1995b: 683).

> directorio de la empresa y también, en menor medida, en la planificación de la política energética que, sin lugar a dudas, constituye el nudo gordiano de cualquier plan de desarrollo económico del país. Además, señor presidente, quiero dejar en claro que es lo mismo facultar al Poder Ejecutivo para la simple disposición del 20 por ciento de las acciones que entregar el 20 por ciento de las acciones clase "A" a este fondo fiduciario, porque este fondo tiene, entre otras facultades, la de disponer de sus activos. (...) El artículo 17 de la Ley 24.441 autoriza al fondo fiduciario —es decir, exclusivamente al Banco Nación, que está directamente bajo la órbita del ministro Cavallo— a disponer o gravar los bienes del fideicomiso. Es por eso que esta nueva redacción del proyecto no hace otra cosa que encubrir, lisa y llanamente, la venta del 20 por ciento de las acciones categoría 'A', propiedad del Estado nacional, cumpliendo así con un objetivo que el ministro Cavallo ha tenido desde el mismo momento en que dispuso la privatización de YPF (Diario de Sesiones, 1995b: 676).

En la Cámara de Diputados las características del debate fueron similares a las del Senado, en cuanto a la pobreza discursiva y, obviamente, analítica. Las discusiones no giraron en torno de las consecuencias que la sanción del proyecto podría ocasionar en el complejo hidrocarburífero sino que también estuvieron condicionadas por la crisis económica. En esta línea, el diputado mendocino Carlos Enrique Abihaggle, miembro informante del oficialismo, expresó que la transferencia del paquete accionario de YPF S.A. al fondo fiduciario permitiría conseguir los créditos necesarios para que se iniciara el proceso de privatización de los bancos provinciales y se lograra superar la complicada situación económica (Diario de Sesiones, 1995c: 691).

Desde la oposición, se hizo hincapié en el método desplegado por el ministro de Economía respecto de la utilización de la crisis para continuar con el proceso privatizador. De esta manera, el legislador mendocino por el Partido Política Abierta para la Integridad Social (PAIS), Juan González Gaviola, criticó esta maniobra al sostener que contribuiría a beneficiar a los grupos económicos afines al gobierno: "Esta privatización reproduce todos los vicios de las privatizaciones menemistas. ¿Cuáles son esos vicios? Entregar las empresas para que el grupo mejor posicionado del mercado haga un buen negocio, como va a pasar en Mendoza, donde sin poner un peso se va a quedar con dos bancos que hoy poseen el 70 por ciento de la cartera bancaria de esa provincia" (Diario de Sesiones, 1995c: 696).

En rigor, como se expresó, el debate encarado en las cámaras tuvo escasa repercusión dado que el contexto económico eclipsó las consecuencias

que esta decisión tendría en la vinculación entre el Estado y la empresa —y, consecuentemente, sobre el mercado en su conjunto—, pero, principalmente, debido a que en 1995 el oficialismo controlaba las cámaras, lo que convertía el debate en un mero trámite. En efecto, de los 160 diputados que estaban en el recinto (97 se habían ausentado), 104 votaron a favor de convertir el proyecto en ley (65% de los presentes), mientras que 51 se opusieron (32%) y 5 se abstuvieron (3%). Dentro de los 104 legisladores que apoyaron la iniciativa, 95 pertenecían al Partido Justicialista (91%), 3 integraban la UCEDÉ (3%) y los 6 restantes representaban a partidos provinciales (Anexo III). La desagregación de la votación por partido político en la Cámara de Diputados[153] permite observar que el justicialismo fue fundamental en la sanción final del proyecto que le confirió el poder de disponer de las acciones de la empresa con excepción de la acción de oro[154]. Por otra parte, cabe señalar que dentro de los votos negativos, 38 correspondieron a diputados de la Unión Cívica Radical, por lo que de haber seguido la estrategia utilizada durante el debate de la Ley Nº 24.145 —no dar *quórum*—, el oficialismo, por lo menos el día de la sesión, no habría podido alcanzar el número de diputados necesarios para sancionar el proyecto.

En realidad, es dable sostener que la inexistencia de un debate que girara en torno del rol del Estado en el sector fue consecuencia del dominio que poseía el justicialismo en las cámaras y de que los pobres argumentos estuvieron subsumidos a la lógica que impuso la crisis económica, la cual inhabilitó cualquier alternativa de debate. El contexto tanto internacional como doméstico le otorgó al oficialismo el pretexto necesario para avanzar con sus políticas, en general, y con la sanción de este proyecto, en particular, sin ningún tapujo respecto de los argumentos a brindar:

> Yo he votado en contra —repito, he votado en contra— de la liquidación de YPF [Ley Nº 24.145] (...). Ahora voy a votar favorablemente porque ya el negocio está liquidado. Lo haré con toda la amargura que siento en este momento para que esas acciones sean negociadas porque dentro de seis meses a un año no las tendremos más. Si nos llega a quedar alguna,

[153] Si bien no existe la votación nominal en el Senado, se puede señalar que el dominio del Partido Justicialista era aún superior. De los 48 legisladores que integraban la cámara, 29 (el 60,4%) representaban al oficialismo.

[154] Esta acción le permite al Estado decidir la fusión de la empresa con otra u otras sociedades; aceptar o negar que YPF sufra una situación de copamiento accionario consentido u hostil que represente la posesión del 51% del capital social de la firma; transferir a terceros la totalidad de los derechos de explotación; y avalar la disolución voluntaria de la empresa.

> pongámosla en un cuadrito para poder señalar a las generaciones futuras lo que no fuimos capaces de hacer. (...) Voy a votar favorablemente por este proyecto de ley con todo el dolor que implica para mi espíritu nacional y popular, con todo lo que significa para mi país, que en este momento no dispone de las herramientas para cortar con esto. Porque si estamos en liquidación, liquidemos todo (Senador Sánchez Libardo (PJ), en Diario de Sesiones, 1995b: 694).

Esta expresión del diputado refleja de la forma más cruda el fenomenal proceso de transferencia de activos públicos al capital privado a precios subvaluados aun cuando fueran estratégicos para el desarrollo del país. Tal como expresó Sánchez Libardo —quien había rechazado la Ley N° 24.145 por "razones de conciencia", aunque habilitó el *quórum* con su presencia—, el reemplazo del artículo que sostenía que para enajenar el capital social restante se necesitaba de una ley, por otro que ponía a disposición del Poder Ejecutivo el 20% de las acciones, le permitió al gobierno avanzar en la liquidación total de la empresa.

3.5.2.1.2. La venta final de las acciones y el ingreso de Repsol S.A.

A diferencia de lo que se especulaba en el Congreso, la enajenación del paquete accionario no se realizó a los meses de sancionada la Ley N° 24.474, en tanto que se destinó al Fondo Fiduciario con la finalidad de conseguir el respaldo necesario para obtener financiamiento; sin embargo, hacia fines de 1998 el gobierno expresó sus intenciones de desprenderse del 14,99% del capital social de la firma, dada sus necesidades fiscales. En el marco de una fuerte fuga de capitales en Brasil y, consecuentemente, de la considerable devaluación de su moneda, la situación económica de la Argentina, que mostraba indicadores económico-sociales persistentemente desfavorables[155], continuó agravándose aún más, por lo que el Poder Ejecutivo dispuso la venta del porcentaje de acciones señalado con la finalidad de incrementar los ingresos del

[155] Conforme la información suministrada por el INDEC, en 1999 el PBI descendió un 3,4% respecto del año anterior, a la par que la participación de la industria en el conjunto de la economía representaba el 16,5%, dos puntos menos que en 1989. Por otra parte, el *stock* de deuda externa financiera bruta hacia finales de 1999 había ascendido a los 152,6 millones de dólares (654% de las exportaciones). Asimismo, la tasa de desocupación del total de aglomerados urbanos en mayo de 1999 era de 14,5% y la pobreza por hogares había alcanzado el 19,1%.

fisco, conferirle "confianza al modelo" y diferenciarse de Brasil[156]. Producto de la conformación del estatuto, en el cual el capital privado recibía una ponderación mayor por el mismo porcentaje que el Estado elegía un director, esta enajenación le permitiría a la empresa que adquiriera el paquete accionario la elección de dos ejecutivos en el directorio. En este sentido, el 5 de enero el gobierno fijó el precio de las acciones de una compañía con considerable posición dominante en el mercado (Cuadro 3.7) en 38 dólares por papel, un 30% por encima de la cotización del día. Esta sobrevaluación del precio expresaba el valor de la prima que debía pagar el oferente que quisiera acceder al bloque accionario que le daba derecho a ocupar dos lugares en el directorio. Conforme ello, la estrategia de la compañía que pretendiera adquirir ese paquete con la sobrevaluación señalada, era incompatible con la de asumir un rol pasivo dentro de la firma, por lo que dentro de las interesadas un factor determinante era la solvencia financiera que tuviera para asumir una inversión económica que le otorgara el control de YPF S.A.

Cuadro 3.7. Participación de YPF S.A. en la cadena de producción, 1998 (en %)

	%
Reservas de petróleo	44
Reservas de gas natural	34
Extracción de petróleo	40
Extracción de gas natural	37
Refinación de petróleo	53
Producción de nafta común y especial y gasoil	58
Comercialización de naftas común, especial y ultra y gasoil	44

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Secretaría de Energía.

[156] El economista Osvaldo Ferreres, afín a las políticas del gobierno, manifestó que la propuesta realizada por la firma española materializa el apoyo a la política económica implementada: La operación significa un contundente voto de confianza hacia el modelo argentino: una cosa es decir que te apoyan y otra es que desembolsen 13 mil millones. (...) La operación liberará fondos que podrán ser derivados a otras empresas que encontrarán más posibilidades para obtener financiamiento en el mercado local (*La Nación*, 1999a: s/n). Asimismo, el presidente Carlos Menem, refiriéndose a la oferta que a los pocos meses Repsol realizó por la compra del 85,01% de las acciones, expresó: Es un hecho muy auspicioso y un signo claro de la confianza que muestra el país para los inversores (Página/12, 1999: s/n).

A la oferta pública realizada el 20 de enero se presentaron las siguientes empresas: la italiana ENI (Ente Nazionale Idrocarburi), el grupo conformado por la inglesa British Petroleum y la estadounidense Amoco (fusionadas en 1998 por 53.000 millones de dólares (Salas, 2007) y que hacía un año había comprado el 60% de Bridas en el mercado doméstico y constituido el consorcio Pan American Energy), la norteamericana CNG (Consolidated Natural Gas), el grupo local Pérez Companc y la española Repsol. No obstante, la única en materializar una propuesta fue la compañía ibérica que realizó una oferta por el precio base impuesto por el gobierno para quedarse con el 14,99% del capital social, 38 dólares por acción (un 23,0% por encima de la cotización del día). Así, por medio del Decreto N° 31/99 el Poder Ejecutivo autorizó la venta de 52.914.700 de acciones ordinarias clase "A" (14,99%) a la compañía española Repsol (Cuadro 3.6), operación que la constituyó en la dueña minoritaria de la empresa —aspecto que le permitió colocar al presidente de Repsol, Alfonso Cortina, como director de YPF S.A.— y le reportó al fisco un ingreso de 2.010,8 millones de dólares, utilizados para cubrir el déficit fiscal.

Unos meses después de esa operación, la noche del 29 de abril de 1999, la compañía española, que controlaba a la petrolera Astra y a la firma local expendedora de combustible EG3, realizó una oferta pública por el 85,01% restante del capital social de la empresa a 44,78 dólares por papel (13.437,8 millones de dólares), un 25,4% superior a la cotización del cierre de esa jornada, lo que generó que al día siguiente el precio de las acciones ascendiera el 17,2% y continuara con esa tendencia hasta el cierre de la operación, el 23 de junio. La intención de Alfonso Cortina, presidente de Repsol, era abonar una parte en acciones de la firma española y otra en efectivo, pero dada la necesidad de dinero líquido del gobierno y que el estatuto de YPF S.A. preveía que el pago podía realizarse únicamente al contado, tuvieron que solicitar un préstamo en el mercado internacional. De este modo obtuvieron un crédito de 16.000 millones de dólares a una tasa del 3,75%, seis puntos por debajo de los que pagaba el Estado para endeudarse en el escenario internacional (Remes, 1999), de las entidades Banco Bilbao Vizcaya (BBV), la Caixa —ambas con participación accionaria en Repsol[157]—, Goldman Sachs, Merrill Lynch, CitiGroup y la Unión de Bancos Suizos (UBS), para afrontar el pago de las acciones, y los gastos y honorarios vinculados con la operación.

[157] Tanto el BBV como la Caixa Catalana tenían participaciones accionarias en Repsol: 9,78% y 10,03%, respectivamente (Repsol, 2000: 9). Por su parte, Repinves —creada en 1997 por la Caixa, la Kutxa y Caixa Catalunya— poseía el 5,94% de la petrolera española (Repsol, 2000).

A pesar de la reticencia del director de YPF S.A., Roberto Monti, para que se concretara la operación, pero con el apoyo explícito de parte del gobierno —dado el ingreso de divisas a las arcas estatales—y, posteriormente, del directorio de la empresa, la aceptación de la oferta arribó al 82,47% del capital social de YPF S.A., con lo que, sumado al 14,99% adquirido en enero, Repsol tomó el control de la compañía con el 97,46% de las acciones (YPF, 2000). Por esta operación, el desembolso de Repsol fue de 13.036,3 millones de dólares que, considerando la primera compra, alcanzó un valor total de 15.047,1 millones de dólares[158] (Cuadro 3.6). Por su parte, por medio del Decreto N° 666/99, el Estado dispuso la venta de 18,8 millones de acciones (5,3%), reteniendo mil papeles para hacer uso de la acción de oro y, consecuentemente, recaudó 842,0 millones de dólares, que fueron destinados a cubrir el persistente déficit fiscal, junto con los 2.011 millones de dólares percibidos en enero. De esta manera, por la totalidad de la venta del capital social de la empresa, el Estado cobró 7.163 millones de dólares (6.770 considerando el valor real de los títulos canjeados) por una empresa que, hacia 1999, cotizaba a 15.800 millones de dólares (entre el 43% y 45% del total de lo recaudado por el Estado) lo que pone en evidencia la fenomenal valorización financiera que existió en el proceso. En cuanto a las provincias que poseían acciones (Santa Cruz, Chubut y Mendoza), por la enajenación de la participación que poseían, recibieron cerca de 1.000 millones de dólares (Kozulj, 2002; Al, 1999 y *Clarín*, 1999).

Conforme ello, cabe analizar cuál fue la razón por la cual Repsol adquirió a YPF S.A. pagando las acciones entre un 25% y 30% por encima del precio de mercado[159]. En primer lugar, como base estructural, el ingreso de España en 1985 a la Comunidad Europea por medio de la firma del Acta de adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa a las Comunidades Europeas, significó una paulatina liberalización, durante la década de 1990, de la circulación de personas, mercancías y capitales provenientes de la Comunidad Europea a partir de la eliminación gradual de aranceles, entre otras medidas

[158] Dado que la mayor cantidad de acciones correspondían a inversores extranjeros, sólo 3.110 millones de dólares quedaron en el mercado local, mientras que el resto ingresó en la plaza de Nueva York (*La Nación*, 1999c).

[159] El 5 de enero, día en que el Estado realizó la oferta de venta a 38 dólares por papel, la acción cotizaba a 29,25 dólares (30% de incremento), lo que generó un alza de su precio en las sucesivas jornadas. El 20 de enero, cuando se hizo la audiencia pública, el valor era de 30,9 dólares por acción, un 23% por encima del precio abonado. Posteriormente, con una valuación de mercado de 35,7 dólares, la empresa española ofreció 44,78 dólares (25%).

(Acta, 1985). Este nuevo escenario de apertura económica en el territorio ibérico auguraba una reducción de las rentas que disponían sus empresas por el monopolio de mercado que poseían, por lo que las autoridades políticas junto con las cúpulas empresarias establecieron una estrategia de expansión hacia otros mercados con la finalidad de recuperar los niveles de rentabilidad que perderían como producto de esta apertura. En este sentido, el ingreso del capital español a la economía argentina (y de América Latina), en general, y de Repsol en el mercado de hidrocarburos, en particular, se inscribe en la estrategia mencionada.

No es casual, en esta lógica de transnacionalización, que luego de insertarse en este sector y de controlar algunas empresas locales, Repsol fijara como nuevo objetivo la adquisición de YPF S.A., dado que la petrolera local le otorgaba una formidable plataforma para expandir sus negocios hidrocarburíferos por Sudamérica a partir de las reservas que ésta poseía en los diversos países de la región. Pero también, el aumento de la rentabilidad de la compañía durante los años 90 presentaba un espacio interesante para la reproducción ampliada del capital. Este incremento de la tasa de utilidades no provino de una expansión de las inversiones de riesgo sino del abuso de posición dominante en la comercialización de derivados, de la sobreexplotación de las áreas descubiertas bajo gestión estatal a partir de la posibilidad de volcarlas al mercado externo (Kozulj, 2002; Barrera, 2012b y 2013a). Máxime, considerando que mientras en Argentina Repsol tenía una rentabilidad sobre ventas del 21,7%, en su casa matriz en España las ganancias representaban el 6,9% de lo facturado (Repsol, 2000), lo que evidencia la diferencial de rentabilidad en los diversos mercados (Cuadro 3.8). En consecuencia, el escenario argentino —y latinoamericano en general— emergía como un mercado propicio para compensar la rentabilidad que Repsol perdería en su propio país luego de la apertura económica.

Asimismo, tal como expresa una de las voceras de la compañía en Madrid, Carolina Albero, la estrategia de expansión en Latinoamérica se sustentó, también, en la saturación del mercado del viejo mundo: "El mercado europeo está maduro. En cambio, América Latina está en expansión" (*La Nación*, 1999b: s/n). El balance contable de Repsol parece confirmar lo señalado en tanto que los ingresos de explotación en el resto de Europa representaban en 1999 apenas el 5,4% de su facturación en España (Cuadro 3.8). En este sentido, la inversión en YPF S.A. le permitía obtener altas tasas de retorno en un período relativamente breve, a partir de la elevada rentabilidad de esta empresa y la escasa competencia en el mercado doméstico.

Cuadro 3.8. Niveles de facturación, utilidad y rentabilidad sobre ventas de Repsol por área geográfica en la que opera, 1999 (en millones de euros y %)

	Ingresos de explotación (millones de euros)	Resultado operativo (millones de euros)	Rentabilidad sobre ventas (%)
Lejano Oriente	282	92	32,6
Argentina	4.448	964	21,7
Norte de África y Medio Oriente	730	141	19,3
Resto de Europa	934	81	8,7
España	17.159	1.188	6,9
Resto de América Latina	2.194	137	6,2
Resto del Mundo	548	26	4,7
Total	26.295	2.629	10,0

Fuente: Elaboración propia en base a Repsol (2000).

En segundo lugar, es dable remarcar que esta operación pudo realizarse dado que Repsol tenía acceso a créditos internacionales con tasas de interés muy inferiores en comparación con las que cualquier empresa local hubiera podido endeudarse, lo que le facilitó considerablemente asumir tamaña inversión.

En tercer lugar, un dato que es de insoslayable importancia es la situación hidrocarburífera de España. Según datos de la Secretaría de Estado de Energía en España, la extracción de petróleo y gas natural —que históricamente representaron menos del 10% de la explotación de YPF en Argentina—, desde finales de la década de 1980 se encontraba en descenso. Si se considera la extracción de crudo, la caída entre 1989 y 1999 fue del 11,7% anual, mientras que al analizar lo acontecido con el gas natural se aprecia una merma del 21,0% anual. Conforme ello, y el volumen de consumo de recursos energéticos de ese país, el grado de autoabastecimiento en 1999 para la producción de energía primaria era del 0,3% y 1,0% respectivamente (Dirección General de Política Energética y Minas, 2002). Una situación similar se encontraba en la extracción de petróleo y gas natural de Repsol en España al final de la década de 1990 —la cual representaba cerca del 50% de la explotación del país—, en tanto que también disminuyeron sus niveles en un 43,2% en petróleo y 3,8% en gas natural, entre 1998 y 1999 (Cuadro 3.9).

En resumen, durante la década de 1990 la ya de por sí escasa extracción de hidrocarburos en el país ibérico comenzó a declinar fuertemente lo que generó un incremento aún mayor de la dependencia de España respecto de estos recursos naturales no renovables; elemento que se replicaba en los niveles de explotación de Repsol en ese país.

En cuarto lugar, en el Cuadro 3.8 se pueden observar los niveles de extracción de petróleo y gas natural de Repsol en las áreas geográficas en las que operó entre 1998 y 1999. Ateniéndose al análisis de la explotación de crudo, un primer elemento a señalar es la baja incidencia que tenía para Repsol la producción de crudo de España (2,6%). En segundo lugar, vale destacar que la incorporación de YPF S.A. a la estructura de Repsol significó un incremento de la explotación en Argentina del 394,4% —en un contexto en el que en España descendió un -43,2%—, muy por encima del alza en el resto del mundo (29,2%), en donde también YPF explotaba yacimientos. En consecuencia, la adquisición de la ex petrolera estatal y la incorporación de sus volúmenes de extracción significaron una alteración en la participación de cada una de las áreas geográficas; ello redundó en que la extracción en Argentina pasó a representar el 57,5% del total de la producción del conglomerado, tornando casi insignificante la producción en España (0,7%).

Lo sucedido en gas natural presenta características similares a las previamente desarrolladas. Así, se puede apreciar que dentro de la estructura de la firma española, la extracción en su país de origen representaba en 1998 el 21,5%, siendo la explotación en Argentina la de mayor envergadura (66,1%) (Cuadro 3.9). Luego de la compra de YPF S.A., los volúmenes de producción de Repsol en Argentina se incrementaron el 471,4%, frente a una caída del 3,8% en el país ibérico y un alza del 615,6% en el resto del mundo (que incluía explotación de YPF). Conforme ello, la distribución de la extracción por área geográfica en la compañía española significó una marcada retracción en la participación en España y un incremento de 11,4 puntos porcentuales en Argentina (representando 77,5% del total) y de 5,8 puntos porcentuales en el resto del mundo.

Otro dato de sustancial importancia para tener en cuenta es la composición de las reservas. En base a lo publicado por Repsol en sus balances contables, hacia el año 2000, cerca del 70% de las reservas de petróleo y gas natural que poseía correspondían a las ubicadas en Argentina, mientras que las situadas en España representaban apenas el 0,2% (Repsol, 2000).

Cuadro 3.9. Extracción de petróleo y gas natural de Repsol por área geográfica, 1998-1999 (miles y millones de bep* y %)

	Petróleo					Gas natural				
	1998		1999		Variación interanual (%)	1998		1999		Variación interanual (%)
	Miles de bep	%	Miles de bep	%		Millones de bep	%	Millones de bep	%	
España	1.898	2,6	1.078	0,7	-43,2	20.954	21,5	20.156	4,3	-3,8
Argentina	19.119	25,7	94.526	57,5	394,4	64.277	66,1	367.301	77,5	471,4
Resto del mundo	53.322	71,7	68.904	41,9	29,2	12.057	12,4	86.281	18,2	615,6
Total	74.339	100,0	164.508	100,0	121,3	97.288	100,0	473.738	100,0	386,9

* Bep= Barriles equivalentes de petróleo.

Fuente: Elaboración propia en base a Repsol (2000).

Indudablemente, la estrategia expansiva encarada por España correspondió a las necesidades que emergieron como consecuencia de la apertura comercial que le exigió la Comunidad Europea para ser partícipe del mercado ampliado, elemento que motorizó la transnacionalización de Repsol, entre otras compañías ibéricas. La posibilidad de poder desarrollar esa capacidad expansiva corresponde, en parte, a la facilidad para acceder a créditos blandos. No obstante, la clave de la absorción de YPF S.A. por parte de Repsol, aún con la "sobrevaluación" mencionada, se debió a la amplia magnitud de reservas hidrocarburíferas que poseía la ex petrolera argentina, al importante incremento de la extracción que le permitiría la sola incorporación de dichas reservas y a la formidable plataforma para expandirse por América Latina —debido a las operaciones que ésta tenía en los países de la región—, elementos que le permitieron situarse, a una empresa creada en 1986 y que casi no poseía (ni posee) hidrocarburos en su país de origen, dentro de las diez petroleras del mundo, al tiempo que implicó la desaparición de la histórica petrolera estatal.

Como se puede observar, el proceso de venta del capital social de la empresa en las bolsas de Argentina y Estados Unidos significó la finalización de la política iniciada a mediados de la década de 1970 con la dictadura cívico-militar (a partir de las privatizaciones periféricas) y que fue definitivamente consolidada y desarrollada desde 1989. Fue el punto de inflexión tanto en el mercado ampliado hidrocarburífero como en la economía en su conjunto. En

la práctica, implicó una política estatal explícita de eliminación del carácter regulador y productor del Estado en la economía y de transferencia de la capacidad regulatoria al capital privado, al despojarse no sólo de las normativas que contribuían a disciplinarlo sino, principalmente, de la empresa testigo que controlaba el sector. Este nuevo proceso, por su propia lógica de ordenamiento, debía tener un desarrollo disímil al expresado en el mercado ampliado de hidrocarburos durante el modelo de regulación pública con predominio de la empresa estatal.

REFLEXIONES FINALES

El proceso de fragmentación de YPF S.E. y su posterior privatización posibilitó que emergiera una tensión que se encontraba latente en el *modelo de regulación pública con predominio de la empresa estatal* (1907-1989) entre las fracciones del capital que operaban de forma regulada en el sector y el predominio de la petrolera estatal. Las pujas originadas desde principios del siglo XX, con el descubrimiento del petróleo en 1907 entre los sectores que apoyaban la injerencia del capital privado y aquellos que expresaban la necesidad de que fuera el Estado el que desarrollara la actividad, se extendieron durante todo el período con una correlación de fuerzas, en principio, favorable a estos últimos. El principal argumento desplegado desde inicios del siglo por el sector "privatista" giraba en torno de que el mercado regulado por el Estado no podía lograr los niveles de "eficiencia" necesarios y que el predominio del "mercado" propiciaría un terreno fértil para que el capital privado pudiera desarrollarlo en su plena potencialidad. Por su parte, aquellos que suscribían al planteo de que el Estado debía expandir la actividad hacían hincapié en la cualidad de recurso estratégico de los hidrocarburos —asociado a su escasez y su rol central en el desarrollo de la economía— y, a partir de ello, sostenían que su regulación no podía quedar al libre albedrío del mercado. En rigor, en esta tensión existió una tercera posición que pugnaba por el ingreso del capital privado en el sector aunque con control estatal que, visto en perspectiva —y desde un análisis general— fue expresada por el presidente Arturo Frondizi con la incorporación de las compañías privadas en calidad de "contratistas".

La esencia de esta disputa, que transitó de forma subyacente durante el *modelo de regulación pública*, emergió y se posicionó en el centro argumental del proceso de fragmentación de YPF S.E. dado que la discusión versó sobre la dicotomía "eficiencia privada"/"ineficiencia pública" en lugar de ahondar en las causas de los desequilibrios estructurales de la petrolera estatal. En realidad, que el eje de la discusión se haya focalizado en la necesidad de tornar más eficiente a la empresa y conferirle mayor competencia al mercado y no en el análisis de las causas que llevaron a que, hacia finales de la década de 1980, YPF S.E. presentara serios problemas contables y operativos, tuvo como principal

objetivo escamotear las responsabilidades del capital concentrado local —tanto nacional como extranjero— en los orígenes de dichos desequilibrios.

El discurso de asunción de Martínez de Hoz como ministro de Economía, en abril de 1976, reflejó la política desarrollada en el sector en tanto que sostuvo la necesidad de convocar "inmediatamente" a empresas "contratistas" que explotaran yacimientos que YPF S.E. no estuviera "en condiciones de encarar de inmediato" ante la "escasez de recursos" para desarrollar la producción. Así, el gobierno cívico-militar firmó gran cantidad de contratos con el sector privado durante ese período, potenciando la transferencia de yacimientos descubiertos por YPF y de renta a un acotado número de grupos económicos que constituyeron la fracción hegemónica de la dictadura: Pérez Companc, Bridas, Astra y Techint.

Simultáneamente, esta política petrolera incluyó una serie de medidas que generaron fuertes desequilibrios económicos en YPF S.E., asociadas a la disminución de los ingresos de los derivados comercializados, la transferencia de renta al sector privado, el exorbitante endeudamiento y el incremento en el valor de referencia de las regalías que redundaron en mayores erogaciones.

Así, es dable afirmar que la política del gobierno de *facto* en materia hidrocarburífera tendió a dinamizar o acrecentar las ganancias y el poder del capital privado, en detrimento de YPF S.E. La imposibilidad manifiesta de privatizarla se tradujo en una articulación de medidas que en el mediano plazo minaron las bases de sustentación de la empresa y fomentaron el accionar del capital privado. La posición estructural que adquirieron los grupos concentrados en el complejo hidrocarburífero condicionó al gobierno de Alfonsín, quien no supo —o no procuró— revertir las grietas que presentaba YPF S.E. como consecuencia de la descapitalización de la empresa. Dado que estas políticas de beneficios a los contratistas persistieron —y se expandieron— durante la administración radical, estas firmas pudieron conseguir fuertes incrementos en sus márgenes de acumulación a la par que la petrolera estatal continuó descapitalizándose.

De esta manera, la investigación realizada permite sostener que el deterioro de la empresa no se debió a su "ineficiencia" —como sostenían aquellos que apoyaron el proceso privatizador—, sino que correspondió a la estructura de funcionamiento implementada por la dictadura cívico-militar y continuada por el radicalismo. Así, las medidas señaladas, fijadas desde las autoridades políticas y no desde la empresa, generaron problemas presupuestarios que dificultaron su desempeño y la obtención de rentabilidad positiva.

En esta línea, la falsa dicotomía "eficiencia privada"/"ineficiencia pública" fue presentada en el debate sobre la fragmentación y privatización de la empresa tanto por el sistema político hegemónico como, paradójicamente, por aquellas fracciones del capital que internalizaban beneficios a través de YPF S.E. y se habían beneficiado de su descapitalización. Sin embargo, en el fondo, tanto la reestructuración y posterior privatización de YPF S.A. como la "desregulación" del mercado fueron procesos que no se reducían al funcionamiento de la empresa o del sector, sino que respondían a entramados de relaciones sociales más amplios.

El avance del capital concentrado local y de los acreedores externos en la disputa por la apropiación del excedente económico, que culminó en el estallido hiperinflacionario de 1989, devino en un cuestionamiento de los alcances que el Estado poseía en la esfera de la producción y de los servicios públicos y generó su ingreso en la agenda de problemas de la sociedad como resultado de las demandas del capital concentrado local (grupos económicos y conglomerados extranjeros) y externo (banca acreedora y organismos internacionales), en connivencia con un gobierno que pretendía armonizar sus intereses en función de la consolidación y profundización del patrón de acumulación sustentado en la valorización financiera y el ajuste estructural. Esta situación, indudablemente, condicionó la resolución de dicho conflicto a favor de estos grupos. En ese sentido, el nuevo entramado político-institucional posibilitó la ampliación del proceso de acumulación del capital a través de la adquisición de bienes estratégicos en la economía.

De este modo, en un contexto en que los organismos internacionales reclamaban tanto la privatización de las empresas públicas como la reestructuración de los diversos mercados, se desarrolló la fragmentación de YPF S.E. en el marco de un proceso más amplio habilitado con la sanción de las leyes de reforma del Estado y de emergencia económica, cuyo eje fue la transferencia de las empresas del Estado al capital privado y la constitución de mercados con una morfología que les garantizaba una alta rentabilidad.

La reestructuración y posterior venta de YPF S.A. y la "desregulación" del complejo hidrocarburífero fueron procesos presentados ante la sociedad por parte del gobierno como las únicas alternativas para tornar más eficiente a la empresa e inyectarle competencia al mercado a través de la desconcentración de las áreas que poseía la petrolera pública, de la liberalización de los precios y el comercio, entre otras medidas, elementos que permitirían un incremento del nivel de reservas y los volúmenes de explotación de petróleo y gas natural. El nuevo "mercado de competencia", sostenían, generaría una

distribución equitativa de la renta petrolera como consecuencia de que los precios se ajustarían al costo marginal de explotación, en el marco del libre juego entre la oferta y la demanda de operadores "racionales".

La fragmentación de YPF S.E., según enfatizaba el equipo económico del gobierno, posibilitaría no solamente deshacerse de los activos no estratégicos y "antieconómicos", sino que, como consecuencia de la desconcentración de las áreas, proporcionaría el ingreso de nuevos oferentes al mercado y contribuiría a la generación del mencionado "mercado competitivo".

En este sentido, el estudio del "nudo" del conflicto, esto es, la fragmentación de la empresa, permitió visibilizar la trama de intereses constituidos en el proceso iniciado. Así, la venta de áreas y otros activos de la compañía posibilitó la participación de las principales fracciones del capital local que operaban e incidían fuertemente en el mercado desde 1977. La presión ejercida por los empresarios más importantes del sector para que se continuara desarticulando la compañía antes de que se iniciara el proceso de venta del capital social en las bolsas de comercio, debido a que su capacidad financiera no les permitía adquirir la firma en bloque, sumado a la posición del entonces interventor de YPF S.A., José Estenssoro, respecto de que la "reestructuración" permitiría incrementar el valor de la empresa, contribuyen a abonar la hipótesis de que la fragmentación fue constitutiva del posterior proceso de privatización. Esto es, dada la magnitud de la petrolera estatal, el único modo para que el capital concentrado local participara del "negocio" era su previa fragmentación.

En rigor, la enajenación de esta gran cantidad de activos de YPF S.E. le otorgó al gobierno de Menem una herramienta de invalorable importancia para legitimarse ante el conjunto de las fracciones del capital. Si bien en la etapa final del *modelo de regulación pública con predominio de la empresa estatal* los principales grupos se oponían a la venta de la empresa, en tanto que "todos vivían a costa de YPF", lo cierto es que ante la inminencia del proceso, producto de las presiones externas y la necesidad de armonizar los intereses de las distintas fracciones del capital, la fragmentación devino en el mecanismo que los grupos concentrados locales encontraron para persistir en el proceso de acumulación, dado que se obstruiría definitivamente la transferencia de renta de YPF al capital privado y, con ello, se reduciría su poder estructural.

En efecto, el proceso de fragmentación benefició, en lo sustancial, a los grupos económicos locales que ingresaron fuertemente como contratistas de YPF luego de 1976.

Al observar las distintas etapas del proceso se advierte que en cada una de las fases los principales beneficiarios fueron: Pérez Companc, Astra, Techint,

Pluspetrol, Bridas y CGC (Soldati), los mismos grupos favorecidos con la política petrolera implementada por la dictadura cívico-militar. Asimismo, estos actores, al adquirir los principales activos físicos (ductos, refinerías, terminales marítimas, etc.) lograron un formidable proceso de integración vertical consolidando su poder de mercado.

Esto, por cuanto en el marco de la denominada "desregulación" del sector, y viabilizada por la nueva arquitectura legal del complejo hidrocarburífero, se permitió la transferencia y concentración de áreas dado que el Decreto Nº 1.212/89 eliminó las restricciones a la acumulación de concesiones por parte de un operador. Así, se habilitó un mecanismo contrario a los principios de competencia expresados y significó un "vicio" de origen que condicionó la posterior evolución del mercado. Es que la supuesta "desregulación" del mercado, producto de las barreras "naturales" y "político-institucionales" devino en una nueva forma de regulación asociada a la posición dominante que operaba —y continúa haciéndolo— en el sector.

En definitiva, este proceso expresa la convergencia y reciprocidad de la denominada "desregulación" —o nueva arquitectura del mercado con capacidad regulatoria del capital privado— y la fragmentación de YPF S.E. Incluso permite observar que, a diferencia del discurso oficial que afirmaba que se asistía a un proceso de eliminación de la intervención estatal, la etapa iniciada pudo concretarse únicamente a través del formidable proceso de injerencia del Estado cuya finalidad era transferir los activos públicos y estratégicos al capital privado. Se trataba, en realidad, de eliminar el carácter regulador y productor del Estado y traspasarlos al sector privado a través de la constitución de mercados altamente rentables que permitieran garantizar y ampliar el proceso de acumulación a partir de su morfología concentrada.

Conforme lo señalado, mientras que la fragmentación fue la estrategia utilizada por la fracción local para poder ingresar en el "negocio" que significó la privatización de YPF S.A. y, simultáneamente, le permitía no sólo mantener su posición de privilegio sino potenciar la captación de renta, como se analiza en el Capítulo 3, la desestatización posibilitó saldar la disputa con los acreedores externos. En este sentido, la venta del capital social de la empresa en las bolsas de comercio local y neoyorquina permitió que los fondos de inversión internacionales —principales aliados externos del gobierno— pudieran obtener considerables rendimientos especulativos. La utilización del método *book building* y la fijación del precio de la acción en 19 dólares por papel, con la consecuente subvaluación de la empresa, generó un marcado perjuicio al

fisco y un beneficio a la fracción del capital que había quedado relegada en el proceso de fragmentación: los acreedores externos.

Luego de las modificaciones realizadas en 1995 a la Ley de Privatización de YPF y Federalización de los Hidrocarburos, hacia 1999 el Poder Ejecutivo dispuso la enajenación del 20% que le restaba. Así, a mediados de ese año la firma española Repsol S.A. adquirió el 97,46% de las acciones de la empresa con un desembolso de 15.047,1 millones de dólares (cuando el Estado por la venta de la compañía recaudó 6.770 considerando el valor real de los títulos canjeados), lo que redundó en la total extranjerización de la ex petrolera estatal (aunque el Estado conservó la "acción de oro"), cerrando un ciclo de fuerte valorización financiera.

En definitiva, la culminación del proceso con la enajenación del capital social de la firma significó la transferencia de una empresa con marcada posición dominante, como era YPF S.A., a un grupo español con escasas reservas de gas natural y petróleo. La inserción en Argentina a través de YPF S.A. le otorgaba a Repsol S.A. una inmejorable oportunidad para expandirse por América Latina utilizándola como plataforma a partir de las operaciones que ésta poseía en los países de la región, significando, simultáneamente, la inserción del grupo español entre las primeras diez petroleras del mundo y la pérdida de control de la empresa por parte del Estado.

Así, en la medida en que la fragmentación y posterior privatización de YPF S.A. respondió a las demandas del capital concentrado —generando una morfología de mercado escasamente competitiva y altamente rentable— y a la necesidad del gobierno de cubrir el déficit fiscal y los pagos de la deuda, con un Estado que transfirió la capacidad regulatoria a un reducido número de actores privados, es evidente que el *leitmotiv* de las reformas no fue, como anunciaban, el incremento en la eficiencia de la empresa y la búsqueda de un mercado de competencia.

ANEXO I

PRINCIPALES NORMAS SANCIONADAS ENTRE 1989-1991 QUE CONFORMARON UNA NUEVA ARQUITECTURA DEL MERCADO PRIMARIO DE HIDROCARBUROS

Fecha de publicación en el Boletín Oficial	Tipo de norma	Nº	Principales contenidos relacionados con el mercado primario de hidrocarburos
28-jun-89	Ley	23.678	*Restablece la vigencia del Decreto Nº 631/87 el cual establecía: "Las regalías de petróleo y gas natural a liquidar correspondientes al mes de mayo serán actualizadas con los índices correspondientes al mes de abril, índice de Precios Mayoristas Nivel General del Instituto Nacional de Estadística y Censos".
23-ago-89	Ley	23.696	*Ley de Reforma del Estado: -Faculta al Poder Ejecutivo para intervenir las empresas del Estado ya sea para su privatización -parcial o total-, concesión o liquidación. -Establece las empresas que estarán "sujetas a privatización".
25-sep-89	Ley	23.697	Ley de Emergencia Económica: *En lo relativo al mercado primario de hidrocarburos: -Elimina las exenciones impositivas. -Fija que el precio oficial de venta de los combustibles no puede superar en tres veces los valores de la retención fijada ni ser inferior a ésta. -Establece que el valor en boca de pozo para pagar las regalías no puede alcanzar el, ni ser inferior al, 80% del precio internacional de referencia (modifica la Ley Nº 23.678 que restituía el índice de precios mayoristas del INDEC para la fijación de las regalías).

12-oct-89	Decreto	1.055	*Define las áreas de interés secundario y centrales. *Inicia el proceso de eliminación de intervención del Estado en el mercado: -Se fija la libre disponibilidad de hidrocarburos. -Libre comercio tanto en el mercado interno como externo con acceso a tarifas compatibles con precios internacionales. -Excepción de pago de derecho o arancel de exportación y/o importación.
14-nov-89	Decreto	1.212	*Continúa los procesos de desregulación del mercado: -Ampliación del "mercado libre" con la habilitación para reconvertir los contratos de locación de obra y servicios en concesiones o asociaciones. -Fija la eliminación de la "mesa de crudos" para el 31 de diciembre de 1990 o hasta alcanzar los 8 millones de m^3 en el año. -Anula las limitaciones para poseer concesiones de explotación y permisos de exploración existentes en la Ley N° 17.319.
04-ene-90	Decreto	1.589	*Refuerza y consolida los Decretos N° 1.055 y N° 1.212 ambos de 1989, y establece: -Libre disponibilidad del 70% de las divisas provenientes del comercio de hidrocarburos (tanto nacional como internacional). -Permite que los contratos surgidos en el quinto llamado del Plan Houston adhieran al régimen de libre disponibilidad.
26-jun-90	Decreto	1.216	*Fija el porcentaje de participación del capital privado en las áreas centrales en torno del 35% y 50%.
06-sep-90	Decreto	1.757	*Suspende momentáneamente los artículos de la Ley N° 23.696 respecto del cálculo del valor de boca de pozo.
11-ene-91	Decreto	2.778	*Plan de Transformación Global de YPF S.E.
01-feb-91	Resolución	38	*Se establece el cierre del Plan Houston al primero de enero de 1991.
28-mar-91	Ley	23.928	*Plan de Convertibilidad.
20-ago-91	Ley	23.966	*Impuesto a la Transferencia de Combustibles, modificado en parte por la Ley N° 23.988.
03-sep-91	Decreto	1.727	*Modifica el Decreto N° 1.216/90 y amplió la participación del capital privado en las áreas centrales hasta el 90%.
19-sep-91	Decreto	1.805	*Modifica errores existentes en el Decreto N° 1.727/91.

14-nov-91	Decreto	2.408	*Habilita la reconversión y capitalización de deuda externa para las privatizaciones y/o concesiones referidas en la norma, entre las que se encontraba YPF S.E. Además, fija un cronograma para la apertura de sobres y firma de contratos de los activos específicos del Estado. Con respecto a la empresa petrolera se encontraban: las áreas de las cuencas austral y noroeste; las refinerías Dock Sud y San Lorenzo; el complejo Campo Durán y las máquinas perforadoras.
15-nov-91	Decreto	2.411	*Reconvierte los contratos de exploración firmados en el marco de los contratos de riesgo de la última dictadura cívico-militar y los resultantes del Plan Houston en permisos de exploración o concesiones de explotación.
22-nov-91	Decreto	2.178	*Plan Argentina: se licitan permisos de exploración con el capital privado en las diversas cuencas sedimentarias del país.
28-nov-91	Resolución	1.504	*Modifica el Decreto N° 2.411/91 al extender los contratos que serían reconvertidos y fija que YPF S.A. declinaría en los derechos contractuales de asociación y canon.
09-dic-91	Decreto	2.485	*Reglamenta el artículo 7 de la Ley N° 23.966 y, entre otras disposiciones, establece que para solicitar la inscripción en el Registro de Empresas Petroleras para poder importar hidrocarburos las empresas deben poseer un patrimonio no inferior al impuesto más alto creado por la Ley N° 23.966 (nafta súper de más de 92 RON) sobre un volumen de 50 mil m^3 de combustible (cercano a los 25 millones de dólares). Asimismo, agregó otro obstáculo a la competencia al diferenciar entre los importadores y los refinadores locales, en tanto que mientras que los primeros debían tributar el ITC "juntamente con los derechos de importación y el impuesto al valor agregado", a los segundos se les permite abonarlo "con la entrega del bien, emisión de la factura o acto equivalente, el que fuera anterior".

Fuente: Elaboración propia en base a las normativas señaladas.

ANEXO II

NOMINA DE DIPUTADOS DE LA SESIÓN DEL PROYECTO DE PRIVATIZACIÓN DE YPF Y FEDERALIZACIÓN DE LOS HIDROCARBUROS (1992)

Nº	Apellido	Nombre	Quórum para iniciar sesión del 23 de septiembre	Votación en general del 24 de septiembre	Partido Político	Provincia
1	Aceñolaza	Florencio	Dio quórum	Afirmativo	Frente de la Esperanza	Tucumán
2	Acevedo	Julio César	Dio quórum	Afirmativo	Frente Justicialista de Unidad Popular (FREJUPO)	Misiones
3	Aguado	Jorge	Dio quórum	Afirmativo	Unión de Centro Democrático (UCEDÉ)	Buenos Aires
4	Alabi	Ernesto	Dio quórum	Afirmativo	Partido Renovador de Salta	Salta
5	Albamonte	Alberto	Dio quórum	Afirmativo	UCEDÉ	Capital Federal
6	Alcala	Néstor	Dio quórum	Afirmativo	Partido Justicialista (PJ)	La Pampa
7	Alsogaray	Álvaro	Dio quórum	Afirmativo	UCEDÉ	Capital Federal
8	Álvarez	Héctor	Dio quórum	Afirmativo	FREJUPO	Misiones
9	Álvarez Echagüe	Raúl	Dio quórum	Afirmativo	Frente Justicialista Renovador	Buenos Aires
10	Amadeo	Eduardo	Dio quórum	Afirmativo	Frente Justicialista Federal	Buenos Aires
11	Aranda	Saturnino	Dio quórum	Afirmativo	FREJUPO	Santa Fe
12	Argüello	Jorge	Dio quórum	Afirmativo	Frente Justicialista Producción y Estabilidad	Capital Federal
13	Arias	César	Dio quórum	Afirmativo	Frente Justicialista Federal	Capital Federal
14	Arrechea	José	Dio quórum	Afirmativo	PJ	Chubut

15	Ayala	Juan	Dio quórum	Afirmativo	FREJUPO	Chaco
16	Balestrini	Alberto	Dio quórum	Afirmativo	Frente Justicialista Federal	Buenos Aires
17	Balestrini	Miguel	Dio quórum	Afirmativo	FREJUPO	Córdoba
18	Barberá	Eliseo	Dio quórum	Afirmativo	PJ	Salta
19	Barbotti	Atilio	Dio quórum	Afirmativo	Acción Chaqueña	Chaco
20	Baum	Daniel	Dio quórum	Afirmativo	Unión de los Neuquinos para el Cambio	Neuquén
21	Becerra	Nicolás	Dio quórum	Afirmativo	PJ	Mendoza
22	Beltrán	Carlos	Dio quórum	Afirmativo	FREJUPO	Chaco
23	Bermúdez	María del Pilar	Dio quórum	Afirmativo	Frente Justicialista Producción y Estabilidad	Jujuy
24	Bischof	Enrique	Dio quórum	Afirmativo	Movimiento Popular Fueguino	Tierra del Fuego
25	Blanco	Oscar	Dio quórum	Afirmativo	FREJUPO	Buenos Aires
26	Borda	Osvaldo	Dio quórum	Afirmativo	FREJUPO	Buenos Aires
27	Bordin Carosio	Hugo	Dio quórum	Afirmativo	PJ	Mendoza
28	Bracchi	Osvaldo	Dio quórum	Afirmativo	Frente Justicialista Federal	Buenos Aires
29	Branda	Carlos	Dio quórum	Afirmativo	Alianza Frente de la Victoria	Formosa
30	Cabrera	Gerardo	Dio quórum	Afirmativo	FREJUPO	Santa Fe
31	Caimmi	Fernando	Dio quórum	Afirmativo	FREJUPO	Santa Fe
32	Calleja	Ovidio	Dio quórum	Afirmativo	FREJUPO	Santa Fe
33	Camaño	Eduardo	Dio quórum	Afirmativo	Frente Justicialista Federal	Buenos Aires
34	Casari de Alarcia	María	Dio quórum	Afirmativo	FREJUPO	Córdoba
35	Castillo	José	Dio quórum	Afirmativo	Frente Justicialista Federal	Buenos Aires
36	Clerici	Federico	Dio quórum	Afirmativo	UCEDÉ	Buenos Aires
37	Corchuelo Blasco	José Manuel	Dio quórum	Afirmativo	FREJUPO	Chubut
38	Crostelli	Juan Carlos	Dio quórum	Afirmativo	Unión de Fuerzas Sociales - Confederación Federalista Independiente - Partido Federal	Córdoba
39	Cruz	Washington	Dio quórum	Afirmativo	FREJUPO	Jujuy

40	D'Alessandro	Miguel	Dio quórum	Afirmativo	Unión de Fuerzas Sociales - Confederación Federalista Independiente - Partido Federal	Córdoba
41	Daud	Jorge	Dio quórum	Afirmativo	Frente Justicialista Entrerriano	Entre Ríos
42	Durañona y Vedia	Francisco de	Dio quórum	Afirmativo	UCEDÉ	Buenos Aires
43	Durrieu	Marcela	Dio quórum	Afirmativo	Frente Justicialista Federal	Buenos Aires
44	Echevarría	Luis María	Dio quórum	Afirmativo	FREJUPO	Buenos Aires
45	Endeiza	Eduardo	Dio quórum	Afirmativo	FREJUPO	San Luis
46	Falleti	Julio	Dio quórum	Afirmativo	Movimiento Popular Neuquino	Neuquén
47	Fellner	Eduardo	Dio quórum	Afirmativo	FREJUPO	Jujuy
48	Fernández	Roberto	Dio quórum	Afirmativo	FREJUPO	Buenos Aires
49	Folloni	Jorge	Dio quórum	Afirmativo	Partido Renovador de Salta	Salta
50	Frigerio	Octavio	Dio quórum	Afirmativo	Movimiento de Integración y Desarrollo	Buenos Aires
51	Gan	Fernando	Dio quórum	Afirmativo	PJ	Entre Ríos
52	García Cuerva	Ignacio	Dio quórum	Afirmativo	UCEDÉ	Buenos Aires
53	Gioja	José Luis	Dio quórum	Afirmativo	FREJUPO	San Juan
54	Gómez	José	Dio quórum	Afirmativo	PJ	Tucumán
55	Gómez	Roque	Dio quórum	Afirmativo	FREJUPO	Entre Ríos
56	González	Oscar	Dio quórum	Afirmativo	FREJUPO	Córdoba
57	González Cabañas	Tomás	Dio quórum	Afirmativo	PJ	Corrientes
58	González Gaviola	Juan	Dio quórum	Afirmativo	PJ	Mendoza
59	Green	Gustavo	Dio quórum	Afirmativo	Frente Justicialista Federal	Buenos Aires
60	Guerrero	Antonio	Dio quórum	Afirmativo	Frente Justicialista de Liberación	Tucumán
61	Herrera	Bernardo	Dio quórum	Afirmativo	PJ	La Rioja
62	Herrera	Luis	Dio quórum	Afirmativo	UCEDÉ	Capital Federal
63	Herrera Arias	Manuel	Dio quórum	Afirmativo	Alianza Justicialista	Santiago del Estero
64	Humada	Raúl	Dio quórum	Afirmativo	FREJUPO	Misiones
65	Ibarbia	José	Dio quórum	Afirmativo	UCEDÉ	Buenos Aires

66	Iturre	César	Dio quórum	Afirmativo	Frente de la Corriente Renovadora	Santiago del Estero
67	Jalil	Luis	Dio quórum	Afirmativo	Movimiento Popular Neuquino	Neuquén
68	Lamberto	Oscar	Dio quórum	Afirmativo	FREJUPO	Santa Fe
69	Larraburu	Dámaso	Dio quórum	Afirmativo	Frente Justicialista Federal	Buenos Aires
70	López	Jorge	Dio quórum	Afirmativo	FREJUPO	Mendoza
71	López Árias	Marcelo	Dio quórum	Afirmativo	FREJUPO	Salta
72	Loutaif	Julio César	Dio quórum	Afirmativo	Partido Renovador de Salta	Salta
73	Machicote	Jorge	Dio quórum	Afirmativo	FREJUPO	La Rioja
74	Maggi	Juan Alberto	Dio quórum	Afirmativo	FREJUPO	Buenos Aires
75	Manfredotti	Carlos	Dio quórum	Afirmativo	PJ	Tierra del Fuego
76	Manny	José	Dio quórum	Afirmativo	UCEDÉ	Capital Federal
77	Maqueda	Juan Carlos	Dio quórum	Afirmativo	Unión de Fuerzas Sociales - Confederación Federalista Independiente - Partido Federal	Córdoba
78	Marcolli	Juan	Dio quórum	Afirmativo	Frente Cívico y Social Catamarca	Catamarca
79	Martínez	Luis	Dio quórum	Afirmativo	FREJUPO	San Juan
80	Matzkin	Jorge	Dio quórum	Afirmativo	FREJUPO	La Pampa
81	Michelli	Marco	Dio quórum	Afirmativo	Frente Justicialista Federal	Buenos Aires
82	Michitte	Salomón	Dio quórum	Afirmativo	FREJUPO	Misiones
83	Monteverde	Carlos Roberto	Dio quórum	Afirmativo	FREJUPO	Capital Federal
84	Muniagurria	Marcelo	Dio quórum	Afirmativo	FREJUPO	Santa Fe
85	Nacul	Miguel	Dio quórum	Afirmativo	PJ	Tucumán
86	Niño	Jorge	Dio quórum	Afirmativo	PJ	San Luis
87	Parada	Alberto	Dio quórum	Afirmativo	PJ	Chubut
88	Parrilli	Oscar	Dio quórum	Afirmativo	FREJUPO	Neuquén
89	Pepe	Lorenzo	Dio quórum	Afirmativo	Frente Justicialista Federal	Buenos Aires
90	Pesce	Félix	Dio quórum	Afirmativo	PJ	Mendoza
91	Piotti	Alberto	Dio quórum	Afirmativo	Frente Justicialista Federal	Buenos Aires
92	Puricelli	Arturo	Dio quórum	Afirmativo	FREJUPO	Santa Cruz

93	Re	Ricardo	Dio quórum	Afirmativo	Frente Justicialista Federal	Buenos Aires
94	Rodríguez	Jorge	Dio quórum	Afirmativo	FREJUPO	La Pampa
95	Rodríguez Sañudo	Hugo	Dio quórum	Afirmativo	FREJUPO	Santa Fe
96	Romero	Carlos	Dio quórum	Afirmativo	PJ	La Rioja
97	Ruckauf	Carlos	Dio quórum	Afirmativo	Frente Justicialista Producción y Estabilidad	Capital Federal
98	Ruiz	Ángel	Dio quórum	Afirmativo	FREJUPO	San Luis
99	Sabio	Juan Carlos	Dio quórum	Afirmativo	Partido Blanco de los Jubilados	Buenos Aires
100	Sacks	Rubén	Dio quórum	Afirmativo	FREJUPO	Santa Fe
101	Salusso	Horacio	Dio quórum	Afirmativo	FREJUPO	Córdoba
102	Samid	Manuel	Dio quórum	Afirmativo	FREJUPO	Buenos Aires
103	Sánchez Galdeano	Roque	Dio quórum	Afirmativo	Movimiento Popular Fueguino	Tierra del Fuego
104	Scelzi	Carlos	Dio quórum	Afirmativo	PJ	Entre Ríos
105	Solá	Felipe	Dio quórum	Afirmativo	Frente Justicialista Federal	Buenos Aires
106	Soria	Carlos	Dio quórum	Afirmativo	PJ	Río Negro
107	Sucaria	Neyef	Dio quórum	Afirmativo	PJ	Córdoba
108	Sueiro	Carlos	Dio quórum	Afirmativo	PJ	Capital Federal
109	Toma	Miguel	Dio quórum	Afirmativo	PJ	Capital Federal
110	Troyano	Silvia	Dio quórum	Afirmativo	PJ	Salta
111	Uriondo	Luis	Dio quórum	Afirmativo	FREJUPO	Santiago del Estero
112	Valcarcel	Juan Manuel	Dio quórum	Afirmativo	Frente Justicialista Federal	Buenos Aires
113	Varela	Néstor	Dio quórum	Afirmativo	PJ	Tucumán
114	Varela Cid	Eduardo	Dio quórum	Afirmativo	Frente Justicialista Federal	Capital Federal
115	Venesia	Gualberto	Dio quórum	Afirmativo	PJ	Santa Fe
116	Yoma	Jorge	Dio quórum	Afirmativo	FREJUPO	La Rioja
117	Zamora	Federico	Dio quórum	Afirmativo	UCEDÉ	Buenos Aires
118	Zaracho	Evelio	Dio quórum	Afirmativo	FREJUPO	Buenos Aires
119	Flores	Rafael	Dio quórum	ACA*	FREJUPO	Santa Cruz
120	Fescina	Andrés	Dio quórum	Negativo	Partido Federal	Capital Federal
121	Figueroa	Pedro	Dio quórum	Negativo	Movimiento Popular Jujeño	Jujuy

122	Germano	Alberto	Dio quórum	Negativo	Fuerza Republicana	Tucumán
123	Gómez Centurión	Carlos	Dio quórum	Negativo	Alianza Partido Bloquista	San Juan
124	González	Alberto	Dio quórum	Negativo	Partido Demócrata	Mendoza
125	Hardy	Aníbal	Dio quórum	Negativo	Alianza Frente de la Victoria	Formosa
126	Ibarreche	Julio César	Dio quórum	Negativo	Fuerza Republicana	Tucumán
127	Natale	Alberto	Dio quórum	Negativo	Demócrata Progresista	Santa Fe
128	Verdú	Mario	Dio quórum	Negativo	Demócrata Progresista	Santa Fe
129	Pierri	Alberto	Dio quórum	Presidente	FREJUPO	Buenos Aires
130	Galván	Raúl	Fue nombrado en la nómina, pero negó haber dado quórum	ACA*	Unión Cívica Radical (UCR)	La Rioja
131	Molinas	Ricardo	Fue nombrado en la nómina, pero negó haber dado quórum	ACA*	Alianza Honestidad, Trabajo y Eficiencia (Partido Socialista Popular y PS Democrático)	Santa Fe
132	Topa	Raúl	No fue leído en la nómina, sin embargo dijo haber dado quórum	Negativo	Fuerza Republicana	Tucumán
133	Hernández	Santos	No dio quórum	Afirmativo	FREJUPO	Buenos Aires
134	Achem	Antonio	No dio quórum	ACA*	Partido Cruzada Renovadora	San Juan
135	Avelín	Alfredo	No dio quórum	ACA*	Partido Cruzada Renovadora	San Juan
136	Berhongaray	Antonio	No dio quórum	ACA*	UCR	La Pampa
137	Brunati	Luis	No dio quórum	ACA*	FREJUPO	Buenos Aires
138	Caputo	Dante	No dio quórum	ACA*	UCR	Capital Federal
139	Cossos Pérez	Juan	No dio quórum	ACA*	UCR	Santiago del Estero
140	García	Pedro	No dio quórum	ACA*	Partido Intransigente	Buenos Aires

141	Machado	Oscar	No dio quórum	ACA*	UCR	Río Negro
142	Raimundi	Carlos	No dio quórum	ACA*	UCR	Buenos Aires
143	Rodrigo	Esteban	No dio quórum	ACA*	UCR	Río Negro
144	Vázquez	Ricardo	No dio quórum	ACA*	UCR	Buenos Aires
145	Estévez Boero	Guillermo	No dio quórum	ACSLPA*	Alianza Honestidad, Trabajo y Eficiencia (Partido Socialista Popular y PS Democrático)	Santa Fe
146	Pinto	Guillermo	No dio quórum	ACSLPA*	UCR	Santiago del Estero
147	Alberti	Juan Carlos	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Buenos Aires
148	Algaba	Ernesto	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Santa Fe
149	Álvarez	Carlos	No dio quórum	No dio quórum	FREJUPO	Capital Federal
150	Álvarez García	Normando	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Jujuy
151	Armendariz	Alejandro	No dio quórum	No dio quórum	UCR del Pueblo	Buenos Aires
152	Baglini	Raúl	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Mendoza
153	Balestra	René	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Santa Fe
154	Bassani	Ángel	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Buenos Aires
155	Baylac	Juan Pablo	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Buenos Aires
156	Becerra	Carlos	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Córdoba
157	Benedetti	Jorge	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Capital Federal
158	Bericua	Jorge	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Tierra del Fuego
159	Bisciotti	Victorio	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Buenos Aires
160	Breard	Noel	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Corrientes

161	Brook	Mario	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Córdoba
162	Bruzzo	Omar	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Buenos Aires
163	Cafiero	Juan Pablo	No dio quórum	No dio quórum	Frente Justicialista para la Democracia y Participación	Buenos Aires
164	Canata	José	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Capital Federal
165	Carreras	Porfirio	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Santa Fe
166	Castillo	Oscar	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Catamarca
167	Cavallari	Juan	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Buenos Aires
168	Crámaro	Hugo	No dio quórum	No dio quórum	FREJUPO	Santiago del Estero
169	D'Ambrosio	Ángel	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Santa Fe
170	De la Rúa	Fernando	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Capital Federal
171	De Martino	Víctor	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Buenos Aires
172	Di Tulio	Héctor	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Santa Cruz
173	Dussol	Ramón	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Chaco
174	Elías	Ángel	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Santa Fe
175	Espeche	Alberto	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Salta
176	Felgueras	Ricardo	No dio quórum	No dio quórum	UCR	La Pampa
177	Fernández Gill	Guillermo	No dio quórum	No dio quórum	Alianza Popular Federalista	Buenos Aires
178	Fontela	Moisés	No dio quórum	No dio quórum	FREJUPO	Buenos Aires
179	Gallo	Orlando	No dio quórum	No dio quórum	Movimiento para la Dignidad y la Independencia	Buenos Aires
180	García de Novelli	María Cristina	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Chubut
181	Gauna	Juan	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Capital Federal

182	Golpe Montiel	Néstor	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Entre Ríos
183	González	Luis	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Santa Fe
184	González Gass	Gabriela	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Capital Federal
185	Hernández	Antonio	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Córdoba
186	Leconte	Ricardo	No dio quórum	No dio quórum	Pacto Autonomista Liberal	Corrientes
187	López	Alcides	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Entre Ríos
188	López de Zavalla	Fernando	No dio quórum	No dio quórum	Fuerza Republicana	Tucumán
189	Losada	Luis	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Misiones
190	Lynch	Carlos	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Formosa
191	Marcó	Jorge	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Entre Ríos
192	Gómez de Marelli	Mabel	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Misiones
193	Martín de Nardo	Marta	No dio quórum	No dio quórum	FREJUPO	Formosa
194	Mendoza	Martín	No dio quórum	No dio quórum	Movimiento para la Dignidad y la Independencia	Buenos Aires
195	Meneghini	Javier	No dio quórum	No dio quórum	Alianza UCR - Movimiento Obrero Popular	Santiago del Estero
196	Molardo	Elvio	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Córdoba
197	Moreau	Leopoldo	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Buenos Aires
198	Moure	Juan	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Buenos Aires
199	Muñoz	Marcelo	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Chaco
200	Nikisch	Hugo	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Chaco
201	Novau	Pedro	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Buenos Aires
202	Orgaz	Carlos	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Córdoba

203	Ortiz Maldonado	Gastón	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Buenos Aires
204	Ortiz Pellegrini	Miguel	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Córdoba
205	Parente	Rodolfo	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Entre Ríos
206	Parola	José María	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Córdoba
207	Peralta	Aníbal	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Chubut
208	Piccinini	Ana	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Río Negro
209	Prat	Alfredo	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Buenos Aires
210	Profili	Gerardo	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Mendoza
211	Prone	Alberto	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Córdoba
212	Quezada	Rodolfo	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Neuquén
213	Roig	Ángel	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Buenos Aires
214	Salvador	Daniel	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Buenos Aires
215	Santín	Eduardo	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Buenos Aires
216	Segui	Héctor	No dio quórum	No dio quórum	UCR	San Juan
217	Sodero Nievas	Víctor Hugo	No dio quórum	No dio quórum	FREJUPO	Río Negro
218	Soria Arch	José María	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Córdoba
219	Spinosa	Augusto	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Buenos Aires
220	Storani	Conrado Hugo (H)	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Córdoba
221	Sureda	Ángela	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Santa Cruz
222	Vanossi	Jorge	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Capital Federal
223	Vázquez	Roberto	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Capital Federal

224	Vicchi	Raúl	No dio quórum	No dio quórum	UCR	Mendoza
225	Zamora	Luis	No dio quórum	No dio quórum	Alianza Izquierda Unida	Buenos Aires
226	Guerrero	Luis	Ausente	Afirmativo	Frente Justicialista Federal	Buenos Aires
228	Ceballos	Walter	Ausente	No dio quórum	UCR	San Luis
229	Ferradas	Miguel	Ausente	No dio quórum	PJ	Catamarca
230	Gatti	Héctor	Ausente	No dio quórum	FREJUPO	Buenos Aires
231	Marcos	Ricardo	Ausente	No dio quórum	UCR	Capital Federal
232	Mendoza	Claudio	Ausente	No dio quórum	FREJUPO	Chaco
233	Romero	Humberto	Ausente	No dio quórum	FREJUPO	Corrientes
234	Saadi	Ramón	Ausente	No dio quórum	Movimiento de Afirmación Popular	Catamarca
235	Toto	Francisco	Ausente	No dio quórum	PJ	Santa Cruz
236	Zambianchi	Carlos	Ausente	No dio quórum	UCR	Formosa
237	Adaime	Felipe	ACA*	ACA*	Pacto Autonomista Liberal	Corrientes
238	Agúndez	Jorge	ACA*	ACA*	UCR	San Luis
239	Alende	Oscar	ACA*	ACA*	Partido Intransigente	Buenos Aires
240	Bravo	Alfredo	ACA*	ACA*	Unidad Socialista	Capital Federal
227	Camaño	Dante	ACA*	No dio quórum	FREJUPO	Buenos Aires
241	Camaño	Graciela	ACA*	ACA*	FREJUPO	Buenos Aires
242	Ferreyra	Eduardo	ACA*	ACA*	FREJUPO	Entre Ríos
243	Garay	Nicolás	ACA*	ACA*	Partido Autonomista Liberal	Corrientes
244	Rodríguez	José	ACA*	ACA*	Frente Justicialista Federal	Buenos Aires
245	Rodríguez	Raúl	ACA*	ACA*	FREJUPO	Tierra del Fuego
246	Saadi	Luis Alberto	ACA*	ACA*	PJ	Catamarca
247	Martínez Raymonda	Rafael	Ausente con licencia	Ausente con licencia	Partido Demócrata Progresista	Capital Federal

248	Abdala	Germán	ACSLPA**	ACSLPA**	FREJUPO	Capital Federal
249	Fernández	Roberto	ACSLPA**	ACSLPA**	FREJUPO	Buenos Aires
250	Iglesias	Evaristo Constantino	ACSLPA**	ACSLPA**	UCR	Buenos Aires
251	Iribarne	Alberto	ACSLPA**	ACSLPA**	FREJUPO	Capital Federal
252	Koth	Carlos	ACSLPA**	ACSLPA**	UCR	Misiones
253	Orquín	Leopoldo	ACSLPA**	ACSLPA**	UCR	Buenos Aires
254	Roy	Irma	ACSLPA**	ACSLPA**	Frente Justicialista para la Fe y la Esperanza	Buenos Aires
255	Tacta de Romero	Emma	ACSLPA**	ACSLPA**	FREJUPO	Corrientes
256	Guzmán	María Cristina	Ausente, en misión especial	Ausente, en misión especial	Movimiento Popular Jujeño	Jujuy
257	Olivera	Enrique	Ausente, en misión especial	Ausente, en misión especial	UCR	Capital Federal

*ACA: Ausente con aviso.
**ACSLPA: Ausente con solicitud de licencia pendiente de aprobación.
Fuente: Elaboración propia en base a información suministrada por la Cámara de Diputados de la Nación.

ANEXO III

NOMINA DE DIPUTADOS DE LA SESIÓN QUE SANCIONÓ LA LEY Nº 24.474 QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 8 DE LA LEY DE PRIVATIZACIÓN DE YPF Y FEDERALIZACIÓN DE LOS HIDROCARBUROS (1995)

Nº	Apellido	Nombre	Voto	Partido político	Provincia
1	Abasto	Ángel	Afirmativo	Partido Justicialista (PJ)	Buenos Aires
2	Abihaggle	Carlos	Afirmativo	PJ	Mendoza
3	Aceñolaza	Florencio	Afirmativo	PJ	Tucumán
4	Albamonte	Alberto	Afirmativo	PJ	Buenos Aires
5	Alcala	Néstor	Afirmativo	PJ	La Pampa
6	Álvarez	Carlos	Afirmativo	PJ	Buenos Aires
7	Aranda	Saturnino	Afirmativo	PJ	Santa Fe
8	Argüello	Jorge	Afirmativo	PJ	Capital Federal
9	Arias	César	Afirmativo	PJ	Buenos Aires
10	Arrechea	José	Afirmativo	PJ	Chubut
11	Ayala	Susana	Afirmativo	PJ	Chaco
12	Balestrini	Alberto	Afirmativo	PJ	Buenos Aires
13	Balestrini	Miguel	Afirmativo	PJ	Córdoba
14	Barbera	Eliseo	Afirmativo	PJ	Salta
15	Barrionuevo	Eduardo	Afirmativo	PJ	Salta
16	Baum	Daniel	Afirmativo	PJ	Neuquén
17	Becerra	Nicolás	Afirmativo	PJ	Mendoza
18	Benzi	María	Afirmativo	PJ	Santa Fe
19	Bermúdez	María del Pilar	Afirmativo	PJ	Jujuy

20	Bianchi Silvestre	Marcela	Afirmativo	PJ	Buenos Aires
21	Borda	Osvaldo	Afirmativo	PJ	Buenos Aires
22	Bracchi	Osvaldo	Afirmativo	PJ	Buenos Aires
23	Branda	Carlos	Afirmativo	PJ	Formosa
24	Breser	Adalberto	Afirmativo	PJ	Buenos Aires
25	Brunelli	Naldo	Afirmativo	PJ	Buenos Aires
26	Bullrich	Patricia	Afirmativo	PJ	Capital Federal
27	Camara	Mario	Afirmativo	PJ	Buenos Aires
28	Camaño	Eduardo	Afirmativo	PJ	Buenos Aires
29	Castillo	José Luis	Afirmativo	PJ	Buenos Aires
30	Castro	Carlos	Afirmativo	PJ	Buenos Aires
31	Corchuelo Blasco	José	Afirmativo	PJ	Chubut
32	Crostelli	Juan	Afirmativo	PJ	Córdoba
33	D'Alessandro	Miguel	Afirmativo	PJ	Córdoba
34	Daud	Juan Carlos	Afirmativo	PJ	Entre Ríos
35	Dellepiane	Carlos	Afirmativo	PJ	Buenos Aires
36	Donni	Luisa	Afirmativo	PJ	Santa Fe
37	Drisaldi	María	Afirmativo	PJ	Santa Cruz
38	Durrieu	Marcela	Afirmativo	PJ	Buenos Aires
39	Funes	Carlos	Afirmativo	PJ	Santa Fe
40	García Moreno	Miguel Ángel	Afirmativo	PJ	Capital Federal
41	Gazia	Rodolfo	Afirmativo	PJ	La Pampa
42	Giménez	Delfor	Afirmativo	PJ	Buenos Aires
43	Giménez	Ramón	Afirmativo	PJ	Formosa
44	Golpe	Carlos	Afirmativo	PJ	Misiones
45	Granados	Dulce	Afirmativo	PJ	Buenos Aires
46	Green	Gustavo	Afirmativo	PJ	Buenos Aires
47	Herrera	Bernardo	Afirmativo	PJ	La Rioja
48	Iturre	César	Afirmativo	PJ	Santiago del Estero
49	Kessler	Ana	Afirmativo	PJ	Capital Federal

50	Lafalla	Arturo	Afirmativo	PJ	Mendoza
51	Lahoz	José	Afirmativo	PJ	Corrientes
52	Lamberto	Oscar	Afirmativo	PJ	Santa Fe
53	Larraburu	Damaso	Afirmativo	PJ	Buenos Aires
54	Leguizamón	María Laura	Afirmativo	PJ	Buenos Aires
55	López	José	Afirmativo	PJ	San Juan
56	López Árias	Marcelo	Afirmativo	PJ	Salta
57	Macedo	Horacio	Afirmativo	PJ	Jujuy
58	Maqueda	Juan Carlos	Afirmativo	PJ	Córdoba
59	Martínez	Silvia	Afirmativo	PJ	Buenos Aires
60	Martínez Garbino	Emilio	Afirmativo	PJ	Entre Ríos
61	Matzkin	Jorge	Afirmativo	PJ	La Pampa
62	Mendoza	Claudio	Afirmativo	PJ	Chaco
63	Menem	Carlos Omar	Afirmativo	PJ	La Rioja
64	Michitte	Salomón	Afirmativo	PJ	Misiones
65	Migliozzi	Julio	Afirmativo	PJ	Buenos Aires
66	Miralles de Romero	Norma	Afirmativo	PJ	Neuquén
67	Müller	Mabel	Afirmativo	PJ	Buenos Aires
68	Parada	Alberto	Afirmativo	PJ	Chubut
69	Pepe	Lorenzo	Afirmativo	PJ	Buenos Aires
70	Perrini	Gioconda	Afirmativo	PJ	Tucumán
71	Pesce	Félix	Afirmativo	PJ	Mendoza
72	Pichetto	Miguel Ángel	Afirmativo	PJ	Río Negro
73	Re	Ricardo	Afirmativo	PJ	Buenos Aires
74	Rodríguez	Mabel	Afirmativo	PJ	Buenos Aires
75	Rodríguez Sañudo	Hugo	Afirmativo	PJ	Santa Fe
76	Roggero	Humberto	Afirmativo	PJ	Córdoba
77	Rojo	Rubén	Afirmativo	PJ	San Luis
78	Romero	Carlos	Afirmativo	PJ	La Rioja
79	Roy	Irma	Afirmativo	PJ	Buenos Aires

80	Salino	María	Afirmativo	PJ	San Luis
81	Sampietro	Darci	Afirmativo	PJ	Entre Ríos
82	Scelzi	Carlos	Afirmativo	PJ	Entre Ríos
83	Sebastiani	Claudio	Afirmativo	PJ	Buenos Aires
84	Smith	Santos	Afirmativo	PJ	Buenos Aires
85	Soria	Carlos	Afirmativo	PJ	Río Negro
86	Sucaria	Neyef	Afirmativo	PJ	Córdoba
87	Sueiro	Carlos	Afirmativo	PJ	Capital Federal
88	Togni De Vely	Adriana	Afirmativo	PJ	Misiones
89	Tolomeo	Leonor	Afirmativo	PJ	San Juan
90	Toma	Miguel Ángel	Afirmativo	PJ	Capital Federal
91	Toto	Francisco	Afirmativo	PJ	Santa Cruz
92	Valcarcel	Juan	Afirmativo	PJ	Buenos Aires
93	Varela Cid	Eduardo	Afirmativo	PJ	Capital Federal
94	Venesia	Gualberto	Afirmativo	PJ	Santa Fe
95	Pierri	Alberto	Afirmativo	PJ	Buenos Aires
96	Gómez Centurión	Carlos	Afirmativo	Partido Bloquista	San Juan
97	Michelli	Marco	Afirmativo	Partido Conservador Popular	Buenos Aires
98	Zicarelli	Orlando	Afirmativo	Partido Demócrata Cristiano Federal	Buenos Aires
99	Balter	Carlos	Afirmativo	Partido Demócrata de Mendoza	Mendoza
100	Antelo	José María	Afirmativo	Partido Demócrata Progresista	Santa Fe
101	Folloni	Jorge	Afirmativo	Partido Renovador de Salta	Salta
102	Durañona y Vedia	Francisco	Afirmativo	Unión Centro Democrático (UCEDÉ)	Buenos Aires
103	Ibarbia	José María	Afirmativo	UCEDÉ	Buenos Aires
104	Alsogaray	Álvaro	Afirmativo	UCEDÉ	Capital Federal
105	Achem	Antonio	Abstención	Partido Cruzada Renovadora	San Juan

106	Guzmán	María Cristina	Abstención	Movimiento Popular Jujeño	Jujuy
107	Díaz Martínez	Jorge	Abstención	PJ	Catamarca
108	González	Antonio	Abstención	PJ	Capital Federal
109	Saadi	Ramón	Abstención	PJ	Catamarca
110	Estévez Boero	Guillermo	Negativo	Alianza Honestidad, Trabajo y Eficiencia (Partido Socialista Popular y PS Democrático)	Santa Fe
111	Álvarez	Carlos	Negativo	Frente Grande	Capital Federal
112	Fernández Meijide	Graciela	Negativo	Frente Grande	Capital Federal
113	Hardy	Aníbal	Negativo	Movimiento Integración y Desarrollo	Formosa
114	Muriel	Néstor	Negativo	Movimiento Popular Fueguino	Tierra del Fuego
115	Figueroa	Pedro	Negativo	Movimiento Popular Jujeño	Jujuy
116	Pellín	Osvaldo	Negativo	Movimiento Popular Neuquino	Neuquén
117	Llopis	Enrique	Negativo	Participación y Justicia	Santa Fe
118	Humada	Raúl	Negativo	PJ	Misiones
119	Troyano	Silvia	Negativo	PJ	Salta
120	Zuccardi de Flamarique	María	Negativo	Política Abierta para la Integridad Social (PAIS)	Mendoza
121	Juncosa	Rodolfo	Negativo	Partido Renovador de Salta	Salta
122	Maidana	Elsa	Negativo	Partido Renovador de Salta	Salta
123	Algaba	Ernesto	Negativo	Unión Cívica Radical (UCR)	Santa Fe
124	Balestra	René	Negativo	UCR	Santa Fe
125	Benedetti	Jorge	Negativo	UCR	Capital Federal
126	Berhongaray	Antonio	Negativo	UCR	La Pampa
127	Bonomi	Silvia	Negativo	UCR	Buenos Aires
128	Cabirón	Juan Carlos	Negativo	UCR	Buenos Aires

129	D'Elía	Roberto	Negativo	UCR	Buenos Aires
130	Del Fabro	Lilian del Carmen	Negativo	UCR	Santa Fe
131	Di Tulio	Héctor	Negativo	UCR	Santa Cruz
132	Dumon	José	Negativo	UCR	Buenos Aires
133	Fabrissin	Carlos	Negativo	UCR	Santa Fe
134	Felgueras	Ricardo	Negativo	UCR	La Pampa
135	Fragoso	Francisco	Negativo	UCR	Chaco
136	Galván	Raúl	Negativo	UCR	La Rioja
137	Gauna	Juan	Negativo	UCR	Capital Federal
138	Jaunarena	José	Negativo	UCR	Buenos Aires
139	Kelly	Elsa	Negativo	UCR	Capital Federal
140	Marcos	Ricardo	Negativo	UCR	Capital Federal
141	Mercader	Martha	Negativo	UCR	Capital Federal
142	Mercado Luna	Ricardo	Negativo	UCR	La Rioja
143	Muñoz	Marcelo	Negativo	UCR	Chaco
144	Neder	Jorge	Negativo	UCR	Córdoba
145	Negri	Mario	Negativo	UCR	Córdoba
146	Novau	Pedro	Negativo	UCR	Buenos Aires
147	Olivera	Enrique	Negativo	UCR	Capital Federal
148	Orgaz	Alfredo	Negativo	UCR	Córdoba
149	Orquín	Lopoldo	Negativo	UCR	Mendoza
150	Parajón	José María	Negativo	UCR	Formosa
151	Parola	José María	Negativo	UCR	Córdoba
152	Peláez	Víctor	Negativo	UCR	Neuquén
153	Peralta	Aníbal	Negativo	UCR	Chubut
154	Roig	Ángel	Negativo	UCR	Buenos Aires
155	Santín	Eduardo	Negativo	UCR	Buenos Aires
156	Sobrino	Margarita	Negativo	UCR	Córdoba
157	Trettel Meyer	Raúl	Negativo	UCR	Córdoba
158	Usandizaga	Horacio	Negativo	UCR	Santa Fe

159	Vicchi	Raúl	Negativo	UCR	Mendoza
160	Viglione	Atilio	Negativo	UCR	Chubut
161	Barbotti	Atilio	Ausente	Acción Chaqueña	Chaco
162	Ruiz Palacios	José	Ausente	Acción Chaqueña	Chaco
163	Bravo	Alfredo	Ausente	Alianza Honestidad, Trabajo y Eficiencia (Partido Socialista Popular y PS Democrático)	Capital Federal
164	Molinas	Ricardo Francisco	Ausente	Alianza Honestidad, Trabajo y Eficiencia (Partido Socialista Popular y PS Democrático)	Santa Fe
165	Adaime	Felipe	Ausente	Partido Autonomista de Corrientes	Corrientes
166	Caballa	Aníbal	Ausente	Partido Autonomista de Corrientes	Corrientes
167	Natale	Alberto	Ausente	Partido Demócrata Progresista	Santa Fe
168	Solanas	Fernando	Ausente	Frente Grande	Buenos Aires
169	Vitar	José	Ausente	Frente Grande	Tucumán
170	Bussi	Antonio	Ausente	Fuerza Republicana	Tucumán
171	Ibarreche	Julio César	Ausente	Fuerza Republicana	Tucumán
172	Topa	Raúl	Ausente	Fuerza Republicana	Tucumán
173	Garay	Nicolás	Ausente	Partido Liberal de Corrientes	Corrientes
174	Leconte	Ricardo	Ausente	Partido Liberal de Corrientes	Corrientes
175	Ayetz	Liliana	Ausente	Modín	Buenos Aires
176	Fernández Gill	Guillermo	Ausente	Modín	Buenos Aires
177	Morello	Emilio	Ausente	Modín	Buenos Aires
178	Rico	Aldo	Ausente	Modín	Buenos Aires
179	Gallo	Orlando	Ausente	Movimiento Azul y Blanco	Buenos Aires
180	Polo	Luis	Ausente	Movimiento Azul y Blanco	Buenos Aires

181	Bischof	Enrique	Ausente	Movimiento Popular Fueguino	Tierra del Fuego
182	Sánchez Galdeano	Roque	Ausente	Movimiento Popular Fueguino	Tierra del Fuego
183	Falleti	Julio César	Ausente	Movimiento Popular Neuquino	Neuquén
184	Flores	Rafael	Ausente	PAIS	Santa Cruz
185	González Gaviola	Juan	Ausente	PAIS	Mendoza
186	Marcolli	Miguel	Ausente	PAIS	Catamarca
187	Mendoza	Martín	Ausente	PAIS	Buenos Aires
188	Alende	Oscar	Ausente	Partido Intransigente	Buenos Aires
189	Álvarez Echagüe	Raúl	Ausente	PJ	Buenos Aires
190	Aragonés de Juárez	Mercedes	Ausente	PJ	Santiago del Estero
191	Cesari de Alarcia	Leonor	Ausente	PJ	Córdoba
192	Cerdera	Rogelio	Ausente	PJ	San Juan
193	Digón	Roberto	Ausente	PJ	Capital Federal
194	Gioja	José Luis	Ausente	PJ	San Juan
195	González Cabañas	Tomás	Ausente	PJ	Corrientes
196	Guerrero	Luis	Ausente	PJ	Buenos Aires
197	Herrera Árias	Manuel	Ausente	PJ	Santiago del Estero
198	Kaehler	Ernesto	Ausente	PJ	Entre Ríos
199	Manfredotti	Carlos	Ausente	PJ	Tierra del Fuego
200	Martínez	Esteban	Ausente	PJ	Tierra del Fuego
201	Muniagurria	Marcelo	Ausente	PJ	Santa Fe
202	Nacul	Miguel	Ausente	PJ	Tucumán
203	Niño	Jorge	Ausente	PJ	San Luis
204	Pérez	Jorge	Ausente	PJ	Buenos Aires
205	Rodríguez	José	Ausente	PJ	Buenos Aires
206	Romero	Humberto	Ausente	PJ	Corrientes
207	Rubini	Mirta Elsa	Ausente	PJ	Buenos Aires

208	Schiaretti	Juan	Ausente	PJ	Córdoba
209	Tenev	Carlos	Ausente	PJ	Chaco
210	Varela	Néstor	Ausente	PJ	Tucumán
211	Kammarath	Germán	Ausente	UCEDÉ	Córdoba
212	Alberti	Juan Carlos	Ausente	UCR	Buenos Aires
213	Álvarez García	Normando	Ausente	UCR	Jujuy
214	Armendariz	Alejandro	Ausente	UCR	Buenos Aires
215	Becerra	Carlos	Ausente	UCR	Córdoba
216	Bonino	Miguel	Ausente	UCR	San Luis
217	Bruzzo	Omar	Ausente	UCR	Buenos Aires
218	Campero	Rodolfo	Ausente	UCR	Tucumán
219	Carca	Elisa	Ausente	UCR	Buenos Aires
220	Castillo	Oscar	Ausente	UCR	Catamarca
221	Ceballos	Walter	Ausente	UCR	San Luis
222	Closs	Ramón	Ausente	UCR	Misiones
223	D'Ambrosio	Ángel	Ausente	UCR	Santa Fe
224	Fayad	Víctor	Ausente	UCR	Mendoza
225	Galante	Pedro	Ausente	UCR	Entre Ríos
226	Golpe Montiel	Néstor	Ausente	UCR	Entre Ríos
227	Hernández	Antonio	Ausente	UCR	Córdoba
228	Koth	Carlos	Ausente	UCR	Misiones
229	López	Alcides	Ausente	UCR	Entre Ríos
230	Losada	Luis	Ausente	UCR	Misiones
231	Lynch	Carlos	Ausente	UCR	Formosa
232	Machado	Oscar	Ausente	UCR	Río Negro
233	Martínez	Manuel	Ausente	UCR	Buenos Aires
234	Mathov	Enrique	Ausente	UCR	Capital Federal
235	Meneghini	Javier	Ausente	UCR	Santiago del Estero
236	Molardo	Elvio	Ausente	UCR	Córdoba
237	Montiel	Sergio	Ausente	UCR	Entre Ríos

238	Moreau	Leopoldo	Ausente	UCR	Buenos Aires
239	Nieva	Alejandro	Ausente	UCR	Jujuy
240	Ortiz Maldonado	Gastón	Ausente	UCR	Buenos Aires
241	Pascual	Rafael	Ausente	UCR	Capital Federal
242	Patterson	Ricardo	Ausente	UCR	Santa Cruz
243	Pernasetti	Horacio	Ausente	UCR	Catamarca
244	Piccinini	Ana	Ausente	UCR	Río Negro
245	Pinto	Guillermo	Ausente	UCR	Santiago del Estero
246	Prat	Alfredo	Ausente	UCR	Buenos Aires
247	Rodrigo	Esteban	Ausente	UCR	Río Negro
248	Rodríguez	Jesús	Ausente	UCR	Capital Federal
249	Sarquiz	José	Ausente	UCR	Santiago del Estero
250	Spinoza	Augusto	Ausente	UCR	Buenos Aires
251	Storani	Federico	Ausente	UCR	Buenos Aires
252	Teodosiu	Jorge	Ausente	UCR	Buenos Aires
253	Terragno	Rodolfo	Ausente	UCR	Capital Federal
254	Vázquez	Roberto	Ausente	UCR	Capital Federal
255	Vázquez	Silvia	Ausente	UCR	Buenos Aires
256	Zavalia	José	Ausente	UCR	Santiago del Estero
257	Polino	Héctor	Ausente	Unión Socialista	Capital Federal

Fuente: Elaboración propia en base a información suministrada por la Cámara de Diputados de la Nación.

BIBLIOGRAFÍA

Abeles, M. (1999). "El proceso de privatizaciones en la Argentina de los noventa: ¿reforma estructural o consolidación hegemónica?". *Revista Época, Año 1. Nro. 1.*

Acevedo, M., Basualdo, E. y Khavisse, M. (1990). ¿Quién es quién? Los dueños del poder económico (Argentina 1973-1987). Buenos Aires: Editora/12 y Pensamiento Jurídico.

Acta (1985). Documentos relativos a la adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa a las Comunidades Europeas.

Actualidad Energética (1992a). "Histórica transformación petrolera en América Latina". *Actualidad Energética. Buenos Aires. N° 38.*

Actualidad Energética (1992b). "La privatización de YPF". *Actualidad Energética. Buenos Aires. N° 41.*

Actualidad Energética (1992c). "La confianza de Estenssoro". *Actualidad Energética. Buenos Aires. N° 41.*

Actualidad Energética (1993a). "La venta de YPF y su cotización". *Actualidad Energética. Buenos Aires. N° 44.*

Actualidad Energética (1993b). "YPF SA is already quoted in stock markets". *Actualidad Energética. Buenos Aires. N° 45.*

Aga, C. (1992). "La metamorfosis del Estado". *Gabinete Paralelo. Informe N° 2.*

Al, A. (1999, 25 de junio). "Finalmente Repsol se quedó con el 98,2% de las acciones de YPF". En *Clarín.*

Alemann, J. (1976, 24 de marzo). "Los años de Martínez de Hoz". En *La Nación,* 2ª sección.

Alexander, M. (2000). "Privatización en Argentina". En *Banco Mundial. Privatizaciones e impacto en los sectores populares.* Buenos Aires: Editorial Belgrano.

Ámbito Financiero (1993, 28 de mayo). "Explica hoy Cavallo la venta de YPF al Público". En Ámbito Financiero.

Ámbito Financiero (1992, 13 de mayo). "Se podrá privatizar 100 por ciento de YPF. En Ámbito Financiero.

Araoz, J. C. (1991). *Hidrocarburos para la revolución productiva. Peronismo, apertura y desregulación*. Buenos Aires: Ediciones Energeia.

Artana, D. y Soto, L. (1987). "Desregulación de la industria de hidrocarburos en la Argentina". *ADEBA, 5ta Convención*.

Azpiazu, D. (1986). *Las empresas transnacionales en la Argentina*. Santiago de Chile: Estudios e informes de la CEPAL.

Azpiazu, D. (1991). "Programas de ajuste en la Argentina en los años ochenta: década perdida o decenio regresivo". *En Actas del Seminario Ajuste económico, sindicalismo y transición política en los años 80*. San Pablo: Memorial de América Latina.

Azpiazu, D. (1994). "La industria argentina la privatización, la desregulación y la apertura asimétricas de la economía: creciente polarización del poder económico". En Azpiazu, D. y Nochteff, H. *El Desarrollo Ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadorismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de Economía Política*. Buenos Aires: Tesis/Norma.

Azpiazu, D. y Schorr, M. (2010). *Hecho en Argentina: Industria y economía, 1976-2007*. Buenos Aires: Siglo veintiuno editores.

Azpiazu, D., Basualdo, E. y Khavisse, M. (2004). *El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Ballestero, J. (2000). *Fallo Juez Ballestero: sobre la causa N° 14.467 'Olmos Alejandro S/dcia'*. Buenos Aires.

Barrera, G. (1958). *Cómo se efectuó la entrega*. Buenos Aires: Ediciones S.A.G.A.

Barrera, M. A. (2012a). "El legado de la última dictadura en el mercado hidrocarburífero: la antesala de las reformas de los noventa". *Revista Realidad Económica. Nº 267*.

Barrera, M. A. (2012b). "Las consecuencias de la desregulación del mercado de hidrocarburos en Argentina y la privatización de YPF". *Cuadernos del Cendes. Año 29. N° 80*.

Barrera, M. A. (2013a). "La desregulación del mercado de hidrocarburos y la privatización de YPF: orígenes y desenvolvimiento de la crisis energética en Argentina". En Basualdo, F., Barrera, M. y Basualdo, E. *Las producciones primarias en la Argentina reciente. Minería, petróleo y agro pampeano*. Buenos Aires: Cara o Ceca.

Barrera, M. A. (2013b). "Reformas estructurales y caída de reservas hidrocarburíferas: el caso argentino". *Revista Realidad Económica. Nº 267*.

Barrera, M. A. (2013c). "Desregulación y ganancias extraordinarias en el sector hidrocarburífero argentino". *Revista Política y Cultura. Nº 40*. México.

Barrera, M. A. (2014). "La renta petrolera en Argentina: un análisis de las últimas dos décadas". *Revista Ensayos de Economía. N° 42*. Medellín, Colombia.

Barrera, M. A. e Inchauspe, E. (2012). "Las 'translatinas' brasileras: análisis de la inserción de Petrobras en Argentina (2003-2010)". *Revista Sociedad y Economía. N° 22*. Cali, Colombia.

Bastos, C. (1993a). "Autoabastecimiento condicionado". *Actualidad Energética. Buenos Aires. N° 47*.

Bastos, C. (1993b). "De empresario a controlador". *Actualidad Energética. Buenos Aires. N° 48*.

Basualdo, E. (2006). *Estudios de historia económica argentina: desde mediados del siglo veinte a la actualidad*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Bernal, F. (2005). *Petróleo, Estado y Soberanía: Hacia la empresa multiestatal latinoamericana de hidrocarburos*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Bonelli, M. (1984). *Un volcán en llamas: los contratos petroleros*. Buenos Aires: Corregidor.

Bravo, V. (1990a). "Valor económico de las reservas comprobadas de petróleo crudo". *Realidad Económica, N° 94*. Buenos Aires.

Bravo, V. (1990b). *Política de precios de la energía en Argentina: 1970-1989. Precios de los hidrocarburos*. Bariloche: Instituto de Economía Energética asociado a Fundación Bariloche (IDEE/FB).

Bravo, V. (1992). "¿Por qué privatizar YPF?". *Realidad Económica. Buenos Aires. N° 110*.

Bravo, V. (1993). "Desnacionalización: YPF S.A. ¿y ahora qué?". *Realidad Económica. Buenos Aires. N° 117*.

Calleja, G. (2003). "40 años de la anulación de los contratos petroleros: un acto de soberanía". *Boletín InfoMoreno N° 17*. Moreno, Buenos Aires. Consultado en http://www.info-moreno.com.ar/notas/petroleo/17-1.php

Calleja, G. (2005). "La política energética del gobierno de Raúl Alfonsín (II)". *Realidad Económica, Buenos Aires, N° 214*.

Canitrot, A. (1978). "La viabilidad económica de la democracia: un análisis de la experiencia peronista 1973-1976". *Serie Estudios Sociales. Nº 11*. Buenos Aires, Cedes.

Canitrot, A. (1980). "La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976". *Desarrollo Económico, Vol. 19, No. 76*. Buenos Aires.

Canitrot, A. (1981). "Teoría y práctica del liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina, 1976-1981". *Desarrollo Económico. Vol. 21, No. 82*. Buenos Aires.

Canitrot, A. (1983). "Orden social y monetarismo". *Serie de Estudios Sociales, N° 7*. Buenos Aires: Cedes.

Canitrot, A. (1992). "La macroeconomía de la inestabilidad. Nº 272". *Boletín Informativo Techint*. Buenos Aires.

Cavallo, D. (1993). "Inversión confiable y no especulativa". *Actualidad Energética. Buenos Aires. N° 45*.

Centro de Estudios del Petróleo Hipólito Yrigoyen (1987). "El negocio petrolero en Argentina". *Realidad Económica, Buenos Aires, N° 75*.

Cimillo, E., Lifschitz, E., Gastiazoro, E., Ciafardini, H. y Turkieh, M. (1973). *Acumulación y centralización del capital en la industria argentina*. Colección Economía y Sociedad. Buenos Aires: Editorial Tiempo Contemporáneo.

Clarín (1991, 4 de agosto). "El proyecto de Manzano". En *Clarín, Suplemento Económico*.

Clarín (1992, 24 de septiembre). "El PJ consiguió *quórum* y hoy votan para pasar YPF a manos privadas". En *Clarín*.

Clarín (1993a, 26 de junio). "Un valor para cada acción". En *Clarín*.

Clarín (1993b, 24 de junio). "Economía no descarta vender más acciones en la colocación inicial de YPF". En *Clarín*.

Clarín (1995, 1 de marzo). "Se viene una pelea por las acciones". En *Clarín*.

Clarín (1999, 23 de junio). "Hoy cierran la venta de YPF". En *Clarín*.

Contratos y acuerdos petroleros (1958). "La batalla del petróleo". *Boletín de informaciones petroleras. Separata del Boletín de informaciones petroleras N° 305 y 306*. Buenos Aires.

Contratos y acuerdos petroleros (1959). "La batalla del petróleo". *Boletín de informaciones petroleras. Separata del Boletín de informaciones petroleras N° 307, 308, 309, 310, 314, 315, 316 y 317*. Buenos Aires.

De la Balze, F. (1993). "Reforma y crecimiento en la Argentina". En De la Balze, F. (comp.). *Reforma y convergencia; ensayos sobre la transformación de la economía argentina*. CARI/ADEBA. Buenos Aires: Manantial.

De Simone, O. (2010). "La delegación de facultades Legislativas y el artículo 10 de la Ley 23.696". *La Ley. Año LXXIV. N° 7, 12 de enero 2010*. Buenos Aires.

Dearriba, A. (1992ª, 16 de septiembre). "Un Saadi afuera". En *Página/12*.

Dearriba, A. (1992b, 30 de septiembre). "Desafueros al por mayor". En *Página/12*.

Diario de Sesiones (1992a). "23 y 24 de junio de 1992". En *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación*.

Diario de Sesiones (1992b). "24 y 25 de junio de 1992". En *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación*.

Diario de Sesiones (1995a). "8 y 9 de marzo de 1995". En *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación*.

Diario de Sesiones (1995b). "9 de marzo de 1995". En *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación*.

Diario de Sesiones (1995c). "22 de marzo de 1995". En *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación*.

Diario Oficial Nº L 302 de 15 noviembre 1985. Consultado el 18 de marzo de 2011 en http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/11985l/tif/JOL_1985_302__1_ES_0005. pdf.

Dirección General de Política Energética y Minas (2002). *La energía en España, 2001*. Madrid.

Dromi, J. (1990). *Privatizaciones en la Argentina. MOSP*. Buenos Aires: Ministerio de Obras y Servicios Públicos.

Dromi, J. (1991). *Reforma del Estado y privatizaciones*. 3er Volumen. Buenos Aires: Astrea.

El Cronista Comercial (1988, 14 de marzo). "Schraven pide licitar las áreas de YPF". En *El Cronista Comercial. Año 79*.

El Cronista Comercial (1991ª, 26 de julio). "Estenssoro en la cuerda floja". En *El Cronista Comercial. Año 82*.

El Cronista Comercial (1991b, 30 de julio). "Estenssoro en la mira de Manzano". *El Cronista Comercial. Año 82*.

Estenssoro, J. (1992). "Transformación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales". *Gabinete Paralelo. Informe N° 2*.

Estenssoro, J. (1992b, 10 de abril). "Los próximos pasos en la privatización de YPF". En Ámbito Financiero.

Estenssoro, J. (1992c, 18 de agosto). "YPF no puede ser una 'empresa testigo'". En *Clarín*.

FIEL (1989). *Los costos del Estado regulador*. Buenos Aires: Editorial Manantial.

FIEL (2000). *La desregulación de la competencia y de los servicios públicos*. Buenos Aires: FIEL.

Forcinito, K. y Nahón, C. (2005). "La fábula de las privatizaciones, ¿vicios privados beneficios públicos? El caso de la Argentina (1990- 2005)". *Observatorio Argentina del Programa de Graduados en Asuntos Internacionales (GPIA) de la New School University. Policy Paper N° 1*.

Fundación Consejo para el Proyecto Argentino (1992). "Estrategia petrolera". *Gabinete Paralelo. Informe N° 2*.

Furman, R. (1992ª, 18 de septiembre). "El Gobierno paga, los diputados dudan". En *Página/12*.

Furman, R. (1992b, 24 de septiembre). "El petróleo es apenas una excusa". En *Página/12*.

Gadano, N. (2012). *Historia del petróleo en la Argentina. 1907-1955: Desde los inicios hasta la caída de Perón*. Buenos Aires: Edhasa.

Gaffney, Cline & Associates (1990). *Compilación de los informes preliminares de auditoría de las reservas de petróleo y gas de la República Argentina*. Buenos Aires.

Gerchunoff, P. (1994). "Privatización y desregulación del sector petrolero en Argentina". *Serie Reformas de Políticas Públicas, Nro. 24*. Santiago: CEPAL.

Gerchunoff, P. y Cánovas, G. (1995). "Privatizaciones en un contexto de emergencia económica". *Desarrollo Económico. Vol. 34, Nº 136*.

Gerchunoff, P. y Guadagni, A. (1987). "Elementos para una reforma económica del Estado". *5ta. Convención de la Asociación de Entidades Bancarias de Argentina*. Buenos Aires: ADEBA.

Gussoni E. (1991). *Informe y análisis de las perspectivas. Anteproyecto de Decreto para un programa agresivo de exploración*. Buenos Aires.

Herrero, F. y Solanas, F. (2006). "Jorge Newbery, un hombre de la energía". *Realidad Económica, N° 222*.

Kaplan, Marcos (1972). "Política del petróleo en la primera presidencia de Hipólito Yrigoyen (1916-1922)". *Desarrollo Económico. Vol. 12, No. 45*.

Kaplan, M. (1992). *Estudios sobre política y derecho del petróleo argentino*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Kozulj, R. (2002). *Balance de la privatización de la industria petrolera en Argentina y su impacto sobre las inversiones y la competencia en los mercados minoristas de combustibles*. Santiago de Chile: CEPAL - División de Recursos Naturales e Infraestructura.

Kozulj, R. y Bravo, V. (1993). *La política de desregulación argentina: antecedentes e impactos*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

La Nación (1988, 29 de abril). "La desregulación debería ser el objetivo de la política petrolera". En *La Nación*.

La Nación (1992, 15 de septiembre). "Claudio Mendoza, también diputado del PJ, denunció 'coimas' políticas. En *La Nación*.

La Nación (1999ª, 4 de mayo). "La venta sería un aval al Gobierno". En *La Nación*.

La Nación (1999b, 4 de mayo). "La española Repsol se juega a todo o nada". En *La Nación*.

La Nación (2007, 7 de diciembre). "El recuerdo de otro fugaz paso legislativo". En *La Nación*.

Machinea, J. L. y Sommer, J. F. (1990). "El manejo de la deuda externa en condiciones de crisis de balanza de pagos: la moratoria argentina de 1988-89". *CEDES N° 59*. Buenos Aires: Cedes.

Majul, L. (1994). *Los dueños de la Argentina II. Los Secretos del verdadero poder*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

Mansilla, D. (2007). *Hidrocarburos y política energética. De la importancia estratégica al valor económico: Desregulación y Privatización de los hidrocarburos en Argentina*. Buenos Aires: Ediciones del CCC, Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.

Martínez de Hoz, J. A. (1976). "Presentación del programa económico. Discurso de asunción como Ministro de Economía. Buenos Aires". 2 de abril de 1976, 15 páginas.

Martínez de Hoz, J. A. (1991). *Quince años después*. Buenos Aires: Emecé.

Menem, C. S. (1992). "El Plan Argentina". *Gabinete Paralelo. Informe N° 2*.

Menem, C. S. y Duhalde, E. (1989). *La Revolución Productiva: De la Argentina especuladora a la Argentina del trabajo*. Buenos Aires.

Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (1990-1994). *Informe sobre privatizaciones*. Subsecretaría de Inversiones. Buenos Aires.

Montamat, D. (1995). *Economía y Petróleo*. Buenos Aires: Organización Editora PV.

Montamat, Daniel (2007). La energía argentina: otra víctima del desarrollo ausente. Colección caminos de la Argentina. Buenos Aires: Editorial El Ateneo.

Muro, E. (1992, 17 de septiembre). "No sacar los pies del plato". En *Página/12*.

Nochteff, H. (1999). "El contexto económico de las privatizaciones. Una mirada de conjunto". En AA.VV., *Escuela Nacional de Formación Política, Ernesto Jaimovich. Seminario Nacional*. Buenos Aires.

Novillo, N. (1992). "El balance invisible". *Gabinete Paralel o. Informe N° 2*.

Olmos, A. (2004). *La deuda externa: todo lo que usted quiso saber sobre la deuda externa y siempre de lo ocultaron*. Buenos Aires: Ediciones Continente.

Orsi, V. (1991, 20 de agosto). "Más vale plata en mano". En *El Cronista Comercial*.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1982). "Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación". *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo. N° 1*. Caracas.

Página/12 (1992ª, 18 de septiembre). "Decretazos antiñoquis". En *Página/12*.

Página/12 (1992b22 de septiembre). "YPF, todo para negociar". En *Página/12*.

Página/12 (1992c, 23 de septiembre). "El PJ hace números para vender YPF". En *Página/12*.
Página/12 (1992d, 25 de septiembre). "Por la casita propia". En *Página/12*.
Página/12 (1992e, 26 de septiembre). "Sin postre para los dipusindicales". En *Página/12*.
Página/12 (1993, 04 de junio). "Sin apetito por YPF". En *Página/12*.
Página/12 (1999, 7 de agosto). "Con el monopolio armado, Roque se preocupa por la competencia". En *Página/12*.
Palermo, H. (2012). "Cadenas de oro negro en el esplendor y ocaso de YPF". Colección de estudios de antropología. Buenos Aires.
Pierrestegui, J. (1993). "Ingreso de capitales genuinos". *Actualidad Energética. N° 45*.
Pistonesi, H., Figueroa de la Vega, F. y Torres, S. M. (1990). *Política de precios de la energía en Argentina 1970-1989: precios del petróleo y derivados*. Bariloche: Instituto de Economía Energética asociado a Fundación Bariloche (IDEE/FB).
Poder Ejecutivo Nacional (1973). *Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional (1974-1977)*. Buenos Aires.
Pucci, J. C. (2006). "Situación de las cuencas marinas de la República Argentina". *Revista Petrotecnia. Abril.*
Remes Lenicov, J. (1999, 30 de mayo). "El futuro de YPF, la Nación y los consumidores". En *La Nación*.
Repsol (2000). *Informe anual*. Madrid.
Revista Noticias (1993, 18 de abril). "Petroacciones a la bolsa" En *Revista Noticias*.
Rey, L. (1993ª, 12 de abril). "Hay que vender toda la empresa". En *Revista Somos*.
Rey, L. (1993b). "YPF privatizada". *Actualidad Energética. N° 45*.
Rey, L. (1993c). "La privatización de YPF". *Actualidad Energética. N° 41*.
Roiter, D. (1994). "La privatización de YPF. N° 277". *Boletín Informativo de Techint*. Buenos Aires.
Romero Vagni, J. (1993). "YPF mantendrá el liderazgo". *Actualidad Energética. N° 45*.
Rougier, M. y Fiszbein. M. (2006). *La frustración de un proyecto económico. El gobierno peronista de 1973-1976*. Buenos Aires: Manantial.
Sábato, A. (1974). *Petróleo, dependencia o liberación*. Buenos Aires: Macacha Güemes.

Sabbatella, I. (2011). "La ecología política de la privatización de YPF: mercantilización de los hidrocarburos y valoraciones alternativas (1989-2001)". Tesis de Maestría, Universidad de Buenos Aires.
Salas, H. (2007). *Centenario del Petróleo Argentino: 1907-2007*. Tomos I y II. Buenos Aires: Instituto Argentino del Petróleo y del Gas.
Sánchez Zinny, A. (1992). "Comercialización internacional de hidrocarburos argentinos". *Actualidad Energética. N° 43*.
Serrani, E. (2010). "Reformas estructurales y conformación de ámbitos privilegiados de acumulación de capital. El caso del mercado petrolero argentino (1988-1998)". Tesis de Maestría en Investigación en Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
Sguiglia, E. y Delgado, R. (1994). *Efectos de la desregulación sobre la competitividad de la producción argentina*. Buenos Aires: Fundación Arcor-Grupo Editor Latinoamericano.
Silenzi de Stagni, A. (1978). *Soberanía y Petróleo: YPF y los contratos de explotación de petróleo*. Buenos Aires: Editorial Centro de Estudio General Mosconi.
Sindicatura General de Empresas Públicas (1991). *Informe de Gestión anual 1990*. Buenos Aires.
Society of Petroleum Ingeneers (2007). "Standards Pertaining to the Estimating and Auditing of Oil and Gas Reserves Information". Approved by SPE Board in June 2001. Consultado en http://www.spe.org/industry/reserves/docs/Reserves _Audit_Standards_2007.pdf
Thwaites Rey, M. (1993). "La política de privatizaciones en la Argentina: Consideraciones a partir del caso Aerolíneas". *Realidad Económica, N° 116*.
Thwaites Rey, M. (2003). *La (des)ilusión privatista: el experimento neoliberal en la Argentina*. Buenos Aires: Libros del Rojas/Eudeba Serie extramuros N° 7.
Velázquez, J. L. (1999, 8 de enero). "Pese al euro, el peso seguirá atado al dólar. La situación fiscal: Entrevista con Miguel Kiguel". En *Clarín*.
Vicente, O. (1990). "Es necesario intensificar el Plan Houston y tener claro el sentido de la recuperación asistida". *Revista Petroquímica, Petróleo & Química. Año 8. N° 69*. Buenos Aires.
Vicente, O. (1992). "Panorama de la industria petrolera argentina: ejemplo de un caso a nivel mundial". *Gabinete Paralelo. Informe N° 2*.
Vidal, A. (2002, 26 de marzo). "El 'diputrucho' cumple diez años. En *Clarín*.
Vidal, A. (2009). "A diez años de la privatización". Consultado el 11 de enero de 2011 en http://armandovidal.com/administracion/index.php?option=com_

content&view=article&id=141:a-diez-anos-de-la-Privatizacion&catid=46:privatizacion-de-ypf&Itemid=58.

Williamson, J. (1990). "What Washington Means by Policy Reform". En Williamson, J. *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* (capítulo 2). Washington: Peterson Institute for International Economics.

Williamson, J. (2005). "The Strange History of the Washington Consensus". *Journal of Post Keynesian Economics. Vol. 27. No. 2*. M.E. Sharpe Inc.

World Bank (1993). *Argentina's privatization program: Experience, Issues, and Lessons*. Washington: A World Bank Publication.

Yeatts, G. M. (2004). *El robo del subsuelo*. Buenos Aires: Lumiere.

YPF (1983). *Memoria y Balance General, 1982. Ejercicio N° 6*. Buenos Aires.

YPF (1984). *Memoria y Balance General, 1983. Ejercicio N° 7*. Buenos Aires.

YPF (1985). *Memoria y Balance General, 1984. Ejercicio N° 8*. Buenos Aires.

YPF (1990). *Memoria y Balance General, 1989. Ejercicio N° 13*. Buenos Aires.

YPF (1991). *Memoria y Balance General, 1990. Ejercicio N° 14*. Buenos Aires.

YPF (1995). *Memoria y Balance General, 1994. Ejercicio N° 18*. Buenos Aires.

YPF (1996). *Memoria y Balance General, 1995. Ejercicio N° 19*. Buenos Aires.

YPF (2000). *Memoria y Estados Contables, 1999. Ejercicio N° 23*. Buenos Aires.

Zaiat, A. (1993, 30 de junio). "YPF ya dio 60 millones". En *Página/12*.

Zaiat, A. y Zlotogwiazda, M. (1993, 29 de junio). "A precio de oferta". En *Página/12*.

Zlotogwiazda, M. (1989, 25 de julio). "El Banco Mundial asesora para privatizar a YPF". En *Página/12*.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS 9

PRÓLOGO 11

INTRODUCCIÓN 23

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES HISTÓRICOS 29

1.1. Los orígenes del petróleo en la Argentina 29

1.2. El modelo de regulación pública con predominio de la empresa estatal (1907-1989) 30

CAPÍTULO 2

EL PROCESO DE FRAGMENTACIÓN DE YPF (1989-1993) 93

2.1. La disputa por la apropiación de recursos como antesala de las privatizaciones: la emergencia de la cuestión socialmente problematizada 93

2.2. El gobierno de Menem y la convergencia de intereses en torno a la privatización de las empresas públicas 100

2.3. El diseño de la nueva arquitectura del mercado hidrocarburífero como proceso convergente con —y necesario para— la fragmentación 107

2.4. El proceso de fragmentación de YPF como el nudo de la cuestión 121

2.5. La fragmentación como proceso de desarticulación de YPF S.A. como empresa testigo y de concentración privada en el mercado primario de hidrocarburos 163

CAPÍTULO 3

LA ÚLTIMA Y FINAL ENTREGA: LA PRIVATIZACIÓN DE YPF S.A. (1993-1999) 173

3.1. Los argumentos legitimadores de la desestatización de la empresa 173

3.2. Entre la ineficiencia y el desequilibrio estructural de YPF S.E. 178
3.3. El debate en la Cámara de Senadores en torno de la privatización de YPF S.A.: sus ejes nodales 197
3.4. La antesala del debate en la Cámara de Diputados 212
3.5. La última etapa: la venta del capital social de YPF S.A. 230

REFLEXIONES FINALES 259

ANEXO I

PRINCIPALES NORMAS SANCIONADAS ENTRE 1989-1991 QUE CONFORMARON UNA NUEVA ARQUITECTURA DEL MERCADO PRIMARIO DE HIDROCARBUROS 265

ANEXO II

NOMINA DE DIPUTADOS DE LA SESIÓN DEL PROYECTO DE PRIVATIZACIÓN DE YPF Y FEDERALIZACIÓN DE LOS HIDROCARBUROS (1992) 269

ANEXO III

NOMINA DE DIPUTADOS DE LA SESIÓN QUE SANCIONÓ LA LEY Nº 24.474 QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 8 DE LA LEY DE PRIVATIZACIÓN DE YPF Y FEDERALIZACIÓN DE LOS HIDROCARBUROS (1995) 281

BIBLIOGRAFÍA 291