

TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN



UNIVERSIDAD
SIGLO 21

CAMBIOS Y CONTINUIDADES EN LA REGULACIÓN DE YPF (1992-2012)

Licenciatura en Relaciones Internacionales

Licenciatura en Ciencia Política

Lic. Maximiliano Melgarejo

2013

*Mi profundo agradecimiento:
a mi familia, por siempre apoyarme en mis proyectos y ser mi motivación;
a mis amigos, por acompañarme en este proceso;
y a los profesores que fueron los mentores en mi crecimiento y desarrollo.*

RESUMEN EJECUTIVO

El siguiente trabajo final de grado tiene como propósito analizar la Regulación Estatal de YPF a partir de aspectos políticos y económicos para comprender el proceso de Nacionalización. Para esto, se tendrá en cuenta el período que abarca desde 1992 hasta 2012. En un primer momento, se hace hincapié en los antecedentes de la reforma del Estado y la privatización de YPF. En un segundo momento, se hace referencia a los antecedentes de la nacionalización de YPF. En ambos casos, se destacan los aspectos económicos y políticos de los diferentes periodos y se reflexiona acerca de cuáles fueron los condicionamientos, en cada uno de los procesos de regulación. Para describir y analizar el rol del Estado Argentino, como agente de control, se dará vital importancia a sus respectivos marcos reguladores, entes reguladores y los contratos firmados, así cómo prestando especial atención a las herramientas e implicancias a los mecanismos de rendición de cuentas.

Palabras Claves: regulación – YPF – privatización – nacionalización - marco regulador - ente regulador.

ABSTRACT

The following graduation paper aims to analyze the State Regulation of YPF, from politics and economics aspects, to understand the process of nationalization. In order to achieve this, the period from 1992 to 2012 will be considered. At first, the emphasis is on the history of state reforms and the privatization of YPF. In a second stage, we will reference to the history of the nationalization of YPF. In both cases, we will highlight the economic and political aspects of the different periods, and reflects on what were the constraints in each of the regulatory processes. To describe and analyze the role of the Argentine State, as a control agent, the importance is put on the respective regulatory frameworks, regulatory bodies and signed contracts, and paying special attention to the tools and implications for mechanisms of accountability.

Keywords: regulation – YPF – privatization – nationalization - regulatory framework - regulatory agency.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Introducción	7
Fundamentación y Problema de Investigación	9
Objetivos de Investigación	13
Marco Teórico	14
Marco Metodológico	19
Capítulo 1: Privatización de YPF	21
1.1. Antecedentes al Proceso de Reforma del Estado	21
1.2. Contexto Económico Nacional en el Proceso de Privatización de YPF	22
1.3. Instrumentos legales para la reestructuración del sector hidrocarburífero	29
1.4. El Contexto Político Nacional	31
1.5. Reflexiones acerca de los condicionantes políticos y económicos en la privatización de YPF	33
Capítulo 2: Nacionalización de YPF	39
2.1. El ocaso del modelo neoliberal y la improvisación de una nueva política hacia el sector hidrocarburífero	39
2.2. La gestión kirchnerista: ¿Un nuevo modelo para el sector o simplemente medidas reactivas?	41
2.3. El contexto económico nacional en el proceso de nacionalización de YPF	45
2.4. El contexto político y argumentos en la nacionalización de YPF	59

2.5. Reflexiones acerca de los condicionantes políticos y económicos en la Nacionalización de YPF	68
Capítulo 3: Regulación de YPF	73
3.1. Privatización de YPF	73
3.2. Sobre los Aciertos y Desaciertos en el Marco Regulatorio	75
3.3. Los Entes reguladores	80
3.4. Tras la Nacionalización de YPF, ¿qué cambió?	88
3.5. Reflexiones acerca de la regulación de YPF en ambos períodos.	93
Conclusión	96
Bibliografía	101

INTRODUCCIÓN

Es común entre los analistas concebir a los '90 como una década de reforma y reconstrucción del Estado. Es juntamente en este proceso de reconstrucción del Estado que se enmarca el interés del presente TFG; en él buscamos analizar las razones políticas y económicas presentes en la privatización de YPF y su posterior nacionalización en 2012.

Al proceso de regulación de YPF lo analizaremos a la luz del modelo que nos plantea Oszlak para la privatización, entendiendo que el mismo nos permitirá explicar algunas de las causas que llevaron a la nacionalización. Además, para analizar cómo se lleva a cabo la función de control utilizaremos lo que O'Donnell (2004) denomina *Accountability*, un concepto asociado a la rendición de cuentas, a la responsabilidad (responder por, dar cumplimiento) a nivel básicamente de la gestión pública.

El estudio contará de un análisis principalmente descriptivo con algunas etapas exploratorias para lograr responder la pregunta de investigación que guía este TFG. El objetivo es analizar la Regulación Estatal de YPF (1992-2012) a partir de aspectos políticos y económicos para comprender el proceso de Nacionalización. Para cumplirlo, contamos con tres objetivos específicos, que serán abordados respectivamente en cada capítulo.

El capítulo uno responde al primer objetivo específico del TFG. Buscamos analizar el contexto económico-político nacional en el proceso de privatización de YPF. Con este propósito realizaremos una revisión histórica empezando por el contexto en el cual YPF fue privatizada, describiendo al sector hidrocarburífero y el contexto de reforma del Estado en el cual se privatizó YPF. Haremos hincapié en el aspecto económico para explicar las decisiones políticas para entender cómo y por qué se privatizó YPF. Esto nos permitirá comparar cómo fue administrada YPF SA y cuánto se distanció del modelo planteado por Oszlak (Oszlak, Felder, & Forcinito, 2000). Al mismo tiempo descaremos cómo el sector hidrocarburífero fue definido para poder entender las limitaciones en la *Accountability*.

Por su parte, el capítulo dos responde al segundo objetivo específico del TFG. En el analizamos el contexto económico-político nacional en el proceso de nacionalización de YPF. El mismo comienza con una revisión histórica abordando el agotamiento de los principales hitos del modelo neoliberal hacia el sector, para ello describimos la situación

hidrocarburífera y analizamos de manera comparativa los indicadores de producción, reservas e inversiones. Hemos dado importancia al aspecto económico tanto del país como de la empresa para explicar cómo y por qué fueron tomadas las decisiones en cada ámbito. Esto nos llevó a examinar cómo fue administrada YPF SA y cuánto se distanció de las recomendaciones técnicas de especialistas, con el fin de demostrar que las limitaciones en la administración del sector hidrocarburífero y la deficiencia en la rendición de cuentas fueron las principales causantes de la reestatización de YPF.

El capítulo tres responde al último objetivo específico de este TFG, donde buscamos describir y comparar el marco regulador de YPF post '90 con el instaurado tras la nacionalización. Al mismo tiempo, describimos la regulación con respecto a YPF antes de ser nacionalizada. Para lo que fue necesario en una primera etapa narrar cómo fue privatizada examinando el marco regulatorio y los entes reguladores. Posteriormente, nos focalizamos en el análisis de lo que consideramos deficiencias técnicas que se dieron en este proceso, tomando como guía el esquema de Oszlak (Oszlak, Felder, & Forcinito, 2000). Y por último, comparamos el Marco Regulatorio que rige a YPF tras la expropiación a Repsol; en él destacaremos las modificaciones que implementa al sector y las similitudes con el Marco Regulatorio de los 90', identificando las deficiencias que observamos en la *Accountability*.

FUNDAMENTACIÓN Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Al comenzar la última década del Siglo XX, el fin de la Guerra Fría implicó la hegemonía norteamericana y el triunfo de los valores occidentales. Esto se evidencia en las transformaciones que se consolidaron en el mundo en sus facetas política, económica y social. Es común entre los analistas concebir a los ´90 como una década de reforma y reconstrucción del Estado.

El gobierno menemista, como los anteriores gobiernos, recibía un escenario económico de recesión, inflación, déficit y deuda. Acorde a la corriente dominante, desde 1991 la República Argentina llevará a cabo transformaciones que impactarán a todas sus arenas.

Durante la década de los ´90 se produjo un “desvestimento” del dominio funcional del Estado Nacional, parcialmente compensado por la asunción de nuevos roles por parte del Estado. En lugar de producir directamente los bienes y los servicios, el Estado intenta regular las condiciones de prestación de éstos, que fueron transferidos a otros agentes sociales, asumiendo además, en ciertos casos, responsabilidades de promoción y financiamiento.

En este proceso de reconstrucción del Estado se enmarca el interés del presente TFG; en él buscamos analizar las razones políticas y económicas presentes en la privatización de YPF y su posterior nacionalización en 2012.

Con dicho fin, se realiza un examen sobre la regulación de YPF a partir de la década de los ´90, contexto en el que se realizó la privatización de la empresa, ya que consideramos que las deficiencias técnicas en el proceso tuvieron como consecuencia una mala administración de YPF, lo que terminó motivando a una intervención estatal, teniendo como resultado la expropiación y su consecuente nacionalización.

El recorte temporal elegido abarca el período que va de 1992 a 2012. A pesar de existir antecedentes que prepararon el camino para realizar la privatización, es en 1992 que se llevó a cabo la principal reforma, cuyo primer paso fue el cambio en el tipo societario de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, que era una Sociedad del Estado, pasa a convertirse en una Sociedad Anónima. Se tomará como límite temporal la sanción del marco regulatorio que surge de la promulgación de la Ley N° 26.741 que declaró de interés público nacional

la explotación de hidrocarburos, con el objetivo de lograr el autoabastecimiento (ypf.argentina.ar, 2012).

Una mirada sobre la historia de YPF permite observar cómo fue mutando la composición de la empresa y con ella su naturaleza. Hasta 1993, el Estado Nacional mantenía el 20% de las acciones y la acción de oro, y un 12% las provincias; mientras que el sector privado, compuesto por bancos y fondos de inversión de diversos países, era propietario del 46% de las accionares. En 1998, esta situación cambia, el sector privado pasa a poseer casi el 75% de las acciones, aunque el Estado mantenía la acción de oro.¹ Finalmente, en 1999 el Estado Argentino vendió a Repsol un 14,99% de las acciones de YPF, por medio de oferta pública sobre el resto de capital. En junio del mismo año, Repsol compró el 55% de YPF y el 11% de las provincias con lo que suma casi el 90% del total del paquete accionario de la empresa.

En el año 2008, se sumó el Grupo Petersen; el nuevo actor compró el 14,9% de las acciones de YPF por USD 2.235 millones, aumentando en mayo del 2011 su participación accionaria en un 10%. Para fines de ese mismo año, la composición accionaria de YPF quedó compuesta de la siguiente manera: el Grupo Petersen el 25,46% de YPF, la compañía Repsol el 57,43%, el 17,09% restante en manos de inversores privados, flotando en bolsa, y un 0,02% en poder del Estado Argentino, que todavía conserva la acción de oro.(Continental, 2012)

En los últimos años, se ha debido importar energía debido a que el mercado interno de hidrocarburos es incapaz de satisfacer la demanda en ascenso, motivada por el fomento al consumo por parte del Estado y la desvinculación del precio interno del combustible con respecto al precio internacional. La importación de energía ha generado una salida importante de reservas (divisas), para abastecer a precio barato los requerimientos energéticos de una economía en movimiento. Es en este marco en donde el gobierno acusa a Repsol de desinversión en exploración, de explotación irresponsable, de daños ecológicos y fuga de cuantiosas ganancias.

El gobierno nacional oficializó el 7 de Mayo de 2012 la Ley, votada por amplia mayoría en el Congreso y promulgada por la presidenta, que declara de *"interés público*

¹Página oficial de YPF Recuperado el 12 de 08 de 2012, de <http://www.ypf.argentina.ar/notas/C9-ypf-parte-de-nuestra-historia.php>

nacional el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos" y establece la reestatización del 51% de YPF.

El análisis de las causas que llevaron a la nacionalización de YPF es relevante porque en él convergen varios factores. Éstos permiten, por una parte, conocer cuáles fueron las dificultades que no se supieron sortear para la correcta administración por parte del Estado y, al mismo tiempo, nos permiten entender por dónde transita la realidad de este sector en la actualidad.

Al igual que en la década de los '90, nos encontramos en una época de cambios donde los grandes relatos (como el neoliberalismo) se encuentran en crisis. Una vez más, el Estado debe replantear su rol y hacer frente a los nuevos desafíos económicos, ya sea a través de políticas públicas o regulando a terceros. Es por ello, que resulta importante analizar el diseño de estas políticas, determinar cuán pertinentes son y el rol que juega la coyuntura en su elaboración. Por ello, empezamos por analizar cómo funcionó la regulación estatal con respecto a YPF en la década de los '90 y continuamos hasta la actualidad.

En términos de antecedentes, los estudios realizados por Gerchunoff (1998) y Azpiazu (2001) brindan un panorama general sobre las privatizaciones en Argentina; por su parte, Kuzulj (2002) trata las consecuencias de la privatización sobre el impacto en la inversión y la renta. Otro ejemplo, es el análisis de Basualdo, González, Fernández y Barrera (2012) que versa sobre la sub-exploración y sobre explotación hidrocarburífera en la Argentina.

Es en este punto donde entendemos que analizar esta temática representa un relevante aporte para la disciplina de la Ciencia Política como área de estudio. Siendo el aporte de este TFG la identificación de las causas y su análisis sobre la incidencia del Estado como regulador de servicios y visualiza cuáles pueden ser las dificultades que pueden surgir a la hora de regular YPF por medio del marco regulador (surgido de la Ley N° 26.741). A modo de supuesto, el presente trabajo intenta explicar cómo la privatización de YPF y su deficiente regulación pueden ser las principales causantes de la reciente nacionalización.

Las preguntas iniciales desde las cuales partimos fueron: ¿A partir de qué factores políticos y económicos se pueden entender la privatización de YPF y, con posterioridad, su

nacionalización? A partir de esa respuesta, es que se vuelve relevante dirigir la atención sobre: ¿Cuál es la relación entre la implementación de la privatización y la implementación de la reestatización?

A partir de la situación problemática recién desarrollada, el siguiente TFG buscará, en primer lugar, analizar cómo el contexto nacional impacta en la regulación de YPF en su proceso de privatización. En segundo lugar, se precisará de que manera el cambio en el contexto nacional y el marco regulatorio previo propiciaron la nacionalización de la empresa. A posteriori, se problematizan los procesos de regulación en ambos momentos.

OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN

Objetivo General

- Analizar la Regulación Estatal de YPF (1992-2012) a partir de aspectos políticos y económicos para comprender el proceso de Nacionalización.

Objetivos Específicos

- Analizar el contexto económico-político nacional en el proceso de privatización de YPF (1985-2002).
- Analizar el contexto económico-político nacional en el proceso de nacionalización de YPF (2002-2012).
- Describir y comparar el marco regulador de YPF post '90 con el instaurado en la nacionalización.

MARCO TEÓRICO

El hilo conductor de este TFG supone que las causas que llevaron a la nacionalización de YPF se asocian a los condicionantes económicos y políticos que determinaron la regulación de YPF SA, y las posteriores modificaciones que se realizaron. Esto significa que la intervención estatal a la empresa en 2012 encuentra sus causas en las decisiones sobre la regulación que rigió a YPF SA durante los '90.

Este supuesto de investigación hace necesario que se analice el proceso de regulación de YPF a la luz del modelo que nos plantea Oszlak (Oszlak, Felder, & Forcinito, 2000) para la privatización, entendiendo que el mismo nos permitirá explicar algunas de las causas que llevaron a la nacionalización. Para ello, es necesario esclarecer dos conceptos claves en este trabajo: por un lado, el de privatización y, por otro, el de nacionalización.

Se entiende por privatización a la venta de una empresa, por medio de licitación pública. El proceso puede ser parcial o total, mientras que en el primer caso se cede un porcentaje determinado de acciones; en el segundo se cede el cien por ciento de las acciones de la empresa. Cuando el proceso es parcial, el Estado participa desde adentro del Directorio en la toma de decisiones de la empresa. En el total, el Estado no participa del directorio, pero lo puede hacer desde afuera, a través de un marco regulatorio o por medio de un ente regulador (Menin, F y Cerdá, M, 2006).

En contraposición, por “Nacionalización” se entiende a la apropiación y control por parte del Estado, el cual asume la administración de una empresa privada o de la totalidad de un sector económico (varias empresas), manejadas con anterioridad por particulares extranjeros. Dicha expropiación implica una indemnización a los anteriores dueños y, para hacerla, se deben argumentar razones de eficiencia económica o de mayor justicia social (utilidad pública).

En este punto, es pertinente aclarar la elección por el término “Nacionalización”, diferente al de “Estatización”. Si bien ambos conceptos serían aplicables a nuestro caso de estudio, debido a que hacen referencia a la existencia de una expropiación; el término “Nacionalización” es el adecuado ya que denota que los expropiados son extranjeros. Recordemos que, en el caso de análisis, la expropiación se realizó a Repsol que es una empresa española.

Para una mejor comprensión resultará necesario delimitar el concepto “regulación”. Oszlak (2004) nos brinda cuatro características que él atribuye a la regulación:

- Una función indelegablemente estatal, ejercida principalmente sobre actividades privadas (aunque, a veces, también públicas);
- En las que está involucrado un interés social;
- Orientada a incidir sobre el comportamiento de quienes desarrollan esas actividades, para preservar ese interés social;
- Amparándose para ello en una normativa que da fuerza ejecutiva y legitima la intervención estatal, haciendo posible, en casos de incumplimiento, la aplicación de sanciones.

Con esto se hace referencia a que la protección del interés social, fundamenta y justifica la intervención del Estado en la vida social. Es decir, la regulación estatal debe, primero, estar motivada y dirigida hacia el bienestar colectivo y, segundo, desarrollarse en el marco de la caracterización de Oszlak (2004).

Por otra parte, pero aún en este marco, se puede aceptar fácilmente que los hidrocarburos son comúnmente definidos como un recurso estratégico de los países debido a que inciden directamente en el nivel de autonomía. Si bien en la Argentina de los '90 este recurso no se definió como un recurso de interés nacional, durante la era kirchnerista se considera que el control de los hidrocarburos es necesario para poder mantener el modelo económico y hacer frente a la gran salida de divisas, como resultante de la necesidad de importar este recurso.

Vale aclarar que un sector estratégico es aquel donde la actividad está relacionada con un recurso que se considera de importancia excepcional, pudiendo ser esencial para la seguridad nacional y/o poseer una importancia crucial para el conjunto de la economía. Con al menos una de esas condiciones presente, el Estado suele intervenir en dichos sectores.

El sector en cuestión, se considera estratégico porque las reservas de petróleo y gas son recursos sobre los cuales tiene derecho la comunidad y su explotación debe ser controlada para salvaguardar el patrimonio público nacional. Por este motivo consideramos importante estudiar el rol que desempeñó el Estado al desregular y controlar el sector hidrocarburífero en el proceso de desregulación y en la posterior nacionalización.

Un Estado Regulador es aquel que “... pretende proporcionar respuestas específicas a problemas circunscriptos, respetando en la medida en que sea posible, las lógicas de acción de los sistemas regulados” (Majone y La Spina, 1993). Estas formas de intervención suponen una relación entre el propio Estado, los actores privados pasibles de la regulación -en general empresas privadas proveedoras de bienes y/o servicios críticos- y los receptores de estos bienes o servicios, se trate usuarios, clientes o ciudadanos en general.” (Oszlak & Felder, 1997)

Como ya dijimos anteriormente, se usará el modelo de privatización planteado por Oszlak (Oszlak, Felder, & Forcinito, 2000) para comparar el proceso de privatización que se llevó a cabo en la República Argentina. En el modelo de Oszlak, se expresa que los entes reguladores deben crearse una vez dispuesto el marco regulatorio para las actividades del respectivo sector, y antes de la firma de los contratos. De esta manera, se asegura que los contratos que en definitiva suscribe el gobierno no se aparten de la letra y el espíritu de ese marco regulatorio, extremo que precisamente el ente debe impedir. Es por ello que, con el fin de verificar cual es el grado de responsabilidad en el accionar de la empresa, es importante analizar el marco regulatorio que rigió a YPF y el rol del ente regulador antes de ser nacionalizado. En este ejercicio, se entenderá por deficiencia técnica a todo apartamiento que exista entre la realidad analizada y el modelo elegido.

Como bien lo explican Majone y La Spina citado por (Oszlak, Felder, & Forcinito, 2000), la función del ente regulador, en general, comprende el control del cumplimiento de las obligaciones a cargo de los prestadores privados de servicios públicos o del propio estado (empresa estatal) y la protección de los derechos de los usuarios. Esta función es ejercida por organismos que gozan de poderes:

- *quasi* judiciales, como el de imponer el cese de ciertas actividades
- *quasi* legislativos, consistentes en adoptar reglas de conducta obligatorias; administrativos y de gestión, permitiendo interferencias que incluso penetran en la actividad empresarial
- ejecutivos, de investigación y de programación que incluyen amplias facultades de obtención de información, audición de testigos, expertos, partes interesadas, realización de investigaciones sobre el problema que es objeto de intervención y recomendación de nueva legislación.

Para analizar cómo se lleva a cabo la función de control utilizaremos lo que O'Donnell (2004) denomina *Accountability*. Este es un concepto asociado a la rendición de cuentas, a la responsabilidad (responder por, dar cumplimiento) a nivel básicamente de la gestión pública. Siguiendo la clasificación de este autor existen dos tipos, por un lado *Accountability* Horizontal y por otro la *Accountability* Vertical.

La *Accountability* Horizontal hace referencia al control que ejercen instituciones o individuos ubicados en la esfera pública, dirigidos a controlar o supervisar otras instituciones o individuos situados en la misma esfera. Estos controles están basados en la idea de dividir, y en la medida de lo posible, balancear varias agencias ubicadas en la cima del Estado, que pueden emitir decisiones colectivamente vinculantes y respaldarlas con la supremacía de la coerción.

La *Accountability* Vertical se subdivide en dos tipos, la tradicional la cual se ejerce a través del voto en las elecciones resultando muy poco efectiva para el control del sector. Su principal limitación radica en que hay que esperar entre elección y elección. Sin embargo existe otro tipo de control vertical, el societal, su ventaja es que resulta más inmediata, porque surge como respuesta social al descontento sobre una situación y se caracteriza por despertar o motivar la rendición de cuenta o la activación de los mecanismos de *Accountability* Horizontal.

En el TFG se hará principal hincapié en el control del tipo horizontal, considerado más eficiente por la complejidad que representa para los ciudadanos estar informado de manera global sobre el sector, haciendo poco efectiva la *Accountability* Vertical o Societal. Esta tarea debe ser realizada por un ente especializado con la suficiente autonomía y autarquía para poder realizar efectivamente el control sobre el sector. Al mismo tiempo, consideramos que la *Accountability* Horizontal resulta complementaria al modelo planteado por Oszlak como el procedimiento a seguir en cuanto a regulación estatal. Este procedimiento sugiere que los pasos sean: el establecimiento de un Marco regulatorio, luego la creación de un Ente regulador y, por último, la firma del Contrato.

El análisis propuesto, no consiste en otra cosa que en el análisis de una política pública. O sea en el estudio del "... conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión que concita la atención de las sociedad civil" (Oszlak y O'Donnell, 1987).

Típicamente, la ejecución de una política pública se divide en cinco momentos: la formación de la agenda, la formulación, la adopción, la implementación y la evaluación. Sin embargo, en la realidad estos momentos se entrecruzan y no necesariamente se cumplen los pasos de esta manera. Esta situación es la que da lugar a la búsqueda de causas económicas y políticas que determinen cierta toma de decisiones.

En los diferentes períodos que tratamos, la toma de decisiones se ve condicionada por una determinada “Agenda Estatal”, ésta refleja las cuestiones socialmente problematizadas y que consiguen la atención de las instituciones que conforman al Estado (en sus distintos niveles y poderes). A este respecto, coincidimos con Oszlak, O. & Gantman, E. (2007) en que “El Estado existe en tanto y en la medida en que tenga cuestiones por resolver, las que por lo general no pueden ser solucionadas por ningún otro actor individual o colectivo.”

En nuestro caso de estudio, la urgencia que demanda el contexto nacional, y con ella el distanciamiento del modelo de regulación propuesto por Oszlak (2004), son dos de los factores seleccionados a la hora de observar a YPF y sus resultados en el período abordado. Por lo tanto, la fisonomía estatal, la organización y los recursos reflejan la naturaleza de esas cuestiones y las modalidades que emplea para intentar resolverlas en cada período.

MARCO METODOLÓGICO

Debido a que la aplicación de una metodología de investigación conduce al conocimiento científico; en este apartado nos propusimos describir el proceso por el cual abordaremos el estudio de nuestra situación problemática. La metodología de investigación permite que el investigador elija las herramientas para alcanzar los objetivos y arribar a las conclusiones.

En este TFG, que se enmarca dentro de las Ciencias Sociales, y más específicamente en la Ciencia Política; realizamos el análisis siguiendo la metodología planteada por Sampieri. El estudio cuenta con un análisis principalmente descriptivo y con algunas etapas exploratorias para lograr explicar cuáles fueron las causas que llevaron a la nacionalización de YPF. El diseño elegido, es el de investigación no experimental porque no realizamos manipulación de variables, sólo llevamos a cabo un análisis de contenidos, a partir de estudios preliminares de otros autores.

La estrategia metodológica consistió en la revisión documental, tanto de fuentes primarias como secundarias (Sampieri, Fernández Collado, Baptista Lucio, 1991). Se han elegido estas herramientas porque las consideramos pertinente para dar respuesta sobre las causas políticas y económicas que llevaron a la nacionalización de YPF.

Resulta pertinente aclarar que el trabajo se basa principalmente en el análisis de fuentes secundarias, más concretamente en publicaciones referidas al contexto en el cual se implementó la privatización y sus posteriores modificaciones hasta la reciente nacionalización.

La investigación fue abordada desde un enfoque metodológico cualitativo para la interpretación y valoración de los datos cuantitativos. Al mismo tiempo, tuvimos en cuenta el contexto y actores implicados bajo el proceso que desencadenaron en la expropiación a Repsol. Creemos que esta herramienta fue clave a la hora de analizar el contexto político y la regulación Estatal en relación a YPF desde que fue privatizada hasta su nacionalización.

A esta metodología fue complementada con un análisis de tipo cuantitativo, en donde consideramos utilizar datos estadísticos, como ser el nivel de producción, explotación, reservas, exportaciones e importaciones. Los datos estadísticos nos permitieron llevar a cabo una descripción a través del tiempo para conocer de forma más acabada los procesos

analizados. La elección de este método radica en que nos permite revelar las tendencias, regularidades y las relaciones en el fenómeno u objeto de estudio, que en muchas ocasiones no se perciben de manera inmediata. Esta herramienta fue clave a la hora de analizar los condicionantes económicos, los niveles de reservas, la producción y la inversión de YPF desde que fue privatizada hasta la reciente nacionalización. Consideramos que la combinación de estas dos técnicas de recolección de datos nos permitió una mayor flexibilidad para dar respuesta al interrogante en cuestión y alcanzar la comprensión del fenómeno en estudio.

Utilizamos para la investigación fuentes primarias, que fueron abordadas en base a revisión y análisis de documentos. Las fuentes primarias que se utilizaron fueron Leyes y Decretos, algunos de ellos son:

- Ley de Reforma del Estado N° 23696
- Privatización de Gas del Estado Sociedad del Estado N° 24076
- Decreto N° 1055
- Decreto N° 1212
- Decreto N° 1589
- Ley de Expropiación de YPF N° 26741

Al mismo tiempo, se utilizaron fuentes secundarias elaboradas por especialistas, estudios científicos que explican la situación posterior a la privatización de la empresa como también los análisis de coyuntura, que fueron de gran importancia para dar respuesta a la pregunta sobre las causas que llevaron al Estado a expropiar el 51% de las acciones de Repsol.

Las variables a utilizar serán:

- Condiciones (situación - condicionamientos) políticas en Argentina en los '90 y en la actualidad.
- Condiciones (situación - condicionamientos) económicas en Argentina en los '90 y en la actualidad.
- Condiciones (situación - condicionamientos) del sector hidrocarburífero en Argentina en los '90 y en la actualidad.
- Condiciones (situación - condicionamientos) de YPF en los '90 y en la actualidad.

CAPÍTULO 1: PRIVATIZACIÓN DE YPF

El presente capítulo responde al primer objetivo específico del TFG. Buscamos analizar el contexto económico-político nacional en el proceso de privatización de YPF. Con este propósito realizamos una revisión histórica empezando por el contexto en el cual YPF fue privatizada, describiendo al sector hidrocarburífero y el contexto de reforma del Estado en el cual se privatizó YPF. Se hizo hincapié en el aspecto económico para explicar las decisiones políticas para entender cómo y por qué se privatizó YPF. Esto nos permitió comparar cómo fue administrada YPF SA y cuánto se distanció del modelo planteado por Oszlak (Oszlak, Felder, & Forcinito, 2000). Al mismo tiempo descaremos cómo el sector hidrocarburífero fue definido para poder entender las limitaciones en la *Accountability*.

1.1. Antecedentes al Proceso de Reforma del Estado

Para analizar las causas políticas y económicas que llevaron a la nacionalización de YPF es necesario remontarse a la historia de YPF, para poder comprender mejor cuales fueron los condicionantes que llevaron a la situación en la cual se propició la expropiación del 51% de las acciones a Repsol.

En la década de los ´80 nuestro país (al igual que numerosos países de la región), se encontraba con un Estado debilitado a causa del déficit fiscal y el estancamiento económico. Durante los primeros tiempos de su gestión, el gobierno radical se abstuvo en materia de empresas públicas definiendo el papel del Estado acorde a los lineamientos tradicionales del partido. Sin embargo, en 1985, a partir del fracaso del plan heterodoxo aplicado, el Gobierno se comprometió con los organismos multilaterales de crédito, el FMI y el Banco Mundial, a iniciar un proceso de privatización de algunas empresas públicas. Sumado a esto, se propuso llevar a cabo una apertura de la economía a capitales extranjeros junta a una reducción del gasto público.

En febrero de 1986 el Presidente Alfonsín introdujo cambios en la política de privatizaciones, su objetivo ya no parecía estar dirigido a desprenderse de porciones del aparato estatal de escasa rentabilidad, sino de aquellos sectores donde el capital privado se mostraba fuertemente interesado. Este cambio parecía basado más sobre necesidades

económicas que en consideraciones ideológicas, ya que era necesario apuntalar la recaudación fiscal para sostener el alicaído Plan Austral. En dicho contexto se empezó a nombrar la necesidad de privatizar las petroquímicas estatales. En el sector existían empresas extranjeras dispuestas a invertir, debido a la esperada rentabilidad, lo cual prometía la obtención de buenas ganancias en el área. No obstante, con el fin de llevar a cabo esta acción, el argumento empleado por el gobierno consistió en afirmar que el sector daba pérdidas económicas y brindaba una producción y una distribución deficiente.

La primera política dirigida hacia el sector se produjo en 1985 con el denominado Plan Houston, que ofreció 165 áreas petroleras para la exploración y la explotación. Esta propuesta fue presentada como una de las fórmulas de la administración alfonsinista para ensanchar las reservas petroleras de la Nación a través del incremento de la tarea exploratoria. Dicho plan estaba dividido en tres etapas que contemplaban un período prospectivo para la realización de pozos exploratorios; un plazo de un año para que las empresas privadas estudiaran las factibilidades de comercialización de las zonas exploradas; y la habilitación para explotarlas por 20 años. Justamente en los acuerdos celebrados por entonces con el FMI y el Banco Mundial, figuraba el compromiso de Argentina a iniciar procesos de privatización de las empresas públicas.

El diagnóstico en el que se basaba la propuesta era el deterioro irreversible de las empresas estatales, el déficit fiscal crónico, y el fuerte endeudamiento externo, circunstancias todas que marcaban la imposibilidad de generar recursos para la inversión que hacía falta en servicios públicos para lograr su eficiencia. La propuesta, entonces, apuntaba a asociar a las empresas estatales, capital privado nacional y extranjero de riesgo, además de aportar el gerenciamiento de operadoras internacionales calificadas (Thwaites Rey, 1999).

1.2.Contexto Económico Nacional en el Proceso de Privatización de YPF

El proceso de Reforma Estatal se puede dividir en dos etapas. La primera, consistió en la reducción del aparato estatal mediante la transferencia a terceros de la responsabilidad de producir determinados bienes y servicios, tanto para usuarios de la sociedad como para el propio Estado. Los principales instrumentos fueron: la privatización, descentralización,

tercerización y desregulación de numerosas actividades económicas. En este contexto, se privatizaron Gas del Estado e YPF. (Oszlak, Felder, & Forcinito, 2000). La segunda fase, o “reformas de segunda generación”, intentó hacer más eficiente al sector burocrático administrativo, ya reducido, el sector de los hidrocarburos no fue incluido. Las reformas de primera generación se llevaron a cabo en el marco de la Ley N° 23.696 la que dispuso el estado de emergencia administrativa en materia de “prestación de los servicios públicos, la ejecución de los contratos y la situación económica financiera para el sector público nacional, por un lapso de un año”.

Recordemos que, se entiende por privatización la venta de una empresa, por medio de licitación pública. El proceso puede ser parcial o total. En el primer caso se cede un porcentaje determinado de acciones; a diferencia del segundo en el cual se cede el cien por ciento de las acciones de la empresa. Cuando el proceso es parcial, el Estado participa desde adentro del Directorio en la toma de decisiones de la empresa. En el total, el Estado no participa del directorio, pero lo puede hacer desde afuera, a través de un marco regulatorio o por medio de un ente regulador. (Menin, F y Cerdá, M, 2006)

En la década de los '90 se implementó, bajo el gobierno del peronista Carlos Menem, un proceso de privatización, desregulación y apertura de la economía que incluyó a la energía y la industria de los hidrocarburos. Este proceso permaneció durante toda una década. El plan hacia YPF sufrió un giro significativo durante la gestión menemista, con consecuencias que se arrastran hasta la actualidad. Es por ello, que es necesario entender cómo se tomaron aquellas medidas y cómo influyeron mas tarde en el régimen impuesto por el gobierno Kirchnerista en mayo del 2012.

En febrero de 1989 la economía argentina ingresó en una dinámica hiperinflacionaria que precipitó en julio la sustitución del presidente Alfonsín por el peronista Carlos Menem, en el marco de tasas de inflación mensuales de alrededor del 200%. Los indicadores macroeconómicos mostraban una caída del PBI, hiperinflación, mayor desempleo, caída del salario real, pérdida de reservas y una situación fiscal extremadamente débil. Con la salida anticipada del radicalismo y la llegada de Carlos Saúl Menem al gobierno, el proceso de desregulación y privatización tuvo una importante profundización. Con escasa credibilidad, el nuevo presidente, se encontraba condicionado por su origen peronista y una realidad en el cual las recetas implementadas por su partido, en el pasado, se encontraban agotadas. En

este marco, Menem fue obligado a revertir su mala reputación con un audaz cambio de estrategia que llevó a cabo luego de acceder a la presidencia.

A pesar de que la sociedad argentina se hallaba acostumbrada a convivir en un clima de alta inflación (como aquel episodio económico negativo de 1989, que amenazó con repetirse hacia fines de 1990 e inicios de 1991), este hecho redujo considerablemente la resistencia a las políticas de ajuste macroeconómico y de reestructuración del sector público (Kuzulj, 2002). La supuesta ineficiencia del sector petrolero y la crisis política económica argentina vivida en aquellos años, prepararon las condiciones para que a nivel social fuera aceptada positivamente la privatización del sector.

Una situación de crisis colectivamente percibida. Sus efectos político-institucionales se manifiestan a través de tres canales principales. Primero, las crisis tienen el efecto de desacreditar las posturas y las ideas de la administración anterior y predispone a la opinión pública a conceder a quienes acceden al gobierno un amplio mandato para actuar sobre la emergencia. Segundo, las crisis instalan un sentido de urgencia que fortalece la creencia de que la falta de iniciativas sólo puede agravar las cosas; en estas circunstancias, los escrúpulos acerca de los procedimientos más apropiados para tomar decisiones dejan paso a una aceptación de decisiones extraordinarias. Tercero, las crisis no sólo agudizan los problemas colectivos sino que generan además un extendido temor por el alza de los conflictos sociales y amenazas al orden institucional. Todo ello amplía los márgenes para la acción de los líderes de gobierno e intimida a las fuerzas de oposición. (Torre, 1998, pág. 18)

Como bien lo explica Torre:

El ingreso de las reformas estructurales en la agenda pública puede ser visto como la manifestación de un proceso iluminado por Albert Hirschman en su estudio pionero sobre las tácticas de reforma económica: sucesivos fracasos en resolver un problema público políticamente relevante para las élites gubernamentales tienden a generar presiones en favor de soluciones más amplias e integrales; en esas circunstancias se crea el contexto propicio para que fenómenos de la realidad social y económica sean articulados desde nuevas perspectivas conceptuales en la búsqueda de salidas a la emergencia. (Torre, 1998, pág. 7)

En los primeros años del gobierno menemista, YPF debió desprenderse de áreas petroleras y otros activos, a pesar de que su privatización no estaba prevista en la ley marco sancionada a mediados de 1989, que reglamentaba la reforma del Estado. Esto se debió, al menos en parte, al condicionamiento por una fuerte inestabilidad macroeconómica con la cual se encontró el presidente Menem al inicio de su mandato. El proceso de Reforma del

Estado se estableció por medio de la Ley N° 23.696 sentando las bases para las posteriores privatizaciones. Dicha ley declaró en estado de emergencia a la prestación de los servicios públicos, a la ejecución de los contratos públicos, a las empresas públicas, la situación económica y financiera del Estado Nacional. Facultó al Poder Ejecutivo para proceder a las privatizaciones, contrataciones y concesiones de ciertas empresas o sectores sin la necesidad de sancionar una ley especial por parte del Congreso.

Las diferentes actividades del sector fueron agrupadas para su tratamiento y reglamentación en dos segmentos, a los cuales se denominó *upstream* y *downstream*. El primer término hace referencia a todas aquellas actividades de producción y explotación del petróleo y gas; y el segundo a las actividades correspondientes al transporte y distribución de gas. A pesar de ser ambos pertenecientes al sector hidrocarburífero, su tratamiento fue diferenciado. En 1989 se dictaron tres decretos que desregularon el mercado de hidrocarburos: 1055/89, 1212/89, 1589/89. Con ellos, el *upstream* fue totalmente desregulado, sometiéndose a las leyes del mercado, la libre disposición de las reservas de petróleo y gas para su explotación.

A partir de los decretos mencionados:

- YPF devolvió áreas de exploración para su posterior licitación al sector privado.
- Se convirtieron en asociaciones y en concesiones los anteriores contratos entre empresas contratistas de YPF y esta última.
- Se licitan áreas marginales de YPF
- Se licitan áreas centrales de YPF
- Se establece la libre disponibilidad del crudo para todos los operadores
- Se autoriza a exportar e importar
- Se elimina la "mesa de crudos" por la libre adquisición de los mismos en el mercado interno y externo
- Se posibilita la instalación de nuevas refinerías y bocas de expendio de combustibles
- Se equiparan los precios internos a los internacionales
- Se establece un nuevo sistema de gravámenes para los derivados de petróleo
- Se autoriza la libre convertibilidad en divisas de los ingresos de los operadores en todos los eslabones de la cadena sean por ventas en el mercado interno o externo
- Se regula el uso de los ductos y otras instalaciones de transporte de YPF para que puedan ser utilizadas por terceros

- Se define la venta de nuevas áreas de producción, de refinerías, de ductos, de barcos y de otras instalaciones de YPF
- Se propone la privatización de la empresa YPF y la promulgación de una nueva Ley de hidrocarburos (Kuzulj, 2002, págs. 16-17)

En este momento, es pertinente detenernos para recordar el proceso de regulación propuesto por Oszlak. Como se puede ver en el esquema presentado a continuación, para el autor la manera en la que debe darse la secuencia prevista para la privatización de un servicio público consiste en: primero, aprobar el Marco Regulatorio, posteriormente crear el Ente Regulatorio y finalmente realizar la Privatización.



Fuente: (Oszlak, Bresser Pereira , Cunill Grau , Garnier y Przeworski, 2004, pág. 26)

En 1992, el Poder Ejecutivo dispuso la transformación de la empresa sociedad del Estado en una sociedad anónima. Se inició así un proceso de reestructuración dirigida por el ingeniero José Estenssoro, en un contexto macroeconómico más estable, el cual permitió mayor flexibilidad en el diseño del esquema de privatización; ya no se imponía la urgencia del déficit fiscal y la urgencia por conseguir divisas para el Banco Central.

El Congreso sancionó la Ley N° 24.145 de “Federalización de los Hidrocarburos y Privatización de YPF”. Lo que caracterizó este proceso y lo diferenció de privatizaciones anteriores es que se dispuso una distribución atomizada de las acciones para evitar el control por parte de otra compañía petrolera, tanto local como extranjera. Otra de las características a destacar es que el Estado Nacional mantuvo el 20% de las acciones, que era el límite mínimo fijado por ley, con poderes de veto especiales para cualquier operación de toma de control. Por su parte, las provincias petroleras recibieron una cantidad considerable de acciones, de las que mantuvieron un 11%. Los empleados recibieron el 10% de las acciones, el resto de las acciones fueron vendidas en las bolsas de Buenos Aires y Nueva York. En esta primera etapa de reestructuración se podría decir que las modificaciones realizadas estaban dentro de las recomendables para no perder el

control de una empresa estratégica como YPF y poder contar con los fondos necesarios para la exploración e investigación que el Estado no podía afrontar. El Estado Nacional y las Provincias, como accionistas principales, mantenían presencia en el Directorio de la empresa.

Estas medidas hacen referencia al deber del Estado en su función de “regulador” (función indelegablemente estatal), que en este caso en particular debe ser ejercida sobre las actividades de YPF SA. La participación por parte del Estado se basa en la defensa del interés social, pudiendo ampararse para ello en una normativa que da fuerza ejecutiva y legitima la intervención estatal, haciendo posible, en casos de incumplimiento, la aplicación de sanciones. En base a esto, se legisló que la distribución de las acciones fueran atomizadas con el fin de evitar el control por parte de otra compañía petrolera, y poder así salvaguardar el interés social. El Estado se aseguraba una posición privilegiada en el directorio de la empresa manteniendo el 20% de las acciones del Estado Nacional y respetando las ventas atomizadas

Sin embargo, esto cambió a mediados de los ´90, la política menemista hacia YPF sufrió nuevas modificaciones a causa de los shocks macroeconómicos que afectaron a la economía argentina. Esto fue debido a la amenaza que sufrió el plan de convertibilidad, tras la crisis del llamado “efecto Tequila” (1994/1995). Cabe destacar que dicho plan fue el eje de toda la política económica de la gestión menemista.

Si bien la economía pudo recuperarse y Menem fue reelegido para una segunda presidencia, una nueva ley del Congreso, sancionada al calor de los temores del Tequila, autorizó al Ejecutivo a reducir del 20% a sólo una acción, como límite mínimo de participación del Estado en YPF. Estas acciones estatales de YPF fueron puestas a disposición de los fondos fiduciarios que se crearon para respaldar la solvencia de las entidades financieras, amenazadas por la crisis global. El Tequila quedó atrás y las acciones del Estado Nacional no fueron vendidas. Entretanto, los empleados vendieron su 10% y la mayoría de las provincias hizo lo propio, aumentando la participación privada en la empresa. (Gadano, 2012)

La atomización de las acciones fue lo que garantizó que el Estado mantuviera el 20%, y con ella las decisiones estratégicas de la empresa siguieron tomándose en Buenos Aires. La autorización legal para vender las acciones del Estado se mantuvo y fue

aprovechada por el presidente Menem, que en el último año de su mandato, vendió casi la totalidad de las acciones en respuesta a una nueva amenaza macroeconómica, surgida por dos condicionantes externos: por un lado la crisis asiática y por el otro la devaluación de la moneda brasilera.

En ausencia de una ley que impidiese al estado vender el 20% de sus acciones y de un ente regulador que ejerciera el control, las autoridades económicas echaron mano a las acciones de YPF para obtener recursos a corto plazo y dar respuesta a los evidentes desvíos en el programa fiscal financiero acordado con el Fondo Monetario Internacional, con el fin de dotar de ingresos al fisco.

Para poder realizar dicha venta se desechó el modelo de venta atomizada de acciones aplicado en la privatización original, y se decidió la venta en bloque con la autorización estatal necesaria para la toma de control de la empresa. Esto permitió el desembarco de Repsol, una empresa de tamaño similar a YPF que, con la venia del presidente Menem y mediante un fuerte endeudamiento, se quedó con prácticamente el 100% de las acciones.

El *management* de YPF cambió; el centro de decisiones estratégicas de la empresa se mudó de Buenos Aires a Madrid; la política de inversiones en Argentina quedó condicionada a las decisiones globales de inversión del grupo Repsol. La distribución de dividendos se volvió fuertemente agresiva, involucrando millonarios flujos de fondos desde Argentina a España (casi US\$ 1.500 millones anuales en 2001 y 2005), imprescindibles para que Repsol repagara las deudas contraídas para comprar YPF.

Con el abandono de las ventas atomizadas de las acciones y con ella la idea original del plan de privatización, se permitió el control total de YPF por parte de Repsol. Es así que en 1999, Repsol adquirió el 97,81% de la argentina YPF S.A. Lo cual implicó una inversión de 15.169 millones de dólares, aunque en rigor aplicó 13.158 millones de dólares para la adquisición de bonos de deuda reconocidos a un valor nominal de 15.169 millones (Gadano, 2012).

De este modo, la liberalización de los mercados y la desregulación de precios en boca de pozos se hicieron en un entorno poco apto para la formación de un mercado competitivo. Fue en este contexto que, primero las acciones residuales del Estado y luego la mayoría del capital, fueron vendidos a Repsol en 1999. Su venta a Repsol fue la consecuencia de dos factores que nada tuvieron que ver con su comportamiento como

firma: por un lado, la necesidad del fisco de contar con ingresos líquidos para cerrar las metas trimestrales con el FMI; por otro lado, la tasa de interés que pagaba YPF por su endeudamiento triplicaba la de Repsol. (Gerchunoff, Llach, 1998)

Dicha acción, significó una deficiencia en la regulación, porque se alejó de los principios en la que YPF SA fue privatizada para generar una descentralización de la propiedad de los recursos, de la administración de las concesiones y de la percepción de los derechos petroleros que alimentan directamente las arcas provinciales. Se trató de una internacionalización, en la que el Estado argentino renunció a toda influencia directa en la gestión de YPF, lo cual le permitió a las compañías productoras vender, tanto en el mercado nacional como en los mercados internacionales, en función de lo que se considerara más favorable.

La percepción del gobierno sobre el sector petrolero señalaba una serie de distorsiones que fueron todas resueltas mediante las nuevas medidas. Estas distorsiones se derivaban de la existencia de contratos petroleros con empresas privadas desventajosos para YPF. La desventajas consistían en el sobredimensionamiento de la empresa estatal, tornándola ineficiente, y en la existencia de un sistema de precios regulados y gravámenes excesivos.

1.3. Instrumentos legales para la reestructuración del sector hidrocarburífero

Para ejecutar las políticas de reestructuración del Estado, se desarrollaron diversos instrumentos legales, algunos de tipo genérico y otros específicos para el sector petrolero.

Como ser:

- Leyes de Reforma del Estado N°23696 del 18/8/89; N° 23697 del 1/9/89; N°23928 del 27/3/91

- Decretos Ley N° 1224/89; N° 1225/89; N°1757/90 y N° 2408/91

Mediante estas herramientas se propició la privatización de las empresas públicas, se modificó la política de precios de los hidrocarburos, se suspendieron los subsidios compensatorios, se afectó el pago de regalías, se dió igual trato al capital extranjero que al nacional, se suspendió la ley de compra nacional, se cambió la jurisdicción de la Secretaría de Energía, se profundizó el programa de privatizaciones petroleras, se autorizó la

capitalización de la deuda externa como mecanismo para las mismas y se creó la convertibilidad monetaria sobre la paridad fija de equivalencia un peso igual a un dólar estadounidense.

Otras de las herramientas específicas que aportaron a dicho proceso fueron los Decretos N° 1055 del 10/10/89; N° 1212 del 8/11/89 y N° 1589 del 27/12/89. Estos instrumentos básicos fueron “perfeccionados” por medio de una numerosa serie de Resoluciones y Decretos adicionales. Por medio de este paquete normativo se complementó y se amplió el espectro de medidas nombrados anteriormente:

- YPF devolvió áreas de exploración para su posterior licitación al sector privado.
- convirtieron en asociaciones y en concesiones los anteriores contratos entre empresas contratistas de YPF y esta última.
- licitaron áreas centrales y marginales de YPF
- se estableció la libre disponibilidad del crudo para todos los operadores.
- autorizó la libre exportación de petróleo, mientras que la exportación de gas se podía tramitar pidiendo un permiso a la Secretaría de Energía.
- autorizó la libre disponibilidad de divisas hasta el 70%.
- eliminaron la "mesa de crudos", mediante la cual la Secretaría de Energía asignaba cuotas de crudo a cada refinería por la libre adquisición de los mismos en el mercado interno y externo.
- posibilitó la instalación de nuevas refinерías y bocas de expendio de combustibles.
- equipararon los precios internos a los internacionales.
- estableció un nuevo sistema de gravámenes para los derivados de petróleo.
- autorizó la libre convertibilidad en divisas de los ingresos de los operadores en todos los eslabones de la cadena sean por ventas en el mercado interno o externo.
- regulo el uso de los ductos y otras instalaciones de transporte de YPF para que puedan ser utilizadas por terceros.
- definió la venta de nuevas áreas de producción, de refinерías, de ductos, de barcos y de otras instalaciones de YPF.
- propuso la privatización de la empresa YPF y la promulgación de una nueva ley de hidrocarburos.

Cabe destacar que varios de los ingredientes del paquete neoliberal y modificaciones llevadas a cabo en el sector, habían sido parte integral de las políticas económicas implementadas por regímenes autoritarios o francamente dictatoriales.

1.4.El Contexto Político Nacional

Al complicado escenario económico descrito anteriormente, se sumó la escasa credibilidad del nuevo presidente, condicionado por su origen peronista. En este marco, Menem fue obligado a revertir su mala reputación con un audaz cambio de estrategia que se produjo luego de acceder a la presidencia. La crisis política económica argentina vivida en los años pasados y la supuesta ineficiencia del sector petrolero, prepararon las condiciones para que a nivel social fuese aceptada positivamente la privatización del sector.

La provincialización o federalización era un deseo de las provincias desde el principio de la historia petrolera argentina. En la transformación neoliberal del sector petrolero, el gobierno nacional y los gobernadores de las provincias con hidrocarburos en su subsuelo acordaron en el Pacto de Luján de 1990 el reconocimiento del dominio y jurisdicción de los Estados provinciales, sobre los recursos naturales renovables y no renovables, superficiales y subyacentes, que se encuentren en su territorio. Con este pacto, el gobierno de Menem se aseguró el apoyo de los gobernadores nucleados en la Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos (OFEPHI) para los fines de la política petrolera en general y a la privatización de YPF en particular. Es por ello que la Ley N° 24.145 de 1992 estableció en su artículo 1° la transferencia del “dominio público de los yacimientos de hidrocarburos del Estado Nacional a las Provincias en cuyos territorios se encuentren”, pero simultáneamente estableció como condición que la transferencia se realizase posteriormente a la sanción y promulgación de una nueva ley que modificara la Ley de hidrocarburos N° 17.319.

Con la Reforma Constitucional de 1994 se estableció en el artículo 124 la consagración del dominio provincial, no sólo sobre sus hidrocarburos, sino sobre todos los recursos pertenecientes a sus límites territoriales: “Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”. Esto le significó a las

provincias la posibilidad de establecer políticas a nivel local, en la medida en que no entren en conflicto con las políticas nacionales. La jurisdicción (la capacidad para legislar) continúa en el Congreso de la Nación. Sin embargo faltaba una nueva ley de hidrocarburos para completar el proceso de transferencia, la cual no llegaría hasta el 2006 cuando se aprobó la Ley N° 26.197 de “Administración de las provincias sobre los yacimientos de hidrocarburos de sus territorios, lecho y subsuelo del mar territorial”, denominada Ley corta. La misma consolidó el proceso iniciado en los noventa y complemento al Decreto 546/03 que reconoció a las Provincias el derecho de otorgar permisos y concesiones sobre áreas en transferencia.

Con respecto a los logros políticos alcanzados a corto plazo por la reforma del Estado, podemos afirmar que la estabilización macroeconómica y la construcción de señales favorables a los ojos de la comunidad internacional, fue uno de los objetivos fundamentales en los primeros años del gobierno menemista. Esto nos permite comprender por qué se dio la subordinación de la reformas estructurales, condicionada por cuestiones económicas para fines políticos, en la cual la privatización de los hidrocarburos no quedó afuera.

Un hecho puso en evidencia la baja calidad institucional y la ausencia de un Ente regulador que defienda el interés social, frente a los intereses políticos del Poder Ejecutivo. El Poder Ejecutivo ejerció presión sobre el Congreso, cuando el plan de convertibilidad fue puesto en riesgo, tras la crisis del llamado “efecto Tequila” de 1994/1995. Es importante resaltar que este plan, no era solo una estrategia económica, sino que era el eje de toda la política en la gestión menemista. Si bien la economía pudo recuperarse, y Menem fue reelegido para una segunda presidencia, lo interesante aquí es destacar el poder ejercido por el Poder Ejecutivo, que con fuerte lobby ejercido sobre el Congreso, consiguió una ley sancionada por el Congreso al calor de los temores del Tequila. Como hemos mencionado, esta ley autorizó al Ejecutivo a reducir del 20% a sólo una acción, el límite mínimo de participación del Estado en YPF SA, autorizando a las autoridades económicas a echar mano a las acciones de YPF para obtener recursos a corto plazo que den respuesta a los evidentes desvíos en el programa fiscal financiero acordado con el Fondo Monetario Internacional, con el fin de dotar de ingresos al fisco y no sufrir consecuencias políticas. Se desechó el modelo de venta atomizada de acciones aplicado en la privatización original, y

se decidió la venta en bloque con la autorización estatal. Esto permitió el desembarco de Repsol, que con la absolución del presidente Menem y mediante un fuerte endeudamiento, se quedó con prácticamente el 100% de las acciones.

1.5. Reflexiones acerca de los condicionantes políticos y económicos en la privatización de YPF

La historia petrolera argentina se ha caracterizado por poseer un carácter pendular, con discursos aperturistas, seguidos de intervención Estatal, cuando los resultados esperados por parte del mercado no han sido positivos y el contexto internacional ha cambiado.

Uno de nuestros objetivos es dar respuesta a cuál fue el contexto económico en el cual fue privatizada YPF. El cual se ha caracterizado, en principio, por la inestabilidad y falta de confianza. El hecho de que en julio de 1989 se adelantara la salida del presidente Alfonsín para que el peronista Carlos Menem pudiera acceder al mandato, fue una clara decisión destinada a dar aires nuevos y proponer una solución a la economía que había ingresado en una dinámica hiperinflacionaria. Los indicadores macroeconómicos mostraban una caída del PBI, hiperinflación, mayor desempleo, caída del salario real, pérdida de reservas y una situación fiscal extremadamente débil. Las tasas de inflación mensuales eran de alrededor del 200%. Aquel episodio económico negativo de 1989, amenazó con repetirse hacia fines de 1990 e inicios de 1991, reduciendo considerablemente la resistencia a las políticas de ajuste macroeconómico y de reestructuración del Estado. Es en este contexto en donde se decide privatizar YPF, que a pesar de estar prevista en la ley marco de reforma del Estado, que reglamentaba como iba a ser llevada a cabo la reestructuración, sufrió varias modificaciones en su regulación que distaban de estar planificadas al momento que fue privatizada.

Esto nos permite ver que la decisión de privatizar YPF no se enmarcó en un plan de políticas públicas, sino que respondió más bien a necesidades económicas y coyunturales. La falta de planificación (entendida como diseño de una política pública) se ve plasmada en los reiterados cambios en la regulación, para dar respuesta a necesidades económicas de la coyuntura que rompieron con cualquier recomendación técnica sobre el manejo debido

hacia el sector. Resultando visible en la venta de acciones a Repsol que fue consecuencia de dos factores que nada tuvieron que ver con su comportamiento como firma: por un lado, la necesidad del fisco de contar con ingresos líquidos para cerrar las metas trimestrales con el FMI; por otro lado, la tasa de interés que pagaba YPF por su endeudamiento triplicaba la de Repsol (Gerchunoff, Llach, 1998). Es por esto que podemos afirmar que en la mayoría de las modificaciones, en cuanto a regulación de YPF y el sector las decisiones políticas, fueron fuertemente condicionadas por las económicas.

A fines de 1994 el plan de convertibilidad se vio amenazado tras la crisis del llamado “efecto Tequila”. Como hemos destacado, dicho plan no era solo una medida macroeconómica, sino que se trataba del eje de toda la política económica de la gestión menemista. La economía pudo recuperarse y Menem fue reelegido para una segunda presidencia sin hacer uso de esta herramienta, pero la ley autorizaba al Ejecutivo a reducir del 20% a sólo una acción como límite mínimo se mantuvo y con ella la autorización legal para vender las acciones del Estado. Esto fue aprovechado por el presidente en el último año de su mandato, motivado nuevamente por una nueva amenaza económica, surgida por la crisis asiática y por la devaluación de la moneda brasilera. Esto respalda nuestra afirmación de la ausencia de un plan de políticas públicas destinadas hacia el sector al mismo tiempo que se puede observar cómo reiteradas veces se ha echado mano al sector mediante modificaciones en la regulación para dar respuesta a necesidades económicas.

Una característica destacada de las privatizaciones es que, por lo general, prima la racionalidad política sobre la técnica, lo que supone generalmente un resultado distinto al inicialmente propuesto (Acuña, 2011). Bajo el paradigma neoliberal la reforma estructural del sector se podría describir en tres ejes. En primer lugar la desregulación del mercado; en segundo, la transformación de los hidrocarburos en *commodities* mediante la liberalización y desregulación del mercado; y por último la privatización de YPF y fragmentación del sector. La desregulación y privatización del mercado de hidrocarburos modificó la concepción y percepción del petróleo y gas como recursos estratégicos, transformándolos en *commodities*, es decir, en simples mercancías exportables.

Para una mejor comprensión, hay que entender que el contexto político en el que asumió Menem era de escasa credibilidad. Las crisis económicas vividas en los años pasados y la supuesta ineficiencia del sector petrolero prepararon las condiciones para que

a nivel social fuera aceptada positivamente la privatización del sector. El nuevo presidente necesitaba consolidar su poder a nivel nacional y para ello implementó diferentes medidas. Una de ellas fue la provincialización o federalización que era un deseo de las provincias desde el principio de la historia petrolera argentina, también y como ya hemos mencionado, el Pacto de Luján de 1990 jugó un papel importante a la hora de construcción de poder a nivel nacional. Con el reconocimiento del dominio y jurisdicción de los Estados provinciales sobre los recursos naturales renovables y no renovables, superficiales y subyacentes, que se encuentren en su territorio, Menem se aseguró el apoyo de los gobernadores nucleados en la Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos (OFEPHI), con el objetivo de fijar una política petrolera en general y el apoyo en la privatización de YPF en particular.

Retomando nuestro foco de análisis, se podría afirmar que el balance de la privatización fue positivo en cuanto a los objetivos políticos planteados a corto plazo, por lograr nuevamente la confianza de la comunidad de negocios y salir de la situación de estancamiento de las empresas públicas. Sin embargo, tuvo consecuencias negativas largo plazo porque en este proceso no fueron considerados factores necesarios tales como: la explotación racional de los recursos, la exigencia de inversiones obligatorias por parte de los capitales privados y la participación activa del Estado en decisiones primordiales para el sector y su evolución (Azpiazu, 2002). Esto se debió, al menos en parte, a la necesidad de reducir los gastos y dotar al Estado de recursos que le permitieran desarrollar sus actividades de inversión pública. Al mismo tiempo se intentó demostrar, tanto a los organismos internacionales de crédito, como a ciertos sectores de poder internos, que existía realmente la voluntad de reformular las líneas generales de la actividad estatal, abriendo juego a los inversores privados y reduciendo el gasto en áreas no fundamentales (Thwaites, 1994: 4).

Fue en este contexto (con YPF parcialmente privatizada), en el cual, primero las acciones residuales del Estado y luego la mayoría del capital fueron vendidos a Repsol en 1999. Algunos autores como Gerchunoff (2003) sostienen que ya sea porque se privilegió el mayor valor que obtendría el fisco por la venta de una empresa casi monopólica, o porque se quiso tener una empresa monopólica privada que pudiera competir internacionalmente, teniendo como consecuencia la privatización de YPF en bloque, en un

contexto de profunda desregulación del sector hidrocarburífero. Al diseñar la privatización se dejaron de lado recomendaciones de especialistas que, desde el campo académico, coincidían en que la solución más eficiente sería dividir la empresa en varias compañías. Esta estrategia se orientaba hacia la organización de un mercado menos concentrado, que hiciera posible conductas más competitivas.

Con respecto al *upstream*, fue desregulado y reducido al tratamiento como simples bienes. Al ser definido como tales, no recibieron ningún tipo de regulación específica o procedimiento especial como bienes estratégicos y operaron en un mercado competitivo, rigiéndose por las leyes del mercado. El Estado quedó entonces con muy pocos instrumentos para conducir el rumbo de la política energética, y se brindó a las compañías privadas con un destacado poder de decisión y la administración de los recursos en el área en función de sus propios intereses lucrativos.

Según afirman Oszlak y Felder (1997:9) “la urgencia gubernamental por transferir este servicio al sector privado acrecentó enormemente la capacidad de negociación empresarial.” Es así que esta privatización no se caracterizó por basarse en una técnica, sino más bien por una estrategia política, lo que conllevó a un proceso complejo en el cual, en palabras de Thawites Rey (1994), se entrecruzan problemas eminentemente técnicos con aspectos políticos, culturales e ideológicos. De ahí que la congruencia entre los objetivos explícitos, los implícitos y los efectivamente materializados constituya el resultado de una compleja amalgama de lo que Rey denomina “racionalidad técnica”, con “racionalidad política”, en la que están presentes las pujas de distintos actores sociales por imponer sus propias perspectivas y que se caracteriza tanto por la lógica de la negociación, como por la búsqueda del consenso y de su opuesta, la neutralización o aniquilamiento del adversario. El resultado del proceso es una mezcla de ambas, teniendo preeminencia la política, como en este caso, que supuso un resultado diferente al planteado al inicio del proceso de privatización del YPF.

La provincialización del dominio del subsuelo es un claro ejemplo, en el cual se buscó, por un lado obtener respaldo político y, por otro, beneficiar la capacidad negociadora de la empresa petrolera, esto tuvo como consecuencia la reducción en los instrumentos de política petrolera aplicables por el Estado Nacional y la exposición a las frágiles economías provinciales a los designios del gran poder de lobby de las petroleras

transnacionales. Según lo establece la reglamentación teórica respecto al tema en cuestión, los Entes Reguladores deben crearse una vez que se ha dispuesto el Marco Regulatorio para las actividades del sector y antes de la firma de los contratos de concesión. Todo ello, con el fin de asegurar que los contratos no entren en contradicción con el Marco Regulatorio y con los Entes Reguladores que amparan dicha actividad. (Oszlak, Bresser Pereira, Cunill Grau, Garnier y Przeworski, 2004) Sin embargo, buena parte de las medidas de ajuste y reformas lanzadas en ese entonces fueron hechas por medio de decretos después de concretarse la privatización.

Lo importante a destacar, son las oportunidades de veto existentes en el proceso de decisión, todas las instancias por las que una política pública debe pasar para conseguir la autorización y ser decidida e implementada. No debemos olvidar que la Ley N° 24.076 de privatización de Gas del Estado, fue aprobada en la Cámara de Diputados con la presencia de un legislador falso que permitió alcanzar el quórum (Gadano, 1998). Este hecho constituye una muestra clara de la pobre calidad institucional y de la gestión política existente en el período en el que se instrumentaron las reformas bajo el paradigma neoliberal.

Las deficiencias en cuanto a regulación quedan marcadas en muchos de los fines planteados en los Decretos, que a nuestro entender, se presentan en una lógica contradictoria y que resultan difíciles de corregir una vez que se encuentran implementadas. En el Decreto N° 1055 se expresa la necesidad de promoción, desarrollo y ejecución de planes destinados a incrementar la producción nacional de hidrocarburos. Mientras que con el Decreto N° 1212, se declara que los hidrocarburos serán de libre disponibilidad, pudiendo las compañías privadas, hacer uso de los recursos, extrayendo reservas sin restricciones o regulación estatal basándose en la lógica de generar mayores ganancias. La posibilidad de disponer libremente de crudo, entró en contradicción con la premisa de utilizarlos de modo eficiente. Como bien expresa Gerchunoff (2003:6) “la privatización de YPF y la forma en que se llevó a cabo fue uno de los peores errores del proceso”. La experiencia nos demuestra que las privatizaciones implementadas en nuestro país, fueron deficientes y no se realizaron siguiendo las recomendaciones de los especialistas. En la mayoría de los casos, los Entes Reguladores fueron creados después de que se aprobaban los Marcos Regulatorios y que se adjudicaban contractualmente la concesión de los

servicios, obteniendo resultados mal logrados en donde las empresas involucradas poseían un amplio margen de negociación, por contar con contratos que fueron hechos previos a la creación del Ente regulador.

Es por ello que consideramos que la manera en la que YPF fue privatizada y sus posteriores modificaciones en la regulación deben ser consideradas como las principales causas que llevaron años después a la nacionalización. A pesar de aparentar ser causas muy remotas, las deficiencias técnicas en la sanción del Marco regulatorio y las posteriores modificaciones al mismo, motivaron a que tarde o temprano se realice una intervención estatal para intentar sanear los errores cometidos en años anteriores. Al ser un sector estratégico y no ser regulado como tal, tuvo como consecuencia la sobre explotación y desinversión por parte de los privados, que al contar con grandes márgenes de discrecionalidad en cuanto a la rendición de cuenta, priorizaron sus intereses más allá de la explotación sustentable de un sector clave para el Estado. Las modificaciones *ad hoc* en la regulación fueron modificando de a poco los principales pilares neoliberales de los 90' hasta llegar a la sanción de la Ley N° 26.741 con la cual se modificó el marco regulatorio.

CAPÍTULO 2: NACIONALIZACIÓN DE YPF

En este capítulo se responde el segundo objetivo específico del TFG. En el analizamos el contexto económico-político nacional en el proceso de nacionalización de YPF. El mismo comienza con una revisión histórica abordando el agotamiento de los principales hitos del modelo neoliberal hacia el sector, para ello describimos la situación hidrocarburífera y analizamos de manera comparativa los indicadores de producción, reservas e inversiones. Hemos dado importancia al aspecto económico tanto del país como de la empresa para explicar cómo y porqué fueron tomadas las decisiones en cada ámbito. Esto nos llevó a examinar cómo fue administrada YPF SA y cuánto se distanció de las recomendaciones técnicas de especialistas, con el fin de demostrar que las limitaciones en la administración del sector hidrocarburífero y la deficiencia en la rendición de cuentas fueron las principales causantes de la reestatización de YPF.

Antes de iniciar con el análisis, resulta importante hacer un paréntesis para destacar la diferencia que existe entre el petróleo y el gas. Ya que la misma determina cómo es abordada cada área, en muchos casos nos centramos en el sector petrolero porque es percibido como un *commodity*, el petróleo presenta mayor facilidad para su transporte lo cual le permite ser comercializado globalmente, siendo su precio determinado a nivel internacional. Sin embargo el gas, no puede ser considerado aún como un *commodity*, por la limitación que presenta en su movilidad. Al no poseer un mercado mundial, sino más bien, un mercado regional su precio es determinado solamente a nivel regional².

2.1.El ocaso del modelo neoliberal y la improvisación de una nueva política hacia el sector hidrocarburífero

Si bien la crisis del 2001 no hace referencia directa al objeto de estudio, la misma es importante ya que determina el contexto político, económico y social en el cual el Kirchnerismo llega al poder. La crisis de diciembre del 2001 en Argentina fue una crisis financiera y política. Sus antecedentes se remontan hasta una década atrás, en la reforma

²Esto podría cambiar en el futuro con el avance en el desarrollo del gas natural licuado (GNL) a gran escala permitiría superar la limitación de la movilidad.

del Estado, sin embargo el punto de inflexión fue el denominado “corralito” que consistió en la restricción a la extracción de dinero en efectivo de plazos fijos, cuentas corrientes y cajas de ahorros. Estos hechos generaron una protesta social y masiva que se manifestó en las calles y en lugares públicos. Este grupo espontáneo de gente denominado por los medios como “los autoconvocados” no respondían a partidos políticos o movimientos sociales concretos. Lograron imponer un lema notorio: el “¡Que se vayan todos!” demostrando así el malestar social generalizado hacia la clase política. En los intentos de detener dicha protesta murieron 39 personas, 9 de las cuales eran menores. Hecho que finalmente provocó la renuncia del presidente Fernando De la Rúa, el 20 de diciembre del 2001, generando un escenario de acefalia presidencial. Durante los días y meses posteriores siguieron sucediéndose protestas y cacerolazos.

El 1 de enero de 2002 Eduardo Duhalde fue elegido presidente por dos años por la Asamblea Legislativa. Él puso fin a la Convertibilidad, decidiendo devaluar el peso en más de un 300% para relanzar la economía por medio de las exportaciones constituyéndose en la principal política para salir de la crisis. Es en este contexto donde la industria de los hidrocarburos aportó cuantiosos dólares procedentes de las restricciones e impuestos a las exportaciones. El Estado, como regulador, proporcionó respuestas (mediante leyes y/o decretos) a los problemas macroeconómicos causados por la devaluación. Con ellas, se modificaron muchos marcos regulatorios de manera *ad hoc*, como sucedió con el Decreto 645/2002 y el Decreto 867/02 y las Resoluciones de la Secretaría de Energía N° 140/02 y 166/02, con las cuales, la orientación exportadora de las empresas fue racionalizada mediante la introducción de mayores requisitos e incluso suspensiones intermitentes. Con respecto al petróleo, se estableció la obligación de registrar todas las exportaciones y se implementó un sistema de “cuotas” que restringieron las exportaciones de crudo. Con la Ley N° 25.561, Ley de Emergencia y Reforma del Régimen Cambiario, se habilitó al Estado a regular el sector. En su artículo 6° lo facultó a establecer derechos de exportación del crudo y derivados por un período de 5 años, lo que se repitió sucesivamente en 2007 y en 2011 donde se prorrogaron por 5 años más. El principal objeto de estas medidas es el de constituir una garantía contra la emisión de títulos de deuda del gobierno nacional en moneda extranjera. Con los Decretos 310/02 y Decreto 809/02 los niveles de retenciones fueron fijados en un 20% para el petróleo crudo y en un 5% para los derivados (Sabbatella,

2012). De esta manera se resolverían dos necesidades macroeconómicas a corto plazo: buscar el superávit comercial y el superávit fiscal.

2.2.La gestión kirchnerista: ¿Un nuevo modelo para el sector o simplemente medidas reactivas?

Las medidas expuestas en el apartado anterior se mantuvieron y profundizaron en el gobierno kirchnerista. Las disposiciones adoptadas hacia el sector energético por este gobierno se caracterizaron por la ambivalencia, configurando un panorama *sui géneris* que dificulta la posibilidad de asociarlo con rótulos habituales como ser el neoliberal o el desarrollista. Es por ello que resulta necesario describir esta gestión en sus diferentes momentos, teniendo en cuenta el contexto económico y político que influyera en la gestión hacia el sector.

El mandato de Néstor Kirchner inició en un contexto de estancamiento económico y malestar social, a estos factores se les debe sumar el escaso apoyo con el que asumió la presidencia. En principio la política hacia el sector hidrocarburífero quedó sometida al objetivo de consolidar el poder del Gobierno Nacional en las provincias. Para ello, se decretó (546/03) y se sancionó la Ley Corta 26.197/06, reafirmando la federalización del dominio de los recursos naturales consagrada en el artículo 124 de la Constitución Nacional de 1994. A partir de esto, se obtuvo el consentimiento de las élites políticas y económicas provinciales, y se cristalizó la división de la gestión y explotación de un recurso estratégico. Al mismo tiempo que se agigantaba el poder de negociación de las operadoras privadas, como lo demostraron al poco tiempo las excesivas condiciones de prórroga de la concesión del yacimiento Cerro Dragón (Chubut) a la Pan American Energy en 2007.

Paralelamente a esto, se fue profundizando un elemento que fue introducido en el gobierno transitorio de Eduardo Duhalde, este fue el esquema de retenciones, en noviembre de 2007 la inflación comenzaba a rondar el 20% anual y con la resolución 394 de la Secretaría de Energía se fijaron nuevos derechos de exportación con una alícuota variable atada a la cotización internacional del crudo, se establecieron valores de referencia y de corte para los hidrocarburos en el mercado interno, desacoplándolos de un incesante

incremento de su precio en el mercado mundial. Podríamos considerar que el aumento progresivo de la alícuota de las retenciones se consagró como una constante en las políticas petroleras del kirchnerismo. Sin embargo, estas medidas distan mucho de ser consideradas como una política pública, ya que en ellas la determinación de la agenda fue motivada por la coyuntura económica, la formulación de la propuesta no fue realizada por un Ente regulador, la adopción se caracterizó por ser mediante decretos y la evaluación fue (si es que existió) deficiente, porque estas medidas no resolvían el problema de fondo.

En el caso de la exportación de petróleo crudo, ésta aumentó de un 20% en 2002 a un 25% en 2004 más una sobretasa según el precio internacional, que en la práctica llevaron a la retención al 45%, amparado en las Resoluciones 337 y 532 del Ministerio de Economía. En el 2007, con la aplicación de la Resolución 394/07 del Ministerio de Economía, se adoptaron las retenciones móviles con un valor de corte de 42 dólares y un valor de referencia de 60,9, quedándose el exportador con sólo 42 dólares por barril de crudo, siempre que el precio internacional supere el valor de referencia. El alza en el precio internacional se disparó a partir del 2007, desde el 2000 al 2006 el aumento fue en promedio de US\$ 20 a US\$ 50 en el 2006, en el año 2007 alcanzó un promedio de US\$ 100. Esto explica la continuidad del esquema de retenciones y su profundización en el 2007. Sin este instrumento se hubiese disparado la espiral inflacionaria en el país. En relación al gas natural se introdujeron retenciones por primera vez en 2004 con un 20% mediante el Decreto 645/04. Trepano en el 2006 al 45% en base al precio fijado por el Convenio celebrado entre Bolivia y Argentina del 29 de junio de 2006 (Resolución 534/2006 del Ministerio de Economía), en el cual se estipuló en 5 dólares por MMBTU³ el precio de venta del gas natural boliviano a nuestro país.

La regulación de las exportaciones de los hidrocarburos no son una cuestión menor y un mero elemento dentro de una estrategia macroeconómica, por eso es importante entender qué función cumplen dentro de la política de un Estado para determinar si son concebidos como *commodities* o como un recurso estratégico. Las consecuencias resultan visibles cuando comparamos los niveles de reservas, en 1988 la Argentina contaba con reservas de gas para 34 años y de petróleo para 14 años, en el 2011 la ecuación se había

³Millones de unidades térmicas Británicas (MMBTU). El BTU se puede definir como la magnitud de energía necesaria para aumentar la temperatura a una proporción de un grado Fahrenheit de una libra de agua con características atmosféricas ordinarias.

reducido a 7,5 años y a 11 años, respectivamente. Es en este contexto en donde las exportaciones jugaron un papel clave. La fuga de reservas hacia los mercados internacionales entre 1990 y el 2010 fue de más del 50% de las reservas del petróleo existentes a 2010 y un 15% de las reservas de gas natural existentes a 2010 (Sabbatella, 2012).

Con respecto al conjunto de medidas que se inscribe en la regulación e intervención estatal se puede destacar la creación de ENARSA, empresa cuya forma jurídica es sociedad anónima, conforme al derecho privado, pero controlada por el Estado. La Ley N° 25.943 de 2004 estableció una amplia gama de funciones que van desde operar en todos los eslabones de la explotación de hidrocarburos, operar en la totalidad de las actividades referidas a la energía eléctrica y funciones que van hasta la capacidad de intervenir en el mercado, a efectos de evitar situaciones de abuso de posición dominante, originadas en la conformación de monopolios u oligopolios. Sin embargo, más allá de los intentos de intervención en el mercado de hidrocarburos tanto como agente regulador de precios o como condicionante de la actividad, no ha logrado revertir la falta de inversión hacia el sector. Una de las críticas que se le atribuye a ENARSA es que “no ha desarrollado infraestructura y plantilla laboral propios ya que las funciones realmente asumidas han estado dirigidas a la asociación con privados, licitar proyectos energéticos, ejecutar acuerdos internacionales con Venezuela, Bolivia y otros países y realizar operaciones de importación de combustibles.” (Sabbatella, 2012)

Con respecto a la regulación sobre el sector, la sanción de la Ley 26.154 en el 2006 sobre los -Regímenes promocionales para la exploración y explotación de hidrocarburos-, estipuló beneficios para incentivar la exploración y explotación en áreas de la Plataforma Continental, de cuencas sedimentarias sin producción y de cuencas con producción. Las ayudas consistían en beneficios fiscales impositivos, como ser: el IVA, Ganancias, Ganancia Mínima Presunta y derechos de importación. Pero existía un condicionante, este era, que las empresas privadas que se interesaran por el régimen debían asociarse obligatoriamente con ENARSA. A pesar de estos esfuerzos, no se obtuvo la repercusión esperada.

A su vez, se puede observar que en el 2011 también se implementó similar medida por la crónica remisión de utilidades al exterior. Se instauró un nuevo régimen, que

obligaba a las operadoras a liquidar en el mercado local las divisas generadas por las exportaciones. Siguiendo esta lógica, el gobierno implementó una serie de medidas similares, como fue el intento de nacionalizar la composición accionaria de YPF a partir del ingreso del Grupo Petersen. También se aplicaron subsidios al consumo doméstico e industrial de gas y se generaron incentivos a la inversión privada de los planes denominados Plus (Roig, 2012). Pero a pesar de todo, ninguna de estas medidas tuvo el efecto necesario para revertir el grave estado del sector, lo que denota la ausencia de un diseño de política pública destinado a solucionar los problemas del sector, sino que por el contrario, se tratan más bien de medidas reactivas a los cambios macroeconómicos.

Una de estas medidas, fue la que instauró Cristina Fernández en su primer mandato, el llamado programa Gas Plus mediante la Resolución 24/2008 (de la Secretaría de la Nación), el cual garantizó la libre comercialización del gas natural proveniente de “áreas sin explotación, áreas en explotación con características geológicas particulares (Tight Gas) y/o aquellas áreas que no se encuentran en producción desde el año 2004 o que, encontrándose en producción, le adicionan a dicha producción la correspondiente a nuevos yacimientos”. Con esta medida el gas plus, entiéndase nuevo, no queda sujeto a las condiciones previstas en el Acuerdo con los Productores de Gas Natural 2007-2011. En este caso, el plan sí tuvo buena aceptación por parte de las petroleras, como lo fue con Repsol YPF, que lo explicitaría públicamente. Sin embargo, cabe destacar que el programa se implementó en un contexto de crecientes problemas con el cumplimiento de contrato en la venta de gas natural por parte de Bolivia.

Con respecto al petróleo, en el 2008 se crea por medio del Decreto 2014/08, junto al programa Refinación Plus, el programa Petróleo Plus, el que consistió en otorgar Certificados de Crédito Fiscal transferibles y aplicables al pago de retenciones a aquellas empresas que aumenten su producción y reservas, además de incentivos fiscales a las empresas que realicen obras para la exploración y explotación de nuevos yacimientos de petróleo y la incorporación de nuevas tecnologías para la explotación y desarrollo de yacimientos existentes que aumenten su actual capacidad. (Sabbatella, 2012)

Lo único certero de estas políticas aplicadas hacia el sector, es que no pudieron o no intentaron reformar la principal victoria del modelo neoliberal, la cual es considerar a los hidrocarburos como una mercancía más, privilegiando su valor de renta en el mercado

sobre su valor de uso. Esto se advirtió en el hecho de que con una reactivación macroeconómica iniciada en el 2003, se haya dado una persistente caída en los niveles de extracción y que Argentina continuara exportando hidrocarburos. Debemos tener en cuenta que según datos del Banco Mundial, el crecimiento promedio de la tasa anual del PIB fue del 7,63% entre el 2003 y el 2010. Teniendo en cuenta la matriz energética nacional, el aumento del consumo de energía recayó sobre los hidrocarburos, por ejemplo: el consumo total de petróleo y derivados, pasó de casi 450 mil barriles por día en 2003, a 618 mil en 2010, un incremento del 37,33% (U.S. Energy Information Administration). En cuanto a la demanda de gas, hubo un crecimiento cercano al 23%, medida en volúmenes de millones de m³/día, la misma pasó de 84.288 de MM m³/día en 2003, a 103.582 MM m³/día en 2010, destacándose sobre ese total la demanda para el consumo residencial (24,3%), industrial (28%), y para la generación de energía eléctrica (29%) (ENARGAS). A pesar de esto, no se le había otorgado prioridad alguna al abastecimiento del mercado interno, permitiendo la exportación de hidrocarburos, lo cual se reflejó en el continuo superávit en el comercio exterior hasta el año 2010 (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas).

2.3.El contexto económico nacional en el proceso de nacionalización de YPF

En el proceso de Nacionalización de YPF, los factores económicos resultan clave a la hora de esclarecer los condicionantes que conllevaron a la misma. En el siguiente apartado se destacarán los principales hitos que, a nuestro parecer, son los que ayudan a una mejor comprensión del contexto y los condicionantes en este proceso.

Se podría afirmar que la cuestión de Repsol-YPF fue incluida en la agenda estatal a partir de la fricción entre el gobierno nacional y Repsol por una corrida cambiaria propiciada por sectores económicos en octubre del 2011, a poco tiempo de las elecciones presidenciales. Esta acción tuvo la intención de desestabilizar el mercado local para poder condicionar al gobierno, pero el gobierno respondió implementando el Decreto 1.722/11 que restableció la obligatoriedad del ingreso y negociación en el mercado de cambios de la totalidad de las divisas provenientes de operaciones de exportación de empresas petroleras y de empresas mineras. Es aquí donde se destaca el papel de Repsol, porque fue una de las empresas que manifestó malestar públicamente al ver limitada su capacidad de girar

dividendos al exterior, por la pérdida de aquél privilegio concedido por la desregulación neoliberal.

Hay que tener en cuenta que en el 2011 se presentó un saldo negativo del comercio de hidrocarburos, el cual fue de más de 3.000 millones de dólares. En el 2012 se estimaba que las importaciones de ese rubro superarían los 12.000/13.000 millones. Estas cifras contradicen los esfuerzos del gobierno nacional por mantener un superávit global de 10.000 millones. Las medidas aplicadas van desde retenciones a las exportaciones a restricciones a las importaciones que en muchos casos comprometen insumos para la actividad de la industria. En otras palabras, el gobierno vio diezmado sus esfuerzo por mantener el superávit global a causa de la importación de hidrocarburos, las divisas generadas por exportaciones deban ser canalizan para la importación de energía con el fin de mantener los precios internos bajos. Al no contar con excedentes de divisas, el gobierno decide limitar las importaciones y obligar la negociación en el mercado de cambios de las divisas provenientes de las exportaciones para no perder reservas del Banco Central.

El déficit sufrido por las importaciones del rubro generan faltante de dólares, los cuales ejercen presión a la alza del tipo de cambio, influenciando a su vez en los índices generales de precios. Si nos basamos en estos datos, la expropiación de YPF no resultaría ser parte de un plan estratégico, entendido este como una definición del interés estatal plasmado en una política pública, sino que se trataría más bien de una medida decidida como resultado de los saldos negativos en el comercio de hidrocarburos que se empezaron a evidenciar en el 2011, lo que condicionaría el superávit general y bajo la apremio del incremento de la fractura energética.

A nivel general, el 2012 evidenció que la Argentina estaba afrontando un desaceleramiento de la economía cada vez más marcado. En principio del 2012 el crecimiento previsto era del 3,8%, menos de la mitad del registrado en 2011. La inflación fue claramente el tema principal de los medios de comunicación, generando una gran repercusión en una población marcada tras los episodios de hiperinflación de finales de los años 80. El gobierno sitúa a la misma en un 10% anual, mientras que diversas estimaciones privadas la colocan desde hace años en cerca del 30%, lo cual se refleja en la reducción del poder adquisitivo de pensiones y salarios. Para intentar contrarrestar sus efectos (en una población con creciente preocupación por el aumento de los precios), el gobierno decidió

establecer controles de precios, subsidiar algunos bienes y servicios básicos, lo que ha planteado una serie de problemas o desafíos. Esta política determinó la necesidad de recursos suficientes para financiar los subsidios, llevando a instaurar diversas medidas para aumentar la caja del Estado como ser: la nacionalización de los planes de pensiones privadas, la modificación de los estatutos del Banco Central para flexibilizar con el fin de poder usar las reservas, el aumento de las barreras no arancelarias para bloquear o limitar el comercio y aumentar la recaudación.

Otro inconveniente que surge de estas disposiciones (subsidios y control de precios), son las consecuencias a largo plazo, ya que generan distorsiones en la economía que desincentivan a las inversiones, sobre todo en el sector energético y alimenticios. Lo que se realiza con esto, es que el gobierno está beneficiando el consumo a costa de dos de los sectores, el agrario y el hidrocarburífero⁴, sobre los cuales debería descansar el crecimiento del país. En el año 2012 Argentina registró un déficit por cuenta corriente, hecho que no ocurría hace muchos años, a pesar del contexto de altos precios de los *commodities* generados por la fuerte demanda de los países asiáticos.

Con respecto a YPF-Repsol se estima que desde la privatización ganó unos 16.600 millones de dólares y repartió dividendos por 13.200 millones. Al repartir estas utilidades no quedaron cuantiosos recursos para invertir. Al mismo tiempo, la deuda de la compañía creció a 8.000 millones de dólares en el año 2012, siendo que en el 2004 superaba levemente los 3.000 millones. En los '90 Repsol pagó por YPF 13.200 millones de dólares pero lo hizo con una política salvaje de distribución de dividendos, justamente para generar caja para pagar. La misma metodología fue utilizada por el Grupo Petersen (familia Eskenazi), la cual compró el 14,9% de las acciones de YPF por USD 2.235 millones en 2008. Esta operación fue financiada principalmente por préstamos bancarios (Credit Suisse, Goldman Sachs, BNP e Itau) y del propio Repsol. La participación de la familia Eskenazi continuó creciendo, a través de dos operaciones posteriores. Hacia finales de ese mismo año se produjo la segunda compra por el 0,56% de las acciones de YPF y, finalmente, en

⁴Para entender la relevancia de dichos sectores se deben tener en cuenta dos cuestiones: En primer lugar, el sector agrario es el principal generador de divisas a través de las exportaciones y los impuestos que la gravan, estas divisas son necesarias para la importación de insumos que la industria necesita para poder producir productos con mayor valor agregado y generar empleos. Por su parte, el sector hidrocarburífero es un recurso que se considera de importancia excepcional, por incidir en nivel de autonomía de un país al poseer una importancia crucial para el conjunto de la economía, debido a que influye de manera directa o indirecta en el precio de los demás productos.

mayo de 2011 adquirieron un 10% adicional, por un monto de 1.304 millones de dólares. Al igual que en el caso de la primera operación, esta compra estuvo financiada por préstamos bancarios y por Repsol (De Vido & Kicillof, 2012). Esto implicó un fuerte endeudamiento del grupo con un consorcio de bancos internacionales y Repsol, a saldarse con los dividendos correspondientes a su tenencia accionaria en cada ejercicio anual. El resultado de estas condiciones fue el una agudización de la estrategia de giro de utilidades al exterior y desinversión en el mercado local por parte de Repsol (Sabbatella, 2012), es decir, pagaba con las ganancias de la empresa comprada.

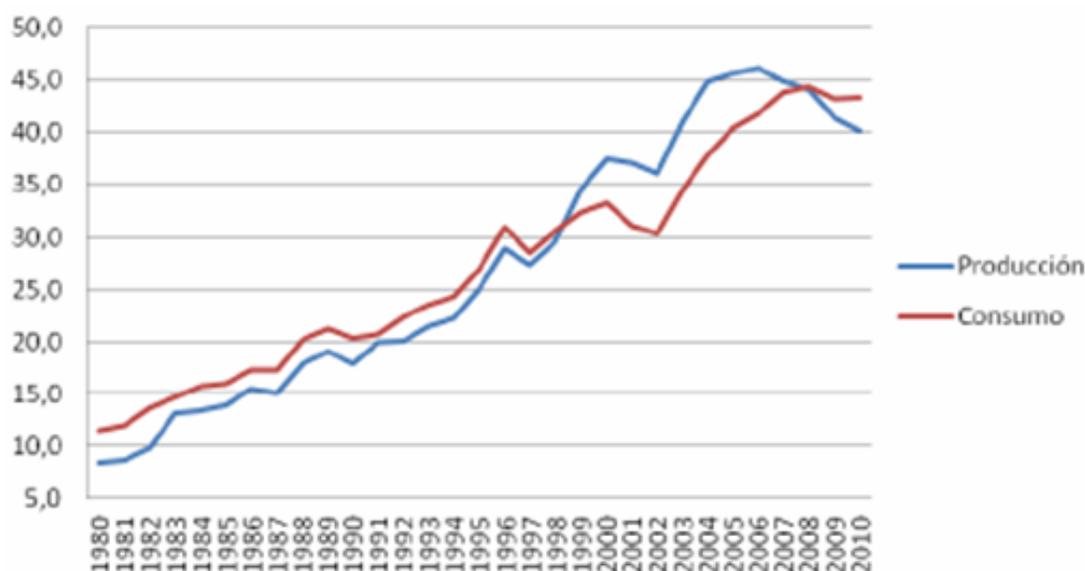
La consecuencia de la falta de inversión en el sector se vió reflejado en la caída vertical de la producción, especialmente en el período 2004-2011, tanto en petróleo (-35%) como en gas (-38%). Similar situación se dió con las reservas de gas (-56% desde 1999; el grueso, 49%, desde 2004) y de petróleo (-50% desde 2001) (Yunes, 2012) Los pozos perforados por año pasaron de 110 en la YPF estatal a sólo 30 en el año 2011. Las reservas de petróleo, que eran de 1.205 millones de barriles, bajaron a 666 millones en 2011 (-45%). Y las importaciones de petróleo subieron de 853 millones de dólares en 1998 a 9.397 millones en 2011.

La Rentabilidad Neta del Grupo Repsol con base de operaciones en Argentina, fue creciendo año a año, desde 1.014 millones de euros en 1998, pasando por un máximo de 4.997 millones de euros en 2010 y finalizando el año 2011 que conto con una ganancia neta de 2.544 millones de euros. Esto demuestra que mientras el patrimonio se mantuvo estable, incluso cuando disminuyó a causa de las desinversión que sufrió en los últimos años, las ganancias siguieron una tendencia creciente. De forma opuesta a lo esperado, el patrimonio del grupo Repsol creció exponencialmente y mantuvo sus ganancias en un nivel estable (De Vido & Kicillof, 2012).

Si describimos la situación de YPF SA a fines de 1998, antes de la adquisición de Repsol, podremos afirmar que el perfil de la empresa y los diagnósticos de ineficiencia hechos en el proceso de reforma estaban mal fundados, o como mínimo, errados. La empresa poseía alrededor de 1.800 empleados afuera de Argentina, repartidos en operaciones de *upstream* y *downstream* en todo el mundo. YPF era considerada una empresa con un presente y futuro brillante, posicionándose en los principales países productores de petróleo en Latinoamérica y sentando las bases para el crecimiento en países

como Estados Unidos, Rusia e Indonesia. YPF tenía presencia en 12 países, en tres continentes y había pasado de ser una compañía exclusivamente argentina, a ser una compañía internacional. Esta expansión se había dado sólo en poco más de 4 años, a pesar de que los precios del petróleo, en ese momento, se encontraban por debajo de los USD 20 por barril. Sin embargo, a partir del año 1999 con la adquisición por parte de Repsol esta situación se revirtió dramáticamente. Un ejemplo claro es que, los primeros años tras la adquisición de por parte de Repsol, la necesidad de contar con liquidez, que le permitiera afrontar la deuda en la que incurrió para adquirir YPF, se tradujo en un proceso de desinversión y venta de algunos activos a terceras compañías, principalmente los activos de Crescendo en el Texas Panhandle e Indonesia. En esos años, el precio del petróleo era inferior a los USD 20 por barril, y estos activos podrían considerarse como los de mayor liquidez ya que se encontraban en producción y se ubicaban en dos de las zonas más atractivas por posición geográfica y potencial geológico a nivel mundial. (De Vido & Kicillof, 2012) Con dichas ventas se perdieron dos objetivos planteados en la estrategia de internacionalización: la presencia en el mercado norteamericano y la experiencia *offshore* con los activos de Indonesia.

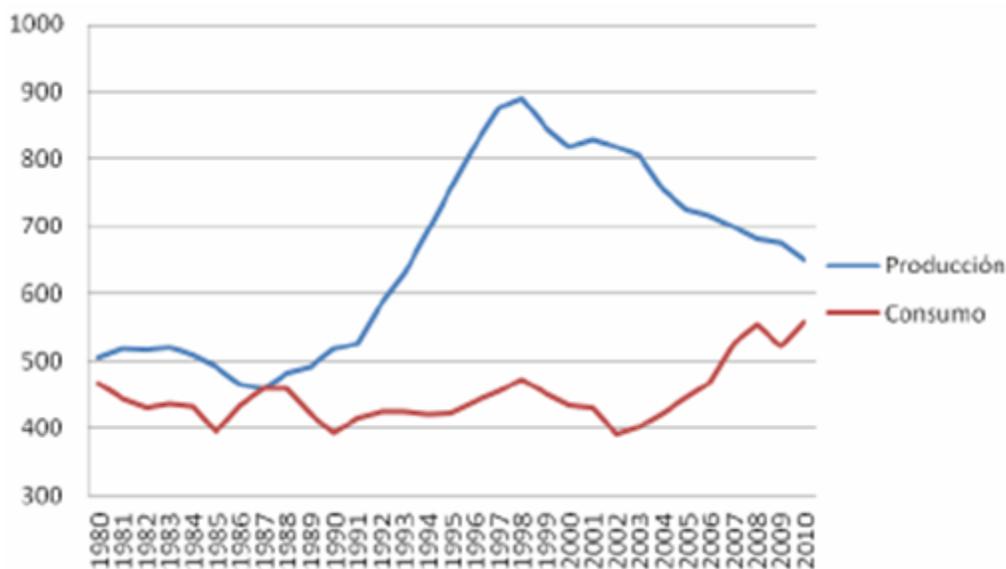
En relación al Gas, la producción superó al consumo en el 1999 hasta el 2007, pero la caída de la producción desde ese año y una demanda sostenida han obligado a aumentar las importaciones para cubrir la brecha generada (Obsérvese el gráfico siguiente). Argentina se ha convertido en un importador de gas desde el 2008, la mayor parte proviene de Bolivia pero también se ha incluido una estrategia de abastecimiento por Gas Natural Licuado (GNL) el cual se abastece desde Trinidad y Tobago y en menor medida de Qatar. A pesar de esto, Argentina exporta gas a Chile y, marginalmente a Uruguay. Es por ello que existen esperanzas en revertir la baja en la producción de gas y volver alcanzar una posición exportadora neta, estas esperanzas se basan en las expectativas puestas en el gas no convencional. Ya que el país cuenta con las terceras mayores reservas mundiales de gas no convencional, y las mayores de América Latina, triplicando por ejemplo las de Brasil. (Escribano, 2012)

Argentina: Producción y Consumo de Gas Natural (Miles de millones de m³)

Fuente: Elaborado por Escribano, G. (2012)

En relación al crudo, el balance entre producción y consumo sigue siendo favorable al país (ver gráfico siguiente). Pese a esto, existe un declive en la producción que ha reducido los excedentes que pasaron de unos 400.000 barriles por día a finales de la década de los 90 a menos de 100.000 en el 2010. Los destinatarios de las exportaciones de crudo se distribuyen entre EEUU, Chile y China. Argentina es también uno de los mayores productores mundiales de biodiesel con una producción de 23.000 barriles por día para el 2009, los cuales son obtenidos a partir de la soja. En el 2012 la mayor parte de este se exportaba a la Unión Europea, pero el consumo doméstico ha aumentado desde 2010 por la entrada en vigor de nuevas exigencias que exigen que el 7% del diesel (gasoil) este compuesto por biodiesel. Una cuestión relevante es la falta en la capacidad de refino, la cual dificulta la necesidad de satisfacer la demanda interna, y obliga a importar productos refinados, reduciendo de este modo la aportación potencial del sector a la economía.

Argentina: Producción y Consumo de Petróleo (miles de barriles/día)



Fuente: Elaborado por Escribano, G. (2012)

Con respecto a la Argentina como destino de inversiones, este tipo de medidas ha generado desincentivos para empresas que encuentran dificultades para operar, especialmente en los últimos años, modificando la tendencia impuesta en los '90. En aquella época, Argentina era el destino predilecto de las inversiones, siendo esperable que cuando más limitaciones o controles se ejercen para fiscalizar las inversiones, menos atraídas se ven. Esto ha generado que la Argentina sea remplazada, como punto de inversión predilecto, por países como Brasil, México, Chile, Colombia y Perú. No obstante, dados los elevados costes invertidos, que aun generan beneficios, muchas de las empresas han preferido no retirarse de Argentina. A pesar de esto, la expropiación a Repsol ha sido un golpe bajo que ha marcado aún más la desconfianza hacia la seguridad jurídica que poseen las empresas en el país, este no resultaría el primer acuerdo bilateral violado y denunciado en el marco del CIADI. Todo esto, contrarresta a las políticas que la Argentina debe realizar para captar inversiones necesarias en pos de alcanzar el autoabastecimiento, estudios recientes muestran que lograr éste objetivo y explotar los yacimiento no convencional, como lo es Vaca Muerta, implicaría una inversión anual de entre 5.000 y 8.000 millones de dólares (Yunes, 2012)

Con respecto al estancamiento del sector, el mismo se puede explicar observando la política de desinversión y desabastecimiento que ha sido llevada a cabo por el Grupo Repsol, con el objetivo de igualar los precios internos a los internacionales. El aislamiento de los precios fue el resultado de una política que permitió aislar parcialmente a la economía local de la amplia volatilidad de los precios internacionales de los combustibles. Efectivamente, cuando se compara la evolución del precio local de los combustibles con el que hubiera surgido de la paridad internacional, se observa que las políticas (entiéndase las retenciones a las exportaciones, acompañadas por la administración de los precios locales) permitieron aislar al país del ciclo alcista que experimentaron los combustibles. Este ciclo se ha caracterizado por estar marcado por capitales especulativos, que comenzaron a ver a esos recursos estratégicos, en términos financieros. La desvinculación del precio local del combustible de su paridad internacional, es una medida económica, un subsidio encubierto, que beneficia a los consumidores locales, sobre todo en años como el 2008, que fue un año de fuerte variación de los precios internacionales en el cual el costo promedio de naftas y gasoil, en ausencia de una política de administración de precios, hubiera sido de \$ 4.029 por m³, sin embargo en el mercado interno ese precio fue de sólo \$ 2.026 por m³. (De Vido & Kicillof, 2012)

Esta política de desvinculación del precio local de los combustibles se basa en que el gobierno percibe que la competitividad de la producción local reposa en buena medida sobre el costo de la energía y, por tanto, sobre el precio doméstico del petróleo. Lo que se hace con estos subsidios, es que los consumidores reciban beneficios que no son pagados con los recursos del Estado, sino que son financiados por las pérdidas de rentabilidad de las empresas petroleras, encubriendo así las ventajas en la productividad de algunos sectores en base a las pérdidas de otros. Este tipo de política no resulta disonante con las actividades que realiza un Estado interventor, el cual beneficia a unos sobre otros para fomentar lo que define como prioritario en pos del interés social. Más allá de lo discutible sobre cuál debe ser el sector que se favorezca y cual no, lo destacable aquí es que tanto los mercados internacionales como el gobierno desde los 90' tratan al petróleo simplemente como un producto genérico, un *commodity* y no como un recurso estratégico para el Estado, teniendo como principal consecuencia la pérdida de control sobre un recurso estratégico que condiciona toda la actividad productiva de un país.

Por su parte Repsol expuso en el Balance 2011 cuál es su posición en la filial Argentina (YPF S.A.):

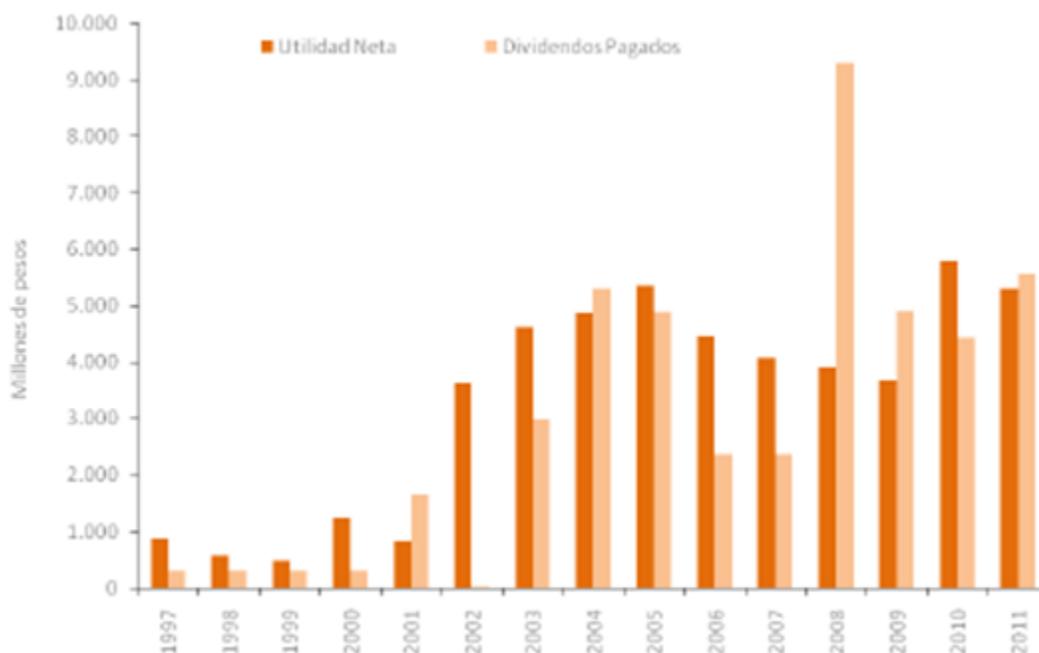
“Los principales riesgos económicos a los que Repsol YPF se enfrenta como consecuencia de sus operaciones son los siguientes: limitaciones a su capacidad de trasladar a los precios locales los incrementos en los precios internacionales del crudo, de otros combustibles y de otros costes que afectan a las operaciones, así como el impacto de las fluctuaciones del tipo de cambio; restricciones al volumen de las exportaciones de hidrocarburos, con la consiguiente afectación de los compromisos previamente asumidos por la sociedad con sus clientes; necesidad de obtener la prórroga de las concesiones, interrupciones y huelgas sindicales; eventuales alteraciones del marco regulatorio actual mediante la adopción de medidas gubernamentales y/o cambios legislativos que llegasen a afectar a las operaciones del Grupo y a la rentabilidad esperada de las mismas (incremento de los impuestos sobre las exportaciones de hidrocarburos; establecimiento de tarifas para la adquisición de servicios o bienes que son necesarios para el ejercicio de las actividades; renegociación o cancelación de contratos, cambios en políticas que afecten al comercio o la inversión, etc.); la evolución del tipo de cambio del peso argentino, y las restricciones de acceso al mercado cambiario, tanto para el pago de obligaciones como de dividendos al exterior...Asimismo, YPF se ha visto obligada a comercializar en el mercado local una parte de su producción de gas natural originariamente destinada a la exportación, por lo que ha sido incapaz de cumplir en determinados casos sus compromisos contractuales de exportación (...).” (De Vido & Kicillof, 2012)

Repsol no encontraba atractivas las políticas hacia el sector y al no poder aumentar los precios locales del crudo, adoptó una estrategia de producción basada casi exclusivamente en los pozos existentes, con la reducción de la producción de petróleo y gas, que fue de un 39% y 31% entre los años 1999 y 2011. La escasez que se generó con la reducción en la producción no se vio reflejada en la rentabilidad de la compañía, al parecer servía como medio estratégico para lograr la convergencia de los precios internos con los internacionales. Esto contribuye a comprender los posibles motivadores detrás de la desinversión realizada por la compañía en materia de exploración y explotación de recursos hidrocarburíferos. La desinversión produjo un efecto sobre la oferta doméstica generando crecientes necesidades de importación de combustibles, causados por el abandono de la exploración y de las actividades de recuperación por parte de Repsol, lo cual le significó el agotamiento de las reservas Hidrocarburíferas de YPF.

La desinversión no fue la consecuencia de una rentabilidad insuficiente, sino más bien resultado de la comparación de esa rentabilidad dentro del país con el valor teórico (precio internacional) que podrían haber alcanzado de concretarse una suba en los precios

internos, es por ello que Repsol opta por una política de reducción de la oferta de petróleo y gas. El proceso de desinversión es visible al analizar el nivel de remisión de utilidades y como rápidamente son remitidas hacia el exterior. Se observa en el gráfico siguiente cómo la remisión de utilidades se intensificó a partir del año 2008. Cabe destacar que el Grupo Repsol distribuyó dividendos a nivel mundial por US\$ 13.370 millones en el período 1999-2011, es decir, una suma prácticamente equivalente a lo girado desde la filial argentina.

Evolución de la Utilidad Neta y de los Dividendos Pagados de YPS SA
1997-2011 en millones de pesos



Fuente: Informe Mosconi (2012)

Desde el 2010 se observa una aceleración en la estrategia de desinversión implementada por Repsol, junto a un incremento del endeudamiento que deja a YPF en una situación financieramente comprometida. En este contexto Repsol YPF implemento una estrategia financiera, que estuvo marcada por los planes de venta accionaria aprovechando la oportunidad de negocios lo que implicó la puesta en valor del yacimiento Vaca Muerta. Durante el año 2011, el patrimonio neto de la compañía se redujo casi en un 7%, pasando de los USD 4.868 millones a USD 4.537. Esto se explica por un incremento del pasivo total

de la empresa, que aumentó 26% entre el 2010 y el 2011, pasando así de los USD 7.043 millones a USD 8.879. Ese aumento en el pasivo fue esencialmente resultado del pago de dividendos que superó en mucho la capacidad de pago por parte de YPF. En el año 2011 la utilidad neta generada por la compañía fue de USD 1.283 millones, y el pago de dividendos superó en un 16% esa cifra, llegando a los USD 1.491 millones, lo cual explica parte del deterioro en el negocio de exploración y explotación, generado por endeudamiento por el pago de los dividendos. En otras palabras, la política de desinversión de Repsol y la concentración de la deuda en el corto plazo, pone en evidencia que el grupo planeaba vender las acciones de la compañía, con una estrategia de segmentación de mercado, son estos los elementos que el gobierno fundamenta cómo la causales de la expropiación.

La disminución en la producción, la importación de combustibles y los aumentos de precios son evidencia de una estrategia de segmentación de mercado por parte de Repsol, con el objetivo de quedarse con el segmento *premium* del mercado, porque le generaba mayor rentabilidad en el contexto de desinversión y caída de la producción interna. Entre 2010 y 2011, mientras que la demanda de naftas y gasoil se incrementaron solo un 9% (productos de importación), los precios promedio de esos combustibles aumentaron en un 21%. En el caso del fueloil, la situación es aún más dramática, puesto que mientras que las cantidades se redujeron en 46%, los precios subieron 22%.

A nivel mundial, Repsol se caracterizó por contar con gran experiencia en el segmento de comercialización, lo que no sucedía en el área de *downstream*, y menos en la de *upstream*. Es por ello que el área comercial contaba con gran independencia respecto a las demás áreas de la compañía, repercutiendo por ello en mayores precios, una mayor segmentación del mercado, funcionando como empresas independientes y no como empresa verticalmente integrada, como lo es YPF. El resultado conseguido era una mayor apropiación de renta por parte de la compañía. Cada área determinaba sus propios costos, los cuales incluían la ganancia del correspondiente segmento, ganancias que se incorporaban como un costo más en el segmento subsiguiente. En otras palabras, el área de *upstream* calculaba los costos de exploración, extracción y transporte, a los cuales le sumaba una tasa de ganancia (en torno al 12% sobre los activos comprometidos en la operación además de la correspondiente depreciación) y determinaba el “precio de venta” que debería computar como costo en el área de *downstream*. Por su parte, esta área hacía lo

propio con los costos de refinación y de transporte, sumando la correspondiente ganancia del segmento, para que luego estos costos fueran computados por el área comercial, finalmente, el área comercial imputaba los costos del área de *upstream/downstream* y sumaba el correspondiente margen de comercialización. Como resultado, el precio de venta final de los combustibles, contenían las tasas de ganancia de cada uno de estos sectores como si fueran autónomos e independientes (De Vido & Kicillof, 2012). Esta fórmula para la determinación del precios implica una renta extraordinaria por parte de Repsol en YPF, renta que podía realizarse por la retracción de la oferta generada, que permitió conformar un mercado estructuralmente deficitario, presionando al alza del precio interno en busca de acercar dicho precio al internacional. A su vez, el posicionamiento en el segmento *premium* ofrecía tasas de retorno mayores que las que obtenía la compañía por los segmentos no *premium*.

Las investigaciones realizadas por la Intervención Estatal, evidencian que desde el 2004 la política de maximizar la extracción por primaria, posponer la recuperación secundaria y no realizar inversiones en mantenimiento afectó en forma notoria la vida útil de los yacimientos, con pérdida de la recuperación final y en contra de las mejores prácticas de la industria. Entre los yacimientos perjudicados por este accionar se encuentran Vizcacheras, Barrancas y La Ventana en Mendoza, Señal Picada-Punta Barda, Chihuido de la Sierra Negra en Neuquén/Río Negro y Los Perales en Santa Cruz, así como otros yacimientos de la cuenca del Golfo San Jorge. A su vez Repsol incumplió con los planes acordados con la Secretaría de Energía, en el año 2009 Repsol no cumplió con su plan, invirtiendo un 81% menos de lo estimado como necesario por ellos mismos y, además, invirtió un 61% menos que lo comprometido ante la autoridad de aplicación, la Secretaría de Energía. Este mismo comportamiento tuvo lugar durante el año 2010, donde Repsol invirtió 64% menos que lo que había proyectado y 53% menos que lo comprometido. Se priorizaron las perforación de pozos debido a su menor tiempo de retorno y atentando contra el retorno acumulado que se obtiene al final del yacimiento. Para el caso particular de estos cuatro yacimientos, solamente por lo ocurrido en 2012 se prevé una pérdida de reservas comprobadas en 750.000 m³ (De Vido & Kicillof, 2012).

Con respecto a la exploración desde la adquisición de YPF por parte de Repsol, esta sufrió un quiebre muy importante en el año 1999. La evolución de la perforación de pozos

exploratorios en Argentina tiene una caída abrupta en la actividad exploratoria que se vió sin dudas influenciada por la fuerte caída del precio WTI⁵ durante el año 1999, a pesar de eso, la actividad nunca volvió a tomar un impulso similar al alcanzado durante los años anteriores a la gestión de Repsol, a pesar de contar con precios de petróleo significativamente más altos (como se puede observar en el gráfico siguiente). De estos datos se desprende que YPF-Repsol priorizo en los diversos Planes Anuales la monetización de las reservas ya descubiertas por encima de la incorporación de nuevos volúmenes, reduciendo de esta manera la inversión de riesgo para la empresa, impactando significativamente en la caída de las reservas y afectando la futura producción causada por la baja en las inversiones exploratorias.



El descubrimiento de la formación Vaca Muerta la cual se extiende en un área de unos 30.000 km², dentro de los cuales Repsol YPF posee una participación de 12.000 km² (40% del total), y que según los primeros resultados indicarían que un 77% de su área

⁵West Texas Intermediated, el cual se emplea como precio de referencia

tendría petróleo y el resto se repartiría entre gas húmedo y gas seco. Lo cierto es que al 31 de diciembre de 2011, sólo se habían producido más de 700.000 BEP⁶ provenientes de la formación, lo que representa un 2% de las reservas consideradas probadas. Este incremento en la producción de *shaleoil* fue mínimo en relación con la producción diaria, teniendo en cuenta que el máximo alcanzado representó menos del 0,5% de la producción local.

Resulta importante destacar que este supuesto descubrimiento por parte de Repsol sería mejor definido con el término delineación de reservas comprobadas, ya que desde el comienzo de la exploración en el ámbito de Loma La Lata en la década del '60 la unidad formacional Vaca Muerta había sido atravesada por sondeos, y era conocida por su característica generadora de hidrocarburos. La estrategia de YPF en Vaca Muerta era sólo de declaración y no pasó a la etapa de inversión, ya que sólo invirtió USD 300 millones para el desarrollo del *shaleoil* en Vaca Muerta, suma que resulta irrisoria cuando se la compara contra los USD 1.000 millones de dólares que la propia Repsol invirtió en yacimientos no convencionales en los EEUU (De Vido & Kicillof, 2012). La estrategia de delineación de Vaca Muerta no buscó más que una estrategia financiera, para concretar la venta de las acciones de YPF a inversores extranjeros con la promesa de un potencial de explotación en materia de no convencionales. Esto exacerbó la desinversión en materia de recursos convencionales, ya que la mayoría de los recursos financieros se volcaron a examinar los recursos no convencionales que pretendían colocar a terceros.

En este apartado se expusieron los principales aspectos económicos a tener en cuenta para explicar cómo este factor influenció en la decisión de Nacionalizar YPF. En el mismo se destacó la acciones y omisiones de dos actores, por un lado la empresa Repsol-YPF y por otro el Estado. Se utilizaron datos obtenidos en la intervención estatal, los que revelan los incumplimientos por parte de Repsol. Pero esto es solo una cara de la moneda, para descubrir la otra cara, que no resulta tan visible, debemos preguntarnos: ¿Quién debía ser el encargado de controlar el accionar de YPF?, ¿Quién debía hacer cumplir los acuerdos firmados? ¿Por qué no lo hizo?, estas preguntas deslumbran la deficiencia o inexistencia en la *accountability* horizontal, que demuestra que el ente regulador –la secretaria de energía– no controló de manera eficiente el cumplimiento de los acuerdos firmados con YPF SA. Esto se puede deber a diferentes factores (que serán ampliados en el cap. 3): una deficiencia

⁶barriles de petróleo equivalente.

en el marco regulatorio (el cual define el funcionamiento para el sector en general, y en particular los objetivos y capacidades con las que cuenta el ente regulador); las limitaciones del Ente Regulador al ejercer el poder de policía para sancionar los incumplimientos; o la existencia de fallas en el diseño de la política pública que permitan una aprobación tácita u omisión por parte del gobierno para dejar pasar dichos incumplimientos.

2.4.El contexto político y argumentos en la nacionalización de YPF

En el apartado anterior se ha realizado un esfuerzo por plasmar el contexto económico en el cual se llevó a cabo la expropiación de YPF. En esta sección se explica el contexto político con clara relación a lo anterior y los argumentos por parte del gobierno que motivaron la nacionalización. Debe tenerse en cuenta que el factor político fue uno de los elementos claves de la expropiación, tanto como los factores económicos, técnico y empresarial. Estando presente en el cálculo costo y beneficio realizado por el gobierno argentino al adoptar la decisión.

La expropiación de YPF contó con un gran apoyo social el cual se vió reflejado en las encuestas de opinión pública. Un sondeo publicado en Página 12 presentado por el Centro de Estudios de Opinión Pública, señala que el 74% está de acuerdo con la expropiación de YPF y sólo el 20% rechaza la iniciativa, mientras que 7 de cada 10 consideran que la empresa debe ser controlada por el Estado. Según Poliarquía, existía un respaldo del 62%, aunque su sondeo, encargado por La Nación, también señala que un 44% de los encuestados responsabiliza al gobierno argentino de la caída en la producción de combustibles, mientras que el 36% responsabilizan a los propietarios de Repsol. El sentimiento favorable hacia la expropiación es mayor en el interior del país y menor en la ciudad de Buenos Aires. Siguiendo los datos de la misma encuestadora, en la Capital Federal el 45% rechaza la medida, sin embargo en las provincias del interior, el apoyo sube al 66%. Es precisamente allí donde 4 de cada 10 encuestados se muestran muy de acuerdo con la medida. En provincias como Mendoza, que comparte con Neuquén el yacimiento de gas y petróleo no convencionales de Vaca Muerta, la aceptación es del 84%. (Malamud, 2012)

Una vez tomada la decisión de expropiar, salvo por algunas protestas iniciales, más vinculadas con la forma que con las cuestiones de fondo, la mayor parte de los partidos se alinearon con la presidenta Fernández en su cruzada nacionalista. Este apoyo mayoritario de los partidos políticos (que no logró instrumentar modificaciones o alteraciones a la iniciativa del Ejecutivo), marco la incapacidad por parte de la oposición para dar respuestas independientes en una agenda claramente delineada por el oficialismo. Esto refleja la crisis de partidos, plasmada en la debilidad y el desconcierto en el que se vio la oposición para poder marcar su postura con respecto a cuál sería la cuestión más pertinente para satisfacer el autoabastecimiento. Un ejemplo claro fue lo que sucedió en el seno del radicalismo, en el cual se produjo un fuerte debate en torno a la postura a tomar, que más allá de las quejas contra el oficialismo, como ya se ha mencionado, la discusión giro en torno a las cuestiones de forma y no sobre las cuestiones de fondo. Hay que tener en cuenta el sentimiento estatista y nacionalista en el seno del radicalismo. Como lo expreso Ricardo Alfonsín:

la UCR históricamente consideró conveniente la presencia del Estado como actor empresario en el sector energético. Por eso nos opusimos a las políticas de los 90... No creo que lo más conveniente para los argentinos sea la propuesta del oficialismo. Constituye una solución parcial, ya que YPF explica sólo el 30% de la producción hidrocarburífera. El camino más inteligente es ordenar una auditoria para verificar eventuales incumplimientos del resto de las concesionarias de explotación y permisionarios de exploración (Malamud, 2012).

Por su parte el gobernador de la ciudad de Buenos Aires y líder del PRO (Propuesta Republicana), Mauricio Macri, el cual se ha caracterizado por ser la más clara figura de oposición a los lineamientos del gobierno se expresó ambivalente en su postura hacia la medida. Inicialmente fue una de las pocas voces que se opuso a la medida, sin embargo posteriormente afirmó que en caso de ser el próximo presidente no modificaría el actual *statu quo*:

La verdad es que ya se ha hecho el daño de romper un compromiso. Me parece que en 2015 volver a cambiar no sería bueno; lo que habría que hacer es seguir en este esquema, pero haciéndolo bien". Para posteriormente decir "Vamos a votar en contra de esta decisión porque incumplir con la palabra, en forma prepotente, no conduce a nada... La prioridad debería ser que haya yerba, trabajo, seguridad y no discutir si YPF es privada o no que, además, no resuelve el problema energético (Malamud, 2012)

Por su parte el ex presidente y actual senador Carlos Menem votó a favor del proyecto presentado por el oficialismo. De manera paradójica el que fue el principal impulsor de la privatización de YPF y de la mayor parte de las empresas públicas en los '90. Expreso:

El escenario ha cambiado, la situación no es igual a cuando yo la privatice”. Algunos de sus motivos explícitos se relacionan con el sentir popular, ya que, en su opinión, Repsol “sacó todas las ganancias fuera del país y no invertía en Argentina (Malamud, 2012).

Es en este contexto donde se van a plasmar los argumentos del gobierno para expropiar YPF. Por un lado la ley argumenta:

- Referencias históricas que ilustran el paso de un modelo neoliberal a uno con inclusión social, en materia política y económica.
- El rol de la producción de hidrocarburos en el desarrollo nacional.
- Ejemplos de participación directa del Estado en la producción hidrocarburífera en el mundo, específicamente en el caso de Noruega.
- El desempeño de Repsol - YPF.
- Referencias a la quita de concesiones de diversas provincias, como Neuquén, Mendoza, Salta y Santa Cruz.

Otro de los objetivos de la expropiación es dotar de previsibilidad al proceso productivo en su conjunto desvinculando el precio local de los combustibles de su valor a nivel internacional, por las continuas alteraciones que este sufre. Después de la experiencia vivida en los 90' (con un mercado desregulado, con libertad de precios y libre disponibilidad de hidrocarburos, en el cual las empresas comercializaron el petróleo tanto en el mercado interno como en el externo) el gobierno considera al precio y la provisión de combustibles como factores determinantes para el desenvolvimiento de la actividad económica.

El Gobierno consideró necesaria la injerencia directa del Estado por tres cuestiones: En primer lugar por su impacto sobre la competitividad de la economía, en segundo lugar por el efecto de su precio sobre el poder adquisitivo de los salarios y por ultimo por la

apropiación de los excedentes derivados de la explotación de los hidrocarburos. De esta manera, el gobierno justifica que la competitividad de la producción del país reposa en el costo de la energía y en consecuencia en el precio doméstico del petróleo. Sobre estas bases reposaría el fundamento por el cual es evidente que los hidrocarburos son un recurso estratégico. Siendo el autoabastecimiento de combustibles un determinante central para el desarrollo y debiendo ser considerado como una producción de interés público. Otro de los argumentos planteado por el gobierno hace referencia a la política de virtual vaciamiento llevada a cabo por REPSOL, al aplicar una lógica operativa más cercana al mundo financiero que al productivo, la cual tuvo como consecuencia la multiplicación de las importaciones de combustibles. Las estimaciones para el 2012 eran que el nivel de importaciones de combustibles iban alcanzar los US\$ 9.397 millones, prácticamente equivalente al saldo comercial total del país, que para ese mismo año ascendía a los US\$ 10.347 millones.

Entre los años 1998 y 2011 la producción total de petróleo de Argentina se redujo en 15,9 millones de m³, de los cuales 8,6 millones de m³ fueron responsabilidad de REPSOL -YPF. Con respecto a la producción total de gas, esta se redujo entre 2004 y 2011 en 6,6 miles de millones de m³, de los cuales 6,4 miles de millones correspondieron a REPSOL -YPF. Vale decir que esta compañía fue responsable del 54% de la caída de la producción de petróleo y del 97% de la caída de la producción de gas. En conclusión, la política predatoria ejecutada por REPSOL-YPF implicó que durante el año 2011 por primera vez en 17 años la Argentina experimentara un saldo comercial deficitario en materia de combustibles, que alcanzó en 2011 los US\$ 3.029 millones.

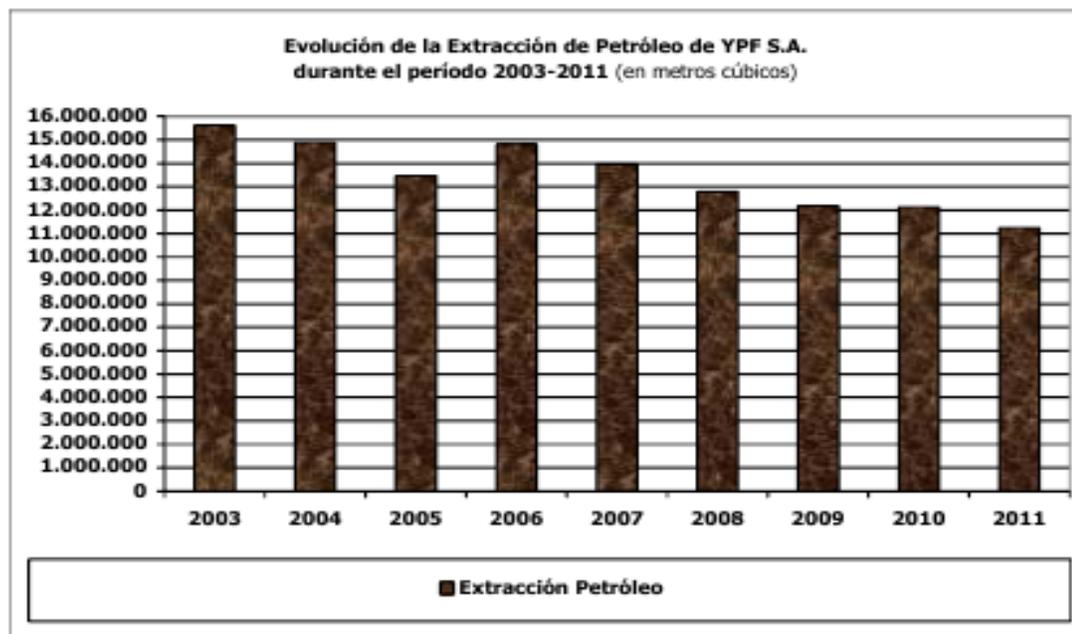
Desde que REPSOL ingresó a YPF la producción de petróleo se redujo a prácticamente la mitad, cayendo entre los años 1997 y 2011 en un 44%. En el año 1997, YPF representaba el 42% de la producción petrolera y el 35% de la gasífera en nuestro país, participación que se redujo en el 2011 al 34% y 23% respectivamente. Desde 1999 las reservas de gas de YPF Repsol se redujeron en más de un 56%. Esta reducción ha sido tan drástica que determina una caída del horizonte de reservas de gas de los casi 17 años que se registraban en 1997 a tan solo 7 años en 2011. En un contexto de retroceso de los niveles de producción de petróleo y de gas, las ventas anuales de YPF-Repsol se incrementaron año tras año, lo que constituye una clara prueba de la estrategia de aumento del precio por parte

de la empresa a través de una caída de su oferta. De hecho, desde 2003, las ventas anuales de YPF Repsol crecieron un 113%. (MDZ, 2012)

El gobierno acusa a REPSOL por la estrategia de apuntalar las ganancias en base a la segmentación de mercado, contracción de la producción y búsqueda de precios elevados. Los indicadores de rentabilidad de la compañía aumentaron significativamente a partir del año 2003. Mientras que entre 1997 y 2002 la utilidad promedió anualmente los US\$ 858 millones, entre los años 2003 y 2010 esa cifra aumentó hasta un promedio anual de US\$ 1.434 millones. A su vez, se lo acusa de haber aumentado significativamente su nivel de endeudamiento desde el año 2007, con el objetivo de perfeccionar su estrategia de vaciamiento de la empresa, duplicando el nivel de endeudamiento de la compañía en los últimos cuatro años, siendo esto observable especialmente en las inversiones de exploración, las cuales se desmoronaron desde que REPSOL adquirió el control accionario, proceso que se agudizó a lo largo de los últimos años. (MDZ, 2012)

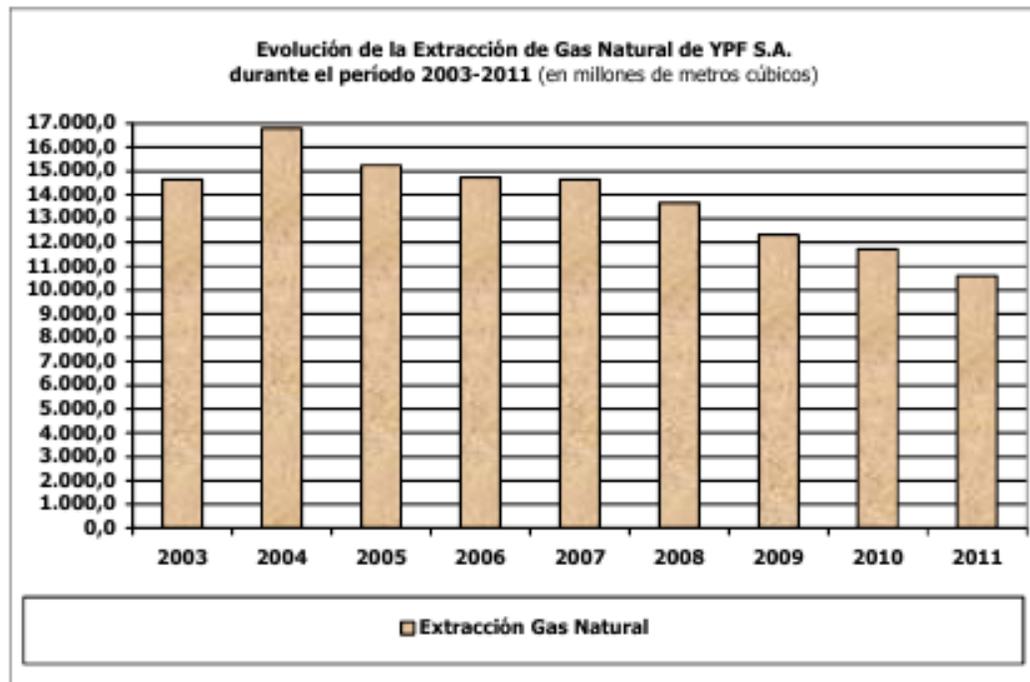
Es claro que la sustentabilidad de un país está basada en la disponibilidad y producción de energía para satisfacer el desarrollo de su aparato productivo, sin energía necesaria asegurada, no hay posibilidades reales de crecimiento, al menos a largo plazo. Siguiendo el lineamiento del Gobierno ésta además deberá ser lo más barata posible, para permitir ventajas competitivas para los bienes producidos localmente y destinados tanto a los mercados locales como internacionales. Sin embargo, esta lógica es contradictoria con los fines que persiguen las empresas energéticas privadas, al parecer no se ha tenido en cuenta que su objetivo es la maximización de beneficios en el menor tiempo posible. Por este motivo, se considera necesaria la intervención del Estado para poder garantizar la competitividad y el desarrollo del aparato productivo.

Lo cierto es, que desde 1992 las actividades del *upstream* (exploración y extracción) y *downstream* (transporte, industrialización y comercialización) de los hidrocarburos estuvieron bajo la total gestión del sector privado, y los resultados de esa política han sido nefastos para el país. En el período 2003-2011 la declinación de los volúmenes de extracción de crudo y de las inversiones pertinentes, es constante. En el 2011 la extracción de crudo de YPF disminuyó un 7,3% en relación al 2012 y un 27,8% respecto al 2003. El pico de extracción de petróleo se alcanzó en 1998. Si examinamos el período 1998-2011, la producción petrolera de YPF declinó en un 43%.



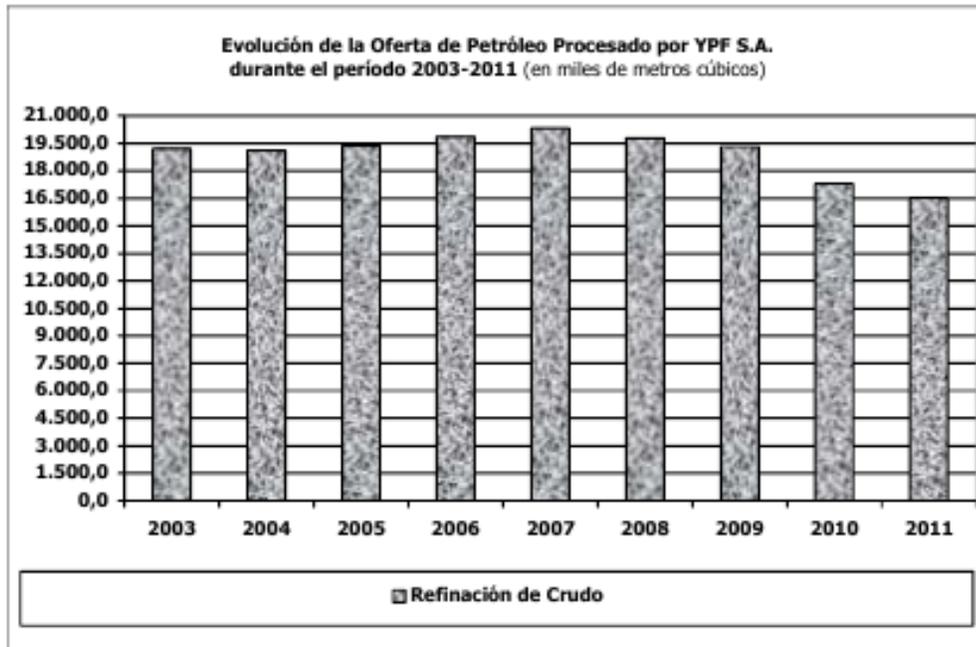
Fuente: elaborado por Ricardo De Dicco en base a datos de la Secretaría de Energía de la Nación.

Con respecto al gas natural, en 2011 la extracción de YPF declinó 9,6% respecto al año anterior, mientras que en relación al 2004 (año pico en extracción) la caída fue del 36,8%. En relación a las inversiones de capital de riesgo en exploración, durante el período 2003-2011 fue de apenas 8 pozos de exploración de hidrocarburos, cantidad irrelevante en comparación con los esfuerzos realizados por otras empresas del sector. Debemos tener en cuenta que YPF Sociedad del Estado durante la década del '80 había alcanzado un promedio anual de 117 pozos de exploración, demostrando que históricamente fue el Estado Nacional quien se hizo cargo responsablemente de las inversiones de capital de riesgo y de las inversiones en el mercado de energía.

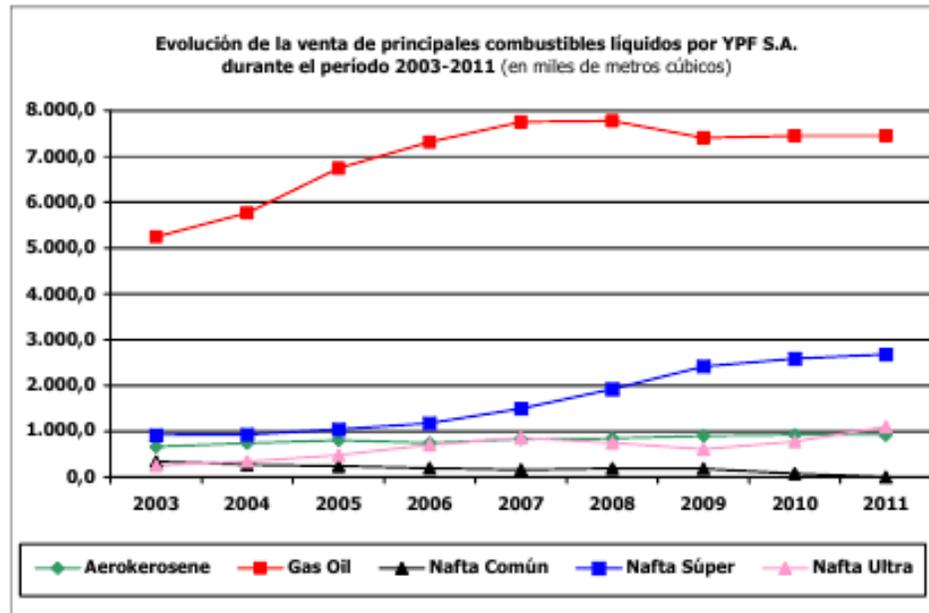


Fuente: elaborado por Ricardo De Dicco en base a datos de la Secretaría de Energía de la Nación.

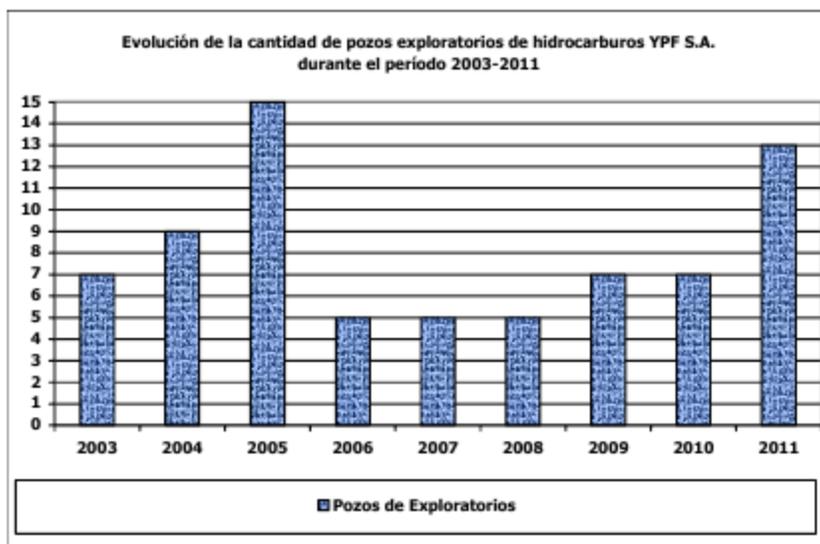
Con respecto a la refinación de petróleo, esta alcanzó un pico máximo en el 2007, disminuyendo irracionalmente durante el período 2007 al 2011, en estos años declinó un 18,7%. La elaboración de combustibles líquidos no fue ajena a la falta de responsabilidades de la empresa; en el caso del gas *oil* especialmente no hubo esfuerzos por parte de la empresa para satisfacer las necesidades del mercado local, e incluso declinó su producción un 4% durante el período del 2007 al 2011. Con respecto a la elaboración de naftas, tampoco acompañó responsablemente el incremento significativo de la demanda durante el período 2009-2011. (De Dicco, 2012)



Fuente: elaborado por Ricardo De Diccio en base a datos de la Secretaría de Energía de la Nación.



Fuente: elaborado por Ricardo De Diccio en base a datos de la Secretaría de Energía de la Nación.



Fuente: elaborado por Ricardo De Dico en base a datos de la Secretaría de Energía de la Nación.

Como se abordó anteriormente, la definición de “descubrimientos” de Vaca Muerta realizados por REPSOL-YPF, resulta como mínimo cuestionable. Ya que el descubrimiento de la formación geológica "Vaca Muerta" fue producto de los esfuerzos exploratorios de YPF Sociedad del Estado en la década del '60, cuando el Estado había iniciado las primeras inversiones de capital de riesgo en exploración en lo que años más tarde sería el gigante yacimiento gasífero Loma La Lata. Es aquí donde Repsol actúa, pero teniendo conocimiento sobre la presencia de la unidad formacional. Repsol tomó la iniciativa a partir del año 2009 al delinear la formación geológica en cuestión, pero no lo hizo para invertir en ella, lo hizo con el objetivo de especular y ofrecer la venta de YPF con un potencial hidrocarburífero muy atractivo, o como una alternativa en la cual un tercero aporte el capital necesario para la exploración y explotación de Vaca Muerta.

A nivel internacional, podemos afirmar que la intervención estatal en el sector no resulta ser un caso atípico, al contrario, este tipo de prácticas se han realizado en otros países de la región, lo cual ilustra la importancia que tiene la participación del Estado en el control sobre el sector energético. Por ejemplo, las medidas tomadas en Brasil, el cual a partir de 1999, mediante la Ley N° 9.847 consideró de utilidad pública el abastecimiento de combustibles, abarcando todas las actividades de la industria del petróleo, como producción, importación, exportación, refinación, transporte, almacenamiento, fraccionamiento, producción, distribución y comercialización. En México, la industria

petrolera es de utilidad pública. En Bolivia se estableció en su legislación sobre los recursos naturales estratégicos, denominándolos de interés público para el desarrollo del país y de propiedad del pueblo boliviano. La legislación de este país incluye una disposición específica para la propiedad de los yacimientos de hidrocarburos, los cuales se catalogan como dominio directo, inalienable e imprescriptible del Estado, aclarando que ninguna concesión o contrato podrá otorgar la propiedad de los mismos. En Venezuela, el Estado se reserva el derecho de realizar actividades petroleras por razones de soberanía económica, política y estratégica. En Chile, el petróleo es también considerado un recurso estratégico, como se evidencia en la ley orgánica de la Empresa Nacional del Petróleo (Ley N° 9.618 de 1991), la cual establece el dominio absoluto del Estado sobre los yacimientos de hidrocarburos. A su vez, se establece que la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP) desarrollará actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, tanto en el territorio nacional como en el extranjero. (MDZ, 2012)

2.5. Reflexiones acerca de los condicionantes políticos y económicos en la Nacionalización de YPF

En este apartado veremos cómo las políticas petroleras implementadas después de la devaluación del 2002 oscilaron entre la continuidad y el cambio respecto a la herencia neoliberal. El escenario se caracterizó por una demanda energética en expansión y una actividad petrolera en decadencia. Estos dos elementos condicionaron a la Argentina y la transformaron en un país importador de energía. El Estado se vio obligado a implementar progresivos subsidios y a importar gas natural de Bolivia, GNL en barcos y combustibles, lo cual culminó con amenazar al superávit comercial. El superávit comercial puede caracterizarse como el principal pilar de la política económica vigente, sin él no se puede mantener la política de fomento al consumo.

Después de los elementos expuestos, podemos afirmar que el aspecto económico condicionó la decisión de expropiar las acciones de Repsol. Como hemos mencionado, en el 2011 se presentó un saldo negativo del comercio de hidrocarburos, el cual fue de más de 3.000 millones de dólares y para el 2012 se estimaba que las importaciones por ese rubro superarían los 12.000/13.000 millones. Esta cifra contradice los esfuerzos del gobierno

nacional por mantener un superávit global de 10.000 millones conseguidos a través de retenciones y restricciones a las importaciones. Este déficit genera faltante de dólares, los cuales ejercieron presión a la alza del tipo de cambio, influenciando a su vez en los índices generales de precios y desarticulando la política económica de precios bajos. A nivel general, el 2012 evidenció que la Argentina estaba afrontando un desaceleramiento de la economía cada vez más marcado y la inflación fue claramente el tema general de los medios de comunicación. Es por ello que podemos afirmar que la expropiación de YPF fue incluida en la agenda Estatal, no como un plan estratégico, sino que se trató más bien de una medida reactiva, motivada por los saldos negativos en el comercio de hidrocarburos que se empezaron a evidenciar en el 2011, lo que condicionaría el superávit general condicionando a su vez el modelo de desarrollo basado en el fomento al consumo.

La pérdida del autoabastecimiento denotó el desajuste estructural existente entre el patrón de crecimiento económico de la postconvertibilidad y las insuficientes herramientas con las que contaba el Estado para el control del sector. Estas herramientas deberían ser consideradas como estratégicas a la hora de complementar una política de desarrollo basado en el consumo. Desde el gobierno, se instauraron una serie de medidas para estimular la producción y explotación del sector. Sin embargo, al no alcanzar los objetivos esperados, muchas de las medidas implementadas se suspendieron. Como fue en el caso de políticas de estímulo privado con la suspensión de los programas *Petróleo Plus* y *Refino Plus*. A través del mismo se otorgaba 1.752 millones de pesos por año a Panamerican Energy (PAE), YPF, Occidental-Sinopec, Pluspetrol, Total Austral, Enap Sipetrol y Petrobras. (Página 12, 4 de febrero de 2012).

Con respecto a la regulación sobre el sector, se destacan algunas acciones estatales llevadas a cabo a partir del 2002, mediante las cuales se alteraron al menos dos principios del esquema neoliberal. Una de ellas fue mediante la sanción de la Ley 25.561 de Emergencia y la Reforma del Régimen Cambiario, con la cual, se alteraron la libertad de precios y la libre exportación de hidrocarburos. Al mismo tiempo se alteró el principio de libre disponibilidad de los hidrocarburos extraídos, principio reinante hasta ese entonces. Es evidente que el propósito de las retenciones prevaleció más de lo previsto en el contexto en el cual fue sancionada la Ley de Emergencia Económica y terminó convirtiéndose en el instrumento más importante de la política kirchnerista hacia el sector. Las retenciones

permitieron al Estado captar al menos parte de las ganancias extraordinarias provocadas por la devaluación, convirtiéndose en decisiva por su importancia en el mantenimiento del superávit fiscal. Esto explica la sanción de la Ley N° 26.732, que prórroga el derecho a la exportación de hidrocarburos creado por el artículo 6° de la Ley N° 25.561. Por otro lado, las retenciones desvincularon los precios internos de los precios internacionales, siendo utilizadas para contrarrestar la alta volatilidad de éste último a lo largo de la década, lo cual se debió al aumento del consumo mundial, los conflictos bélicos y la especulación financiera. El precio del barril de petróleo promedio de los noventa fue de casi 20 dólares, mientras que en la década del dos mil promedió los 51 dólares (BP Stastical Review of World Energy 2011), con un pico de 140 a mediados de 2008. (Sabbatella, 2012) En otras palabras, la regulación estatal desligó el precio de comercialización interno por medio de las retenciones para preservar los precios de los bienes domésticos y la competitividad de la economía, generando con esto, la transferencia de un volumen importante de renta petrolera a los consumidores internos, ya que el precio del petróleo repercute en los bienes derivados.

A nivel político, la decisión de nacionalizar YPF se funda en buena medida en los límites estructurales que supuso una política de fomento al consumo con deficiencias en materia regulatoria hacia el sector que a pesar de implementar una serie de políticas de estímulo al sector privado no lograron superar las limitaciones regulatorias de los 90'. Fue así que medidas como: la provincialización del dominio del subsuelo, los programas de incentivo fiscal y la participación del Grupo Eskenazi en la composición accionaria de YPF no fueron suficientes para superar la deficiencia en el marco regulatorio que fue generado en la década de los '90, en el cual el modelo de desarrollo era totalmente opuesto al actual. El problema está en que este Marco Regulatorio era deficiente en aquel momento y lo es aún más en el modelo de desarrollo implementado en la posconvertibilidad. Estas limitaciones se fueron profundizando paralelamente a la profundización del modelo económico basado en el fomento al consumo. Con el paso del tiempo, el gobierno no logró superar esta contradicción llegando a un punto de inflexión al notar la incapacidad de preservar el superávit comercial, esto fue por causa de la gran demanda de divisas que generaba el sector y por la importación de combustibles para satisfacer la demanda del mercado interno.

Cabe destacar que la sanción de la ley de expropiación no hubiera sido posible (al menos en el plazo y de la manera en la que fue tratada) sin la consolidación de un Congreso con amplia representación del oficialismo. En esto fue clave la elección presidencial de octubre de 2011, la cual arrojó una contundente victoria con el 54,11% de los votos para el Frente para la Victoria, seguido muy de lejos por el Frente Amplio Progresista con el 16,8% de los votos, encabezado por Hermes Binner. Este triunfo se cristalizó en una composición del Congreso de la Nación, que permitió la obtención de quórum propio tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores.

A nivel nacional, el gobierno instrumentó una coalición entre la Nación y las provincias, mediante el Acuerdo Federal de Hidrocarburos firmado el 9 de febrero del 2012. En él se comprometieron a establecer una serie de exigencias a las petroleras privadas para hacer frente al incumplimiento sistemático que Repsol-YPF había acordado en cuanto a la inversión y a la producción. Uno de los objetivos buscados fue la reversión de concesiones (principalmente en Chubut y Santa Cruz), que erosionó el valor de mercado de la empresa para la posterior expropiación en mayo. Esto dejó ver una alineación a nivel nacional de una política destinada al sector, situación que resultó muy difícil de lograr luego de la provincialización del subsuelo. Esto demuestra que la estatización parcial de YPF obtuvo un fuerte apoyo tanto de las provincias como de las dos principales organizaciones patronales (la Unión Industrial Argentina y de la Sociedad Rural Argentina). Los representantes de ambas organizaciones comprendieron rápidamente la importancia de contar con un abastecimiento energético permanente que sostenga la actividad industrial y agropecuaria, meta que las petroleras privadas no habían garantizado.

Analizando lo expuesto en este capítulo podemos afirmar que la nacionalización de YPF respondió a cuestiones económicas más que a una posición política e ideológica. Esto es visible al analizar cómo se ha tratado a los hidrocarburos durante la gestión Kirchnerista, que a pesar de implementar medidas hacia el sector, las mismas no buscaban resolver la cuestión de fondo (la modificación del marco regulatorio), hecho que no ocurrió hasta llegar a un punto de inflexión (generado por los saldos negativos por la importación de energía) que llevaron a la sanción de la Ley N° 26.741. Las medidas implementadas antes de la sanción de dicha ley, se caracterizaron por ser reactivas, ante las evidentes contradicciones entre el marco legal que reglaba al sector y la política de desarrollo

implementada. Sin embargo, estas medidas no cambiaron la percepción que se tenía sobre el sector en los '90, que consideraba a los hidrocarburos como simples mercancías o *commodities*, se trataba más bien medidas con fines fiscales que giraron en torno a tres ejes:

- Recaudar mediante retenciones a las exportaciones
- Desvincular el precio interno del precio internacional para fomentar el consumo y la competitividad
- Obtener saldos favorables de la balanza comercial

Recién en el informe Mosconi, resultado de la intervención estatal de YPF, es donde se lo denomina como un recurso estratégico propiamente dicho, para posteriormente ser expresado como tal y de utilidad pública en la Ley N° 26.741. En el siguiente capítulo profundizaremos sobre cómo fue regulado el sector, el marco regulador de YPF SA y la función del Ente Regulador.

CAPÍTULO 3: REGULACIÓN DE YPF

El presente capítulo responde al último objetivo específico de este TFG. Para ello describimos y comparamos el marco regulador de YPF post '90 con el instaurado tras la nacionalización. Al mismo tiempo, describimos la regulación con respecto a YPF antes de ser nacionalizada. Para lo que fue necesario en una primera etapa narrar cómo fue privatizada examinando el marco regulatorio y los entes reguladores. Posteriormente, nos focalizamos en el análisis de lo que consideramos deficiencias técnicas que se dieron en este proceso, tomando como guía el esquema de Oszlak (Oszlak, Felder, & Forcinito, 2000). Y por último, comparamos el Marco Regulatorio que rige a YPF tras la expropiación a Repsol; en él destacaremos las modificaciones que implementa al sector y las similitudes con el Marco Regulatorio de los 90', identificando las deficiencias que observamos en la *Accountability*.

3.1. Privatización de YPF

Como se mencionó en el primer capítulo, en los primeros años del gobierno menemista, YPF debió desprenderse de áreas petroleras y otros activos, a pesar de que su privatización no estaba prevista en el marco legal sancionado a mediados de 1989. En 1992, el Poder Ejecutivo dispuso la transformación de la empresa sociedad del Estado en una sociedad anónima. Se inició un proceso de reestructuración dirigida por el ingeniero José Estenssoro a fines del mismo año en un contexto macroeconómico de mayor estabilidad, el cual permitió mayor flexibilidad en el diseño del esquema de privatización, por no imponerse el déficit fiscal y la urgencia por conseguir divisas para el Banco Central.

El Congreso sancionó la Ley 24.145 de "Federalización de los Hidrocarburos y Privatización de YPF". Como ya hemos mencionado lo que caracterizó este proceso y lo diferenció de las privatizaciones anteriores, al menos en una primera instancia, fue que se dispuso una distribución atomizada de las acciones para evitar el control por parte de otra compañía petrolera, ya fuera local como extranjera.

Otra característica a destacar es que el Estado Nacional mantuvo el 20% de las acciones, que era el límite mínimo fijado por ley, con poderes de veto especiales para

cualquier operación de toma de control. Por su parte, las provincias petroleras recibieron una cantidad considerable de acciones, de las que mantuvieron un 11%. Los empleados recibieron el 10% de las acciones, el resto de las acciones fueron vendidas en las bolsas de Buenos Aires y Nueva York.

En esta primera etapa de restructuración se podría afirmar que las modificaciones realizadas estaban dentro de las que se podían recomendar para no perder el control de una empresa estratégica como YPF, ya que el Estado Nacional y las Provincias, como accionistas principales, mantenían presencia en el Directorio de la empresa. Al mismo tiempo que se podría contar con los fondos necesarios para la exploración e investigación, recursos que el Estado nacional y las provincias no contaban.

Sin embargo, este marco cambió con la sanción de una nueva ley del Congreso sancionada al calor de los temores del Tequila (1994), que autorizó al Ejecutivo a reducir del 20% a sólo una acción el límite mínimo de participación del Estado en YPF. Estas acciones estatales de YPF fueron puestas a disposición de los fondos fiduciarios que se crearon para respaldar la solvencia de las entidades financieras, amenazadas por la crisis global. El Tequila quedó atrás y las acciones del Estado Nacional no fueron vendidas. Entretanto, los empleados vendieron su 10% y la mayoría de las provincias hicieron lo propio, aumentando la participación privada en la empresa. (Gadano, 2012)

La crisis de 2001 marcó el agotamiento de la especulación financiera, con la devaluación se dio inicio a una nueva etapa de crecimiento. La consolidación de un nuevo modelo de crecimiento fundado en el fomento al consumo, basado en la intervención Estatal tanto en los factores macroeconómicos como en los sociales, es incompatible con las medidas neoliberales de desregulación, privatización y concepción de los hidrocarburos como simples *commodities*. En esta nueva etapa se hizo evidente la necesidad de que el Estado contara con herramientas de control sobre los sectores estratégicos de la economía nacional, como son los elementos normativos e institucionales para fiscalizar y ejecutar una política petrolera que asegure el autoabastecimiento. Sin embargo, el proceso de reforma implementado en los 90' dejó muy pocas herramientas para el control. Para una mejor comprensión analizaremos a continuación el Marco regulatorio.

3.2. Sobre los aciertos y desaciertos en el Marco Regulatorio

El proceso de Reforma del Estado se estableció por medio de la Ley marco N° 23.696, que regiría como base para las posteriores privatizaciones. Dicha ley declaró en estado de emergencia la prestación de los servicios públicos, la ejecución de los contratos públicos, las empresas públicas, la situación económica y financiera del Estado Nacional. Facultó al Poder Ejecutivo para proceder a las privatizaciones, contrataciones y concesiones de ciertas empresas o sectores, sin la necesidad de sancionar una ley especial por parte del Congreso. A nuestro entender, ésta resultaría ser la primera deficiencia técnica en la reforma del Estado, que condicionó la manera y la forma en la que se privatizó YPF SE; debido a la ausencia de *accountability* horizontal, pues con esta ley se dotó con capacidades especiales al Ejecutivo para que pueda llevar adelante las privatizaciones, sin la necesidad de previa aprobación del Congreso.

El mismo año, haciendo uso de las capacidades delegadas por el congreso, el Poder ejecutivo dictó tres decretos que desregularon el mercado de hidrocarburos: 1055/89, 1212/89, 1589/89.

Con el Decreto 1055/89 decidió que: YPF devolviera áreas de exploración para su posterior licitación al sector privado; convirtió en asociaciones y en concesiones los anteriores contratos entre empresas contratistas de YPF y esta última; licitó áreas marginales y áreas centrales de YPF; estableció la libre disponibilidad del crudo para todos los operadores y autorizó la libre exportación de petróleo, mientras que la exportación de gas se podía tramitar pidiendo un permiso a la Secretaría de Energía y se autorizó la libre disponibilidad de divisas hasta el 70%.

Mediante el Decreto 1212/89: Se eliminó la "mesa de crudos", mediante la cual la Secretaría de Energía asignaba cuotas de crudo a cada refinería, por la libre adquisición de los mismos en el mercado interno y externo; se posibilitó la instalación de nuevas refinerías y bocas de expendio de combustibles; se equipararon los precios internos a los internacionales; se estableció un nuevo sistema de gravámenes para los derivados de petróleo y se autorizó la libre convertibilidad en divisas de los ingresos de los operadores en todos los eslabones de la cadena, sean por ventas en el mercado interno o externo.

Por último, con el Decreto N° 1589/89: Se reguló el uso de los ductos y otras instalaciones de transporte de YPF para que puedan ser utilizadas por terceros; se definió la venta de nuevas áreas de producción, de refinerías, de ductos, de barcos y de otras instalaciones de YPF; se propuso la privatización de la empresa YPF y la promulgación de una nueva Ley de hidrocarburos.

Lo relevante del Decreto N° 1055 es que quitó la capacidad de control sobre el manejo de los hidrocarburos que es fundamental para el Estado, en él se expresa la necesidad de que los hidrocarburos sean de libre disponibilidad, dotando a las empresas privadas de libertad para comercializar el petróleo en el mercado interno y externo. En el mismo, es posible remarcar la siguiente afirmación: “los yacimientos de hidrocarburos operados por YPF registran un bajo nivel de producción, como consecuencia de su inactividad prolongada y/o estado de semi-explotación”. Por lo que bajo el mismo decreto, se declara de manera expresa, “la necesidad de reactivación de la explotación de hidrocarburos, a partir de la directa participación de inversiones provenientes del capital privado”. Quedando así justificada la acción privatizadora del sector, la apertura del mismo y la libre explotación de los recursos, siendo posible aseverar que el objetivo de la medida era tornar más eficiente al *upstream*, con inversiones que hicieran posible la reactivación del área. De manera complementaria, en el Decreto N° 1589/89 se destaca la autorización de exportación e importación de hidrocarburos y sus derivados, quedando sin elementos para controlar la salida de este recurso estratégico al declarar “...exentas de todo arancel, derecho o retención presentes o futuros.”

Con el Decreto N° 2778/90 se transformó de manera global a YPF y se delimitó el cronograma para vender sus principales activos. La empresa pasó a ser una sociedad anónima de capital abierto y comenzó a regirse por el derecho privado, aunque continuaría siendo una empresa estatal, ya que el Estado contenía la mayoría de las acciones. En dicho decreto, se le encargó al Ministerio de Economía que por intermedio de la Subsecretaría de Empresas Públicas intervenga a YPF SE por la grave situación económica y financiera de la empresa. Esta visión resulta cuestionable, a nuestro parecer y teniendo en cuenta lo expuesto en el Cap. 2, con el fin de alcanzar una gestión eficiente y transformarla en una empresa competitiva dentro de un mercado desregulado y desmonopolizado. Se concebía a YPF SE como una empresa que era incompatible para desarrollar sus actividades en el

nuevo mercado desregulado, competitivo y abierto. El Plan suponía mantener aquellos activos productivos que empresarialmente son estratégicos y económicamente viables, vendiendo los demás activos, o asociándose en su explotación, cuando su operación implique grandes inversiones y riesgos.

Fue así que se dispuso a partir del 1° de enero de 1991 la transformación de YPF SE en YPF SA, regida por la Ley N° 19.550, Capítulo II, Sección V, Artículos 163 a 307 (texto ordenado en 1984). Es aquí donde encontramos la principal limitación en la *accountability* porque en su Artículo 7 “...se eximió de ser aplicables las leyes de obras públicas, de contabilidad, de procedimientos administrativos y sus normas complementarias y reglamentarias, ni legislación y normativa administrativa alguna aplicable a las empresas en que el Estado tenga participación.” Eximiendo de responsabilidad de rendir cuentas a organismos como la Auditoría General de la Nación. También en el artículo 12 se autorizó a YPF a llamar a licitación para contratar los servicios de auditoría externa independiente la que tendrá por función examinar, trimestralmente, los estados contables de la Sociedad y emitir los informes y dictámenes correspondientes.

Mediante el mismo decreto se estableció el Estatuto, el cual se regiría por lo dispuesto en la Ley N° 19.550, Capítulo II, Sección V, Artículos 163 a 307 (texto ordenado en 1984), en las demás normas legales y reglamentarias aplicables y en el presente Estatuto. A su vez estableció que la fiscalización de la Sociedad será ejercida por una Comisión Fiscalizadora compuesta por tres Síndicos titulares y tres Suplentes. Los cuales son designados por la Asamblea, por el período de un Ejercicio, contando con las facultades establecidas en la Ley N° 19.550 y en las disposiciones legales vigentes. La Comisión Fiscalizadora podrá ser convocada por cualquiera de los Síndicos, sesionará con la presencia de sus tres miembros y adoptará las resoluciones por mayoría. El Síndico disidente tendrá los derechos, atribuciones y deberes establecidos en la Ley N° 19.550. Los Síndicos que representen al Estado, en proporción a su capital, serán designados a propuesta de la Sindicatura General de Empresas Públicas, debiendo ajustar su acción a las normas y prescripciones de la Ley N° 19.550, con exclusión de la legislación administrativa. Es aquí donde radica la importancia de que el Estado concentre una

cantidad considerable de acciones para tener representación en la comisión fiscalizadora y poder contar con información de primera mano con respecto al estado de la empresa.

Teniendo en cuenta la importancia que reside en que el Estado concentre una cantidad mínima de acciones, tanto por la presencia en el directorio, como en la Comisión Fiscalizadora; es que la Ley N° 24.145 de Federalización de los hidrocarburos y privatización de YPF de 1992 (ley marco en el proceso de privatización) habilitó la venta de las acciones de la empresa, resguardando como mínimo el 20% en manos del Estado, que sólo podría ser modificada con la sanción de una nueva norma. Al mismo tiempo, se transfirió el dominio público de los yacimientos de hidrocarburos del Estado Nacional a las Provincias en cuyos territorios se encuentren. Como ya hemos mencionado en el primer capítulo, la provincialización era un deseo de las provincias desde el principio de la historia petrolera argentina.

En el artículo 6 de la Ley N° 24.145, se establece que mientras la participación del Estado Nacional y de las Provincias en el capital social de YPF SA sea mayoritaria, no le será aplicable a esta empresa legislación o normativa administrativa alguna, dictada o a dictarse, que reglamente la administración, gestión y control de las empresas en las que el Estado Nacional tenga participación. Complementando y reafirmaría la Ley N° 19.550, descripto en párrafos anteriores, impidiendo el control por parte de la Auditoría General de la Nación.

La distribución y clases de acciones se esquematizaron en el Art 8:

- a) Clase "A": Las acciones pertenecientes al Estado Nacional, equivalentes al cincuenta y uno por ciento (51%) del Capital Social, con el derecho de acrecer que se contempla en el tercer párrafo "in fine" del presente. Las acciones de esta Clase a vender al capital privado se convertirán en Clase "D";
- b) Clase "B": Las acciones que adquieran las Provincias en cuyo territorio se hallen ubicados yacimientos de hidrocarburos o, en su caso, por las Provincias no productoras de hidrocarburos, hasta un treinta y nueve por ciento (39%) del Capital Social, distribuidas entre ellas. Las acciones de esta Clase a vender al capital privado se convertirán en Clase "D";
- c) Clase "C": Las acciones que adquiera el personal de la empresa hasta el diez por ciento (10%) del Capital Social, bajo el régimen de Propiedad Participada de la Ley N° 23.696; y
- d) Clase "D": Las acciones que el Estado Nacional y las Provincias vendan al capital privado.

Es en este artículo donde se fija el mínimo de acciones que el estado debe conservar, como mínimo un veinte por ciento (20%) del Capital Social, y se requerirá ineludiblemente su voto afirmativo para:

- 1.- Decidir su fusión con otra u otras Sociedades.
- 2.- Aceptar que YPF Sociedad Anónima, a través de la cotización de sus acciones en Bolsas de Comercio o Mercados de Valores, sufriera una situación de copamiento accionario consentido u hostil que represente la posesión del Cincuenta y Uno por Ciento (51%) del Capital Social de YPF Sociedad Anónima.
- 3.- Transferir a terceros, la totalidad de los derechos de explotación concedidos en el marco de la Ley N° 17.319, sus normas complementarias y reglamentarias, y la presente, de modo tal que ello determine el cese total de la actividad exploratoria y de explotación de YPF Sociedad Anónima.
- 4.- La disolución voluntaria de YPF Sociedad Anónima.

Para tomar las decisiones referidas en los incisos 3 y 4 se requiere, además del voto afirmativo, la previa aprobación por ley.

El artículo 10 faculta al Poder Ejecutivo Nacional para establecer las condiciones y los volúmenes más propicios para cada licitación de acciones, determinando para cada una de ellas, los porcentajes máximos para ser adquiridos por grandes inversores nacionales o extranjeros, debiendo reservar un porcentaje de la oferta para pequeños inversores argentinos. A su vez el artículo 16 establece qué condición de venta de los activos no deberá ser objeto del posicionamiento controlante en el mercado, ya que esto resultaría perjudicial para el interés económico general. En este artículo se hace expresa la necesidad de que las ventas de las acciones se hagan de manera atomizada para que ninguna empresa o grupo de empresas se haga con el control de la empresa, por medio de la compra masiva de acciones. Entendiendo que esta condición, sumada a la cantidad mínima de acciones que debía tener el Estado, eran las medidas que resguardaban el control de la empresa por parte del Estado, ya que los demás factores fueron desregulados y liberalizados.

Sin embargo, estas dos salvaguardias con la que contaba el Estado serían cambiadas en 1995, año en que a través de la Ley N° 24.474 se modificaría la Ley N° 24.145, autorizando al Poder Ejecutivo Nacional a reducir su tenencia del paquete accionario hasta una sola acción, la “acción de oro”. En la ley se modifica sólo el requisito mínimo de acciones al que el Estado está obligado “... Mientras el Estado nacional conserve al menos

una acción de la Clase "A",...Autorízase al Poder Ejecutivo Nacional a reducir su tenencia del paquete accionario de la Clase "A" hasta una sola acción, pudiendo disponer del resto a los fines previstos en el Decreto N° 286 del 27 de febrero de 1995" (Art 1). La necesidad de voto afirmativo para las decisiones importantes se mantendrían igual que en la Ley N° 24.474.

3.3. Los entes reguladores

En el siguiente apartado se identificarán cuales son los entes reguladores, sus funciones y limitaciones. En relación con el sector Gasífero, es el Ente Nacional Regulador del Gas (a partir de ahora ENARGAS) y en el petrolero, la institución que cumpliría esta función sería la Subsecretaría de Combustible.

Entre sus funciones, el ENARGAS es el encargado de dictar los reglamentos a los que deben ajustarse los sujetos de la ley en lo referente a seguridad, protección ambiental, procedimientos técnicos y comerciales, calidad del servicio y gas natural comprimido (GNC). Además aprueba las tarifas que aplican los prestadores y emite autorizaciones diversas, tales como las necesarias para la realización de obras de magnitud o para ser considerado sub-distribuidor y comercializador. Asimismo, fiscaliza realizando inspecciones y auditorías, a la vez que requiere a las Licenciatarias la información necesaria, con el objeto de controlar la prestación del servicio para asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en las respectivas licencias.

Mediante la Ley N° 24.076 se crea ENARGAS con funciones en la regulación del transporte y la distribución de gas natural, definido como un servicio público nacional, regido por la Ley N° 17319 (la producción, captación y tratamiento). Si bien ENARGAS fue creado y regulado por Ley N° 24.076, antes de ser privatizada YPF, una serie de imprecisiones en el sistema dieron lugar al mal desempeño en el control sobre el sector. Esto se debió a que la ley que fijó el marco regulador, estableció ciertas restricciones (como la regulación de la propiedad) al control accionario de las empresas que participaran en los distintos eslabones de la cadena gasífera. La reglamentación de esta ley no respetó y tornó más flexibles los controles y permisos. Por otra parte, el hecho de que el Marco general de la actividad energética se encuentre dividido y que el *upstream* haya sido totalmente

desregulado transformándose en oligopolio, va en contra de cualquier regulación integral del sector en su conjunto impidiendo tomar medidas con un alcance general.

Sumado a esto, la Ley N° 24.076 en su artículo 3, dispone para la actividad en el *downstream* que: “Las exportaciones de gas natural deberán ser autorizadas por el Poder Ejecutivo Nacional, en la medida que no se afecte el abastecimiento interno”, entretanto la Ley N° 17319 expresa similares condiciones aseverando que, “La exportación de hidrocarburos y sus derivados es legislada en estrecha coordinación con el aseguramiento de la autosuficiencia del país en la materia, ya que el Poder Ejecutivo la autorizará siempre que se trate de cantidades no requeridas para la adecuada satisfacción de las necesidades internas”.

El Artículo 54 de la Ley N° 24.076 expresa que “Los miembros del Directorio del ENTE NACIONAL REGULADOR DEL GAS, serán seleccionados entre personas con antecedentes técnicos y profesionales en la materia y designados por el PODER EJECUTIVO NACIONAL, DOS (2) de ellos a propuesta de los gobernadores de las provincias.” Al mismo tiempo el Art 55 expresa que “Los miembros del Directorio tendrán dedicación exclusiva en su función,... y sólo podrán ser removidos de sus cargos por acto fundado del PODER EJECUTIVO NACIONAL. Previa a la designación y/o a la remoción el PODER EJECUTIVO NACIONAL deberá comunicar los fundamentos de tal decisión a una Comisión del CONGRESO DE LA NACION...”.

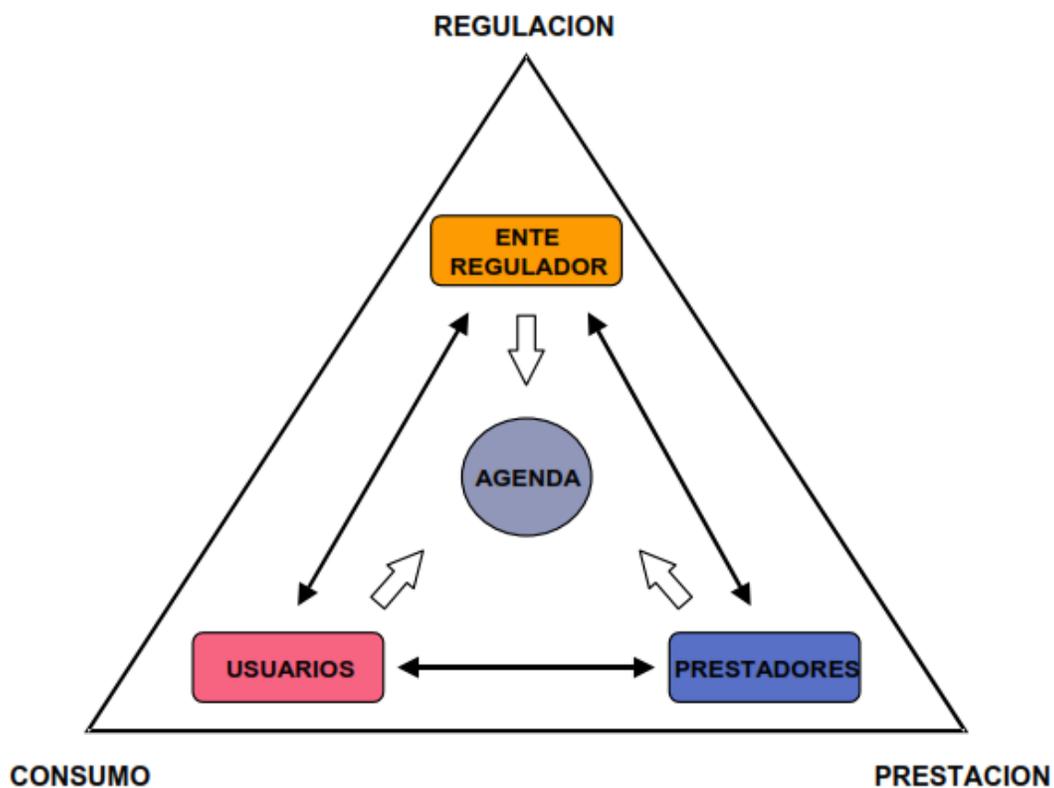
La función del ente regulador, como ya hemos mencionado, radica en el alto grado de autonomía e incluso autarquía financiera, que desarrollan y controlan esas actividades, amparándose para ello en una normativa que legitima la intervención del Estado, haciendo posible en caso de incumplimientos, la aplicación de sanciones.

Siguiendo el modelo ideal que nos plantea Oszlak, entendemos que los Entes Reguladores deben crearse una vez que se ha dispuesto el Marco Regulatorio para las actividades del sector y antes de la firma de los contratos de concesión, con el fin de asegurar que los contratos no entren en contradicción con los Marcos Regulatorios y con los Entes Reguladores que amparan dicha actividad. Sin embargo, la experiencia demuestra, para las privatizaciones implementadas en nuestro país, que la mayoría de los Entes fueron creados después de que se hubiera aprobado el Marco Regulatorio y

adjudicada contractualmente la concesión de los servicios. (Oszlak, Bresser Pereira , Cunill Grau , Garnier y Przeworski, 2004).

Hay que tener en cuenta que son varias las normas que indican que el Poder Ejecutivo es el responsable y debe velar por el correcto funcionamiento del sector, entendiendo que la satisfacción de las necesidades internas de los usuarios debe primar sobre los intereses particulares de las empresas. Consideramos que esto limita la función del Ente Regulador, ya que el responsable de velar por el control de ambos recursos es, en última instancia, el Poder Ejecutivo. Estimamos que el control debería ser ejercido por órganos especializados, permitiendo una *accountability* horizontal más efectiva que beneficie al control sobre los recursos estratégicos.

Como debería funcionar el Ente Regulador



Fuente: (Oszlak, Bresser Pereira , Cunill Grau , Garnier y Przeworski, 2004)

Con respecto al sector petrolero, el mismo es regulado mediante la Resolución 116/97 del Ministerio del Interior, que faculta a la Subsecretaría de Combustible a cumplir algunas

funciones de control. La misma expresa que “La información deberá suministrarse mensualmente a la Subsecretaría de Combustibles, los proveedores de Gas Licuado y las firmas importadoras del mismo, modificando la Resolución N° 283/95. Bs.As., 15/10/97.” Dentro de los objetivos y funciones de la Subsecretaría de Combustibles encontramos un organismo que difícilmente cumple con los requisitos de un ente regulador propiamente dicho, porque posee escasa autonomía y autarquía. Esto se debe a dos factores, por un lado su capacidad de actuar y por otro su escasa autonomía respecto al Poder Ejecutivo. Su capacidad de actuar está delimitada en sus objetivos, de los cuales en la mayoría se expresa sólo una función de asistencia.

Se limita su capacidad para asistir en los siguientes casos:

- Asistir en la propuesta y control de la ejecución de la política nacional de hidrocarburos y otros combustibles, en lo que hace a la promoción y regulación de sus etapas de exploración, explotación, transporte y distribución, en coordinación con las demás áreas competentes.
- Asistir en el estudio y análisis del comportamiento del mercado desregulado de hidrocarburos, promoviendo políticas de competencia y de eficiencia en la asignación de recursos.
- Asistir en la aprobación de los pliegos de bases y condiciones para llamados a concurso y/o licitaciones.
- Asistir en la promoción y supervisión de la explotación racional de los recursos hidrocarburíferos y la preservación del ambiente en todas las etapas de la industria petrolera y ejecutar las demás acciones de control y fiscalización, previstas para la Autoridad de Aplicación de la Ley N° 17.319 y el Decreto N° 44 de fecha 7 de enero de 1967 y ejercer el poder de policía en materia de gas envasado.
- Asistir en el contralor respecto de aquellos entes u organismos de control de los servicios públicos privatizados o concesionados...
- Asistir en la resolución de los recursos de carácter administrativo que se interpongan en contra del accionar de las actividades específicas de los Entes Reguladores, cuando éstos tengan una vinculación funcional con el área.⁷

Sumado a esto, se le atribuye a la Subsecretaría la capacidad de “conducción”, pero sólo en el ámbito de su competencia, en las acciones tendientes a aplicar la política

⁷ Para ver lista objetivos de la Subsecretaria de Combustible dirigirse a:
<http://energia3.mecon.gov.ar/contenidos/verpagina.php?idpagina=2544>

sectorial orientando el proceso de adaptación de los nuevos operadores al interés general, respetando la explotación racional de los recursos y la preservación del medio ambiente. Según los demás objetivos propuestos esta “conducción” sería en base a la asistencia y recomendación del órgano competente.⁸

Después de enumerar y analizar sus capacidades, podemos afirmar, que la función de este organismo ha sido deficiente y no cumple con las expectativas esperadas de un Ente Regulador. La autonomía es uno de los requisitos necesarios para que un Ente Regulador pueda cumplir con sus funciones. En este caso no se cumple porque la Subsecretaría de Combustible posee una relación de dependencia con la Secretaría de Energía y ésta a su vez depende del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Todos los directivos son designados por el Poder Ejecutivo Nacional a través de Decretos, al igual que los Ministros, capacidad establecida en el Artículo 99 de la Constitución Nacional:

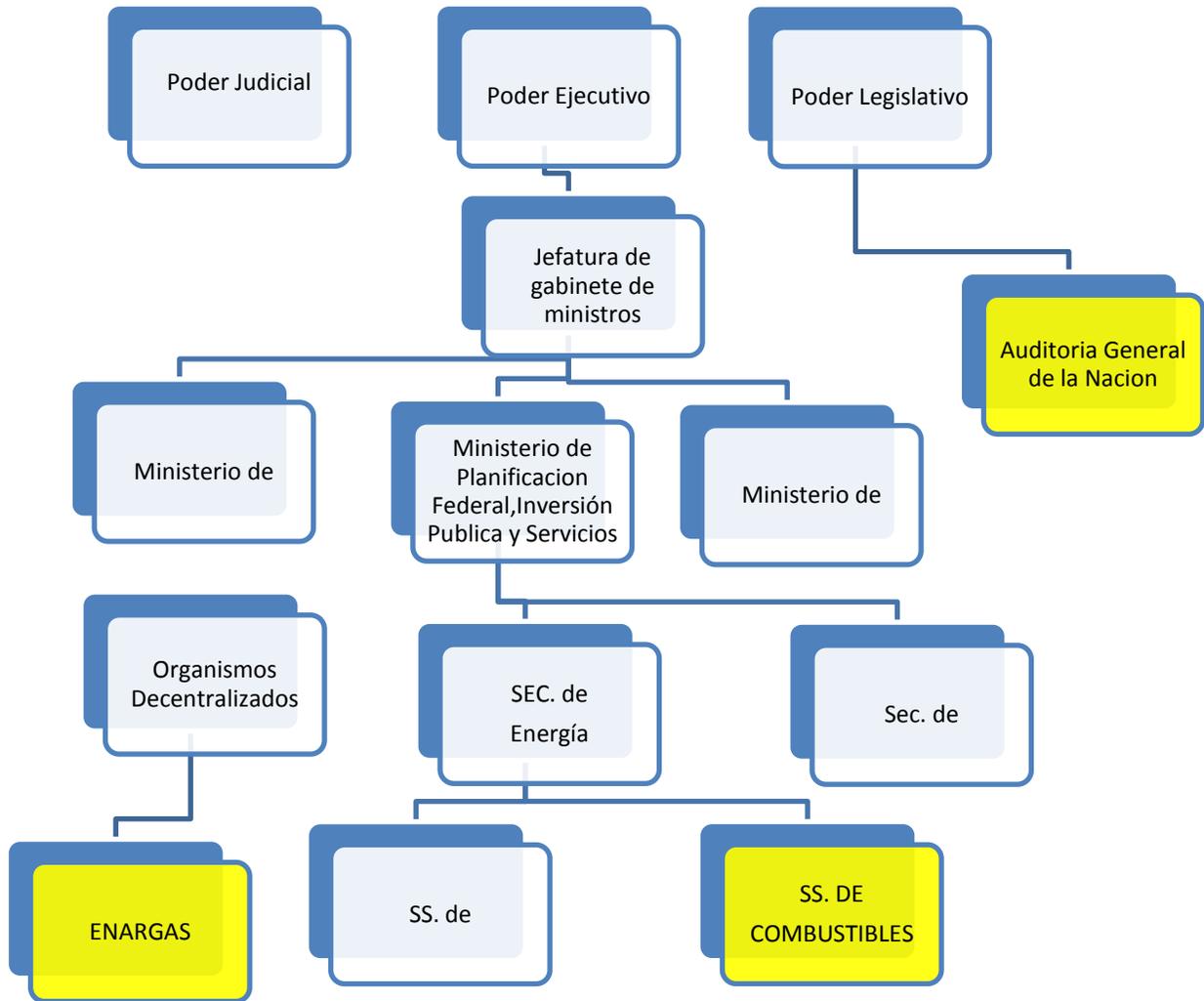
El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: ...

Inc 7- Nombra y remueve a los embajadores, ministros plenipotenciarios...; por sí solo nombra y remueve al jefe de gabinete de ministros y a los demás ministros del despacho, los oficiales de su secretaría,... y los empleados cuyo nombramiento no está reglado de otra forma por esta Constitución.”

Es aquí en donde notamos la principal limitación en el funcionamiento como ente regulador, no se trata de fallas en el desarrollo de las tareas del mismo, sino de una limitación institucional por posicionar al Poder Ejecutivo en la cúspide de la escala jerárquica de la administración pública, dotando de escasa o casi nula autonomía a los organismos de control.

⁸Para ver lista objetivos de la Subsecretaria de Combustible dirigirse a:
<http://energia3.mecon.gov.ar/contenidos/verpagina.php?idpagina=2544>

Gráfico sobre la administración pública de los organismos analizados



Fuente: Elaboración propia

En el gráfico se ilustra la jerarquía en la esfera pública, con el fin de identificar la posición de la Subsecretaría de Combustibles en la administración pública y su relación de dependencia, llegando en última instancia al Poder Ejecutivo. Al mismo tiempo, hemos colocado la ubicación de ENARGAS y de la Auditoría General de la Nación para ilustrar cual es la posición que ocupa cada organismo en la administración pública.

Consideramos que la Auditoría General de la Nación posee un mayor grado de independencia, al ser un organismo que asiste al Congreso, y por eso debería poder controlar a YPF SA. Entre sus funciones, la Auditoría General de la Nación, ejerce el control del estado de las cuentas del sector público, se encarga de verificar el cumplimiento

contable, legal y de gestión por parte del Poder Ejecutivo Nacional; controla la exposición completa, clara y veraz de las cuentas públicas y analiza la administración de los intereses fiscales. Controla y no co-administra la cosa pública: examina hechos, actos y documentos una vez finalizados los ejercicios contables de los entes que se haya decidido auditar. Con los Informes, la Auditoría, incluyen comentarios, conclusiones y recomendaciones; asesora al Poder Legislativo sobre el desempeño de la Administración Pública Nacional y la situación de la hacienda pública.

Es por lo antedicho, que consideramos un grave error la exclusión (en el marco de la privatización de YPF) de este organismo en el control de YPF SA, entendemos que al depender de un órgano colegiado presenta mayor grado de autonomía que la Subsecretaría de Combustible y ENARGAS, representando una deficiencia en la *accountability* horizontal.

Las funciones y capacidades del Poder Ejecutivo son extensas y muchas veces poseen competencias concurrentes con otros organismos que regulan al sector. Para brindar una idea general del sobre dimensionamiento en las funciones y capacidades del Poder Ejecutivo sobre el sector, describiremos a continuación las principales competencias sobre el mismo.

La Ley N° 17.319 (Ley de hidrocarburos de 1967) rige al sector en su conjunto, en su artículo 2 establece que “Las actividades relativas a la exploración, explotación, industrialización, transporte y comercialización de los hidrocarburos..., se regirán conforme a las disposiciones de esta ley y a las reglamentaciones que dicte el Poder Ejecutivo.” En la misma se designa al Poder Ejecutivo Nacional como encargado de fijar la política nacional con respecto al sector, artículo 3 “...teniendo como objetivo principal satisfacer las necesidades de hidrocarburos del país..., manteniendo reservas que aseguren esa finalidad.” Se le confiere para ello, la capacidad de establecer el régimen de importación de los hidrocarburos y sus derivados. Esta ley es la que postula como autoridad de aplicación y fiscalización a la Secretaría de Estado de Energía y Minería o a los organismos que dentro de su ámbito se determinen, con las excepciones que figuran en el artículo 98, respecto de la competencia en forma privativa del Ejecutivo sobre las siguientes materias:

- a) Determinar las zonas del país en las cuales interese promover las actividades regidas por esta Ley.
- b) Otorgar permisos y concesiones, prorrogar sus plazos y autorizar sucesiones.
- c) Estipular soluciones arbitrales y designar árbitros.
- d) Anular concursos.
- e) Asignar y modificar las áreas reservadas a las empresas estatales.
- f) Determinar las zonas vedadas al reconocimiento superficial.
- g) Aprobar la constitución de sociedades y otros contratos celebrados por las empresas estatales con terceros a los fines de la explotación de las zonas que esta Ley reserva a su favor.
- h) Fijar las compensaciones reconocidas a los propietarios superficiarios.
- i) Declarar la caducidad o nulidad de permisos y concesiones

A su vez, establece en su Art 75 que “... la autoridad de aplicación fiscalizará el ejercicio de las actividades a que se refiere el artículo 2..., a fin de asegurar la observancia de las normas legales y reglamentarias correspondientes. Tendrá acceso, asimismo, a la contabilidad de los permisionarios o concesionarios.” Dotando de autoridad para el seguimiento de los asuntos, la aplicación de las sanciones, las tareas de inspección y los detalles de los concursos. Sin embargo, en el artículo 76 se expresa que estas facultades no obstaculizan el ejercicio de las atribuciones conferidas al Estado por otras Leyes, con cualquier objetivo de gobierno, cuyo cumplimiento también autorice inspecciones o controles oficiales. Este desdoblamiento de atribuciones, en el cual puede actuar el órgano de Autoridad, pero sin exclusividad en el área, suele generar limitaciones en su accionar, ya que en nombre de los “objetivos de gobierno”, se pueden tomar medidas e ir en contra de las decisiones tomadas por los Entes.

En otras palabras, podemos afirmar que el problema del sector se debe a dos factores: Por un lado, una serie de deficiencias en los controles externo (*accountability* horizontal) por las limitaciones en las capacidades y el nivel de autonomía de los Entes Reguladores. Por otro lado, al sobre dimensionamiento en las funciones y capacidades del Poder Ejecutivo, que posee competencias concurrentes con los organismos que regulan al sector.

3.4. Tras la Nacionalización de YPF, ¿qué cambió?

En el siguiente apartado describimos el Marco que rige a YPF tras la expropiación realizada a Repsol, en él destacamos las modificaciones que implementa al sector, la similitudes con el Marco regulador de los 90' y las limitaciones que notamos.

Tras la aprobación de la Ley N° 26.741 se modifica y se determina el actual Marco regulatorio de YPF SA. En él se declara de Interés Público Nacional el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos, la creación de un Consejo Federal de Hidrocarburos y se determina de Utilidad Pública y sujeto a expropiación el 51% del patrimonio de YPF SA y Repsol YPF Gas SA. Con el objetivo del autoabastecimiento de hidrocarburos, se declara de Interés Público: la exploración, explotación, industrialización, transporte y comercialización de hidrocarburos, con el fin de garantizar el desarrollo económico con equidad social, el incremento de la competitividad de los diversos sectores económicos, el crecimiento equitativo y sustentable.

Como ya había sucedido con la Ley N° 17.319 de 1967, analizada en el apartado anterior, se vuelve a designar al Poder Ejecutivo Nacional en calidad de autoridad a cargo de la fijación de la política en la materia, el cual deberá arbitrar en las medidas conducentes al cumplimiento de los fines de esta ley, con el concurso de los Estados provinciales y del capital público y privado, nacional e internacional.

A su vez, el artículo 3 establece como principios de la política hidrocarburífera nacional los siguientes:

- a) La promoción del empleo de los hidrocarburos y sus derivados como factor de desarrollo e incremento de la competitividad de los diversos sectores económicos y de las provincias y regiones;
- b) La conversión de los recursos hidrocarburíferos en reservas comprobadas y su explotación y la restitución de reservas;
- c) La integración del capital público y privado, nacional e internacional, en alianzas estratégicas dirigidas a la exploración y explotación de hidrocarburos convencionales y no convencionales;
- d) La maximización de las inversiones y de los recursos empleados para el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos en el corto, mediano y largo plazo;

- e) La incorporación de nuevas tecnologías y modalidades de gestión que contribuyan al mejoramiento de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos y la promoción del desarrollo tecnológico en la República Argentina con ese objeto;
- f) La promoción de la industrialización y la comercialización de los hidrocarburos con alto valor agregado;
- g) La protección de los intereses de los consumidores relacionados con el precio, calidad y disponibilidad de los derivados de hidrocarburos;
- h) La obtención de saldos de hidrocarburos exportables para el mejoramiento de la balanza de pagos, garantizando la explotación racional de los recursos y la sustentabilidad de su explotación para el aprovechamiento de las generaciones futuras.

Con respecto al Consejo Federal de Hidrocarburos se establece que se integrará con la participación del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y el Ministerio de Industria; las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El objetivo del mismo es promover la actuación coordinada del Estado nacional y los Estados provinciales, para garantizar el cumplimiento de la ley. Al mismo tiempo, debe expedirse sobre toda otra cuestión vinculada al cumplimiento de los objetivos de la ley y a la fijación de la política hidrocarburífera de la República Argentina, que el Poder Ejecutivo Nacional someta a su consideración. El Consejo sesionará con la mayoría absoluta de sus miembros, siendo presidido y representado por el representante del Estado nacional que el Poder Ejecutivo determine, teniendo autonomía para dictar su propio reglamento de funcionamiento.

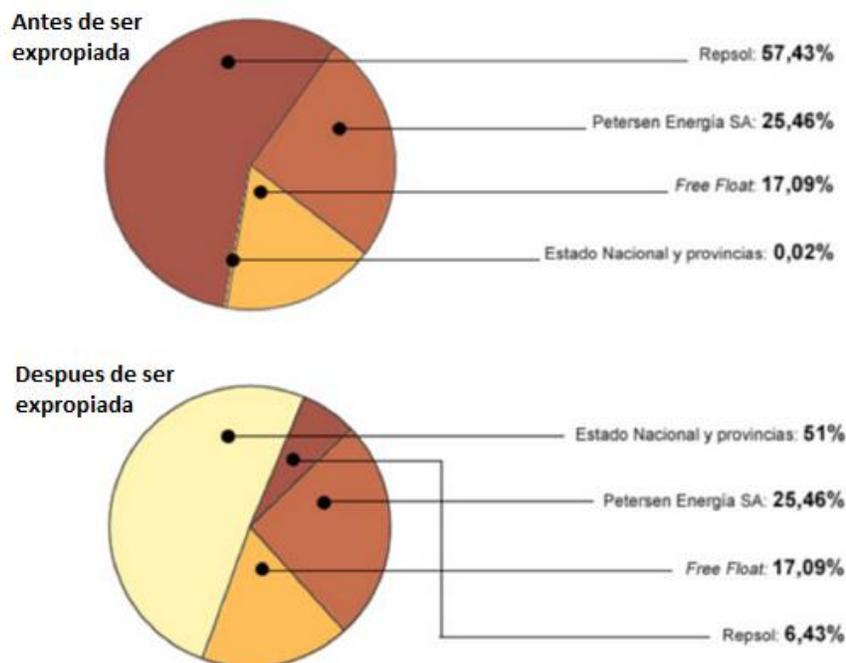
Con respecto a la expropiación, la misma se hizo con el cincuenta y un por ciento (51%) del patrimonio de YPF Sociedad Anónima representado por acciones de Clase D, que pertenecían a Repsol YPF S.A., sus controlantes o controladas, en forma directa o indirecta. De la misma manera, con Repsol YPF GAS S.A. se expropió el cincuenta y uno por ciento (51%) del patrimonio, representado por el sesenta por ciento (60%) de las acciones Clase A de dicha empresa, pertenecientes a Repsol Butano S.A. y sus controlantes o controladas. Dichas acciones quedaron distribuidas de la siguiente manera según el artículo 8: el cincuenta y uno por ciento (51%) pertenecerá al Estado nacional y el cuarenta

y nueve por ciento (49%) restante se distribuirá entre las provincias integrantes de la Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos.

La designación de los Directores de YPF Sociedad Anónima que correspondía nominar, en representación de las acciones sujetas a expropiación, se efectuó en proporción a las tenencias del Estado nacional, de los Estados provinciales y uno en representación de los trabajadores de la empresa.

Consideramos que la presencia del Estado en el directorio es fundamental para tener conocimiento de primera mano sobre la situación de la empresa, para poder tomar decisiones sobre las cuestiones relevantes y controlar el funcionamiento de la misma. Sin embargo, como la experiencia nos ha demostrado, esta podría no ser la primera vez que se estipule por ley la presencia en el directorio y que posteriormente por cuestiones coyunturales se altere dicha condición. Por eso, consideramos que la presencia en el directorio es una condición necesaria para la participación y el control, pero no suficiente para lograr una regulación eficiente. En el siguiente gráfico, se puede apreciar la composición accionaria de la empresa, antes y después de su expropiación.

Composición accionaria de YPF antes y después de la expropiación



Fuente: YPF, Repsol y Ministerio de Economía

Lo que resulta llamativo de este nuevo marco, es que se desaprovecha la oportunidad de aprender de los errores cometidos en la Privatización. Esto se plasma en la norma, ya que el poder vuelve a residir en la figura del Poder Ejecutivo Nacional, en vez de dotar de mayor autonomía a organismos especializados. En el artículo 14 de la ley se establece que el Interventor de YPF Sociedad Anónima y Repsol YPF GAS S.A. es designado por éste, quien tendrá que adoptar todas las acciones y recaudos que fueren necesarios, hasta tanto asuma el control de YPF Sociedad Anónima y Repsol YPF GAS S.A., a efectos de garantizar la operación de las empresas, la preservación de sus activos y el abastecimiento de hidrocarburos.

Resulta llamativo la expresión “recaudos que sean necesarios” dotando de una capacidad no limitada al interventor, sin el control de un órgano competente, sólo estando subordinado al Poder Ejecutivo, a pesar de existir la Subsecretaría de Combustibles y el ENARGAS, quiénes podrían trabajar de forma conjunta con el interventor. Consideramos estos organismos mucho más eficientes ya que están especializadas en el sector, nos referimos a un trabajo en “forma conjunta” para un desarrollo más profesional de la intervención y no como herramientas de *accountability*, ya que los mismos de una u otra manera también se encuentran subordinados al Poder Ejecutivo.

Con respecto a la Continuidad Jurídica y la Gestión de YPF S.A. este nuevo marco regulatorio no presenta cambios en este aspecto. Como lo expresa en su artículo 15: “Para el desarrollo de su actividad, YPF Sociedad Anónima y Repsol YPF GAS S.A., continuarán operando como sociedades anónimas abiertas,... no siéndoles aplicables legislación o normativa administrativa alguna que reglamente la administración, gestión y control de las empresas o entidades en las que el Estado nacional o los Estados provinciales tengan participación.”

Esta continuidad desperdicia la oportunidad de superar las limitaciones en la regulación de YPF, las cuales llevaron al estado actual del sector, de desinversión y sobre explotación, no realizando ningún cambio en la *accountability* horizontal, porque no se crearon Entes Reguladores o se modificaron las capacidades y competencias de los existentes, extendiendo la excepción del control de la Auditoría General de la Nación. En

otras palabras, lo único que se modificó es la composición del directorio de la empresa por la representación que tiene el Estado por las acciones expropiadas a Repsol.

El nuevo marco lejos de superar las limitaciones del marco aplicado en los '90, resulta muy similar. Sin embargo, uno de los aspectos que ha modificado, es lo que hemos destacado como favorable en la regulación que rigió YPF SA a principios de los '90, nos referimos a la cantidad de acciones con las cuales debía contar el Estado Nacional para asegurar su presencia en el directorio.

En el nuevo Marco Regulatorio se tomó esta idea, en su artículo 10 expresa "...de tales acciones... se encuentra prohibida la transferencia futura de ellas sin autorización del H. Congreso de la Nación votada por las dos terceras partes de sus miembros." Esto garantizaría la presencia mayoritaria en el directorio de la empresa y por ende en las decisiones que se tomen. Sin embargo, la experiencia nos ha enseñado, como ocurrió en la privatización, que esto sólo no es garantía de *accountability*. En 1995, por una coyuntura desfavorable y con una mayoría oficialista en el Congreso, el Poder Ejecutivo consiguió que esto no sea un impedimento para la manipulación de la empresa para dar respuesta a necesidades fiscales.

Podemos afirmar, que el nuevo Marco Regulatorio sólo ha modificado algunas cuestiones que resultaban impostergables, como ser: la definición de los recursos como estratégicos y no como simples bienes; la representación del Estado en el directorio de la empresa y la creación Consejo Federal de Hidrocarburos para la coordinación de sector de manera global. Sin embargo, se siguen presentando limitaciones a nivel *accountability*, entre ellas podemos mencionar: la cantidad de competencias y responsabilidades delegadas al Poder ejecutivo; la ausencia de autonomía de los entes reguladores y la exclusión de la Auditoría General de la Nación en el control.

Consideramos que en la nacionalización de YPF, se dejó pasar la oportunidad de mejorar la calidad institucional y superar las limitaciones que demostró la regulación del sector desde la década de los '90.

3.5. Reflexiones acerca de la regulación de YPF en ambos períodos.

De lo analizado en los apartados anteriores se desprende que, desde la gestión privada, durante los noventa se cristalizó una estrategia dirigida a la sobreexplotación de los yacimientos descubiertos por la YPF estatal en detrimento de la actividad exploratoria. Como bien observa Barrera (2012), a pesar del “fervor” inicial de la privatización de YPF que impulsó la realización de una gran cantidad de pozos exploratorios hasta alcanzar los 164 en 1995; a partir de 1996 se revierte esta tendencia hasta concluir en solo 30 pozos en 1999.

Podemos afirmar que la actividad de las petroleras adoptó como marca propia la baja inversión de riesgo y la explotación de los yacimientos ya descubiertos por YPF SE, generando consecuencias críticas para el sector que se extienden hasta la actualidad. Siendo evidente que la posibilidad de disponer libremente de crudo, se encuentra en clara contradicción con la premisa de utilizarlo de modo eficiente.

En relación con el marco regulatorio del proceso de privatización, como ya hemos mencionado, encontramos contradicciones y limitaciones en el mismo. Por ejemplo, el artículo 2 de la Ley N° 24.076 propone entre sus objetivos: “promover la competitividad de los mercados de oferta y demanda de gas natural, y alentar inversiones para asegurar el suministro a largo plazo”. Sin embargo, en la realidad esto fue muy distinto. La explicación se puede encontrar en el pasado, el cual nos demuestra que fuera de la empresa estatal, no existían empresas que contaran con experiencia en el manejo de transporte y distribución del gas. Este hecho terminó por condicionar el cumplimiento del objetivo planteado en dicho artículo. Al momento de privatizar se incluyó en forma obligatoria a operadores técnicos internacionales en la participación del negocio y aprovisionamiento del servicio público, contradiciendo la idea de una amplia oferta de prestadores para lograr mayor competencia en el sector.

Una de las principales deficiencias que encontramos en el Marco Regulatorio del proceso de privatización, es que sólo expresa como objetivo la promoción de inversiones, pero las mismas no son obligatorias para las empresas proveedoras del servicio. En la definición de este marco se da por hecho que la supuesta rentabilidad del sector generaría los incentivos necesarios para concebir las inversiones requeridas y que esto garantizaría la

expansión del sistema, tanto para las actividades en el *upstream* como la de *downstream*. Exigiendo como inversiones obligatorias solo aquellas que estén destinadas a la mejora de la calidad y seguridad del servicio.

Al analizarse detenidamente los elementos expuestos en este capítulo, se desprende que en el marco normativo no existen condicionantes que establezcan de manera expresa cual es el máximo o el mínimo exigido de exploración definido para el sector, al mismo tiempo que se dota con capacidades “relativas”, entiéndase capacidad de asistencia más que de control, como es en el caso de la Subsecretaría de Combustibles. Simultáneamente se renuncia a la fijación de los valores de exploración, quedando libre la negociación en los contratos particulares de cada compañía. Con respecto al control sobre la inversión y participación de terceros, el nuevo Marco Regulatorio (Ley N° 26.741) presenta algunas diferencias. En su Artículo 3° se establecen los principios de la política hidrocarburífera “...La maximización de las inversiones y de los recursos empleados para el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos en el corto, mediano y largo plazo...”. Cabe destacar que en el nuevo Régimen de Promoción de Inversión para la Explotación de Hidrocarburos (Decreto 929/13) se establecen ciertos requisitos y restricciones como ser: Ningún proyecto de inversión para la explotación de hidrocarburos que implique una inversión directa en moneda extranjera puede ser inferior a U\$S 1.000.000.000 y deben ser invertidos durante los primeros cinco años del proyecto. El Poder Ejecutivo dota como órgano de control de dichas inversiones a la Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburífera.

El nuevo Marco Regulatorio instaurado (Ley N° 26.741), se abate con los pilares de la política petrolera establecidas en el proceso de privatización de los '90. Con la recuperación del control estatal de YPF, se devuelve a la esfera pública una herramienta estratégica para ejecutar una política petrolera. A su vez, se declaró de interés público nacional el abastecimiento interno y la actividad petrolera en su conjunto, promoviendo un nuevo marco regulatorio para el sector.

Con el Decreto reglamentario N° 1.277/12 se deroga explícitamente la libre disponibilidad de los recursos extraídos, la libertad de precios y la libre exportación e importación. Conjuntamente a esto, el Estado se propone recobrar su rol como planificador mediante la creación de la “Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan

Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas” delimitando como meta prioritaria el abastecimiento interno.

Con la creación del Consejo Federal de Hidrocarburos se aspira a superar los límites impuestos por la provincialización del dominio del subsuelo y lograr la fijación de una política petrolera a nivel nacional. Complementariamente en la Ley N° 26.741 se establece un pacto de sindicación por 50 años entre Nación y provincias, prohibiendo la transferencia de acciones sin el voto de una mayoría especial del Congreso.

Sin embargo, como hemos mencionado el nuevo marco lejos de superar las limitaciones del marco aplicado en los '90, resulta similar en muchos aspectos porque no apunta a un aumento en la *accountability* horizontal, pudiendo obtener a largo plazo resultados desfavorables o distintos a los que motivaron a la intervención estatal.

CONCLUSIÓN

Como hemos visto, la historia petrolera argentina se ha caracterizado por poseer un carácter pendular, por discursos aperturistas, seguidos de intervención Estatal, cuando los resultados esperados por parte del mercado no han sido positivos y el contexto internacional ha cambiado.

Después de todo lo expuesto podemos afirmar que la decisión de privatizar YPF no se enmarcó en un plan de políticas públicas, sino que respondió más bien a necesidades económicas y coyunturales. La falta de planificación, entiéndase como diseño de una política pública, se vio plasmada en los reiterados cambios en la regulación para dar respuesta a necesidades económicas de la coyuntura que rompieron con cualquier recomendación técnica sobre el manejo debido hacia el sector.

Una característica destacada de las privatizaciones es que por lo general prima la racionalidad política sobre la técnica, lo que supone generalmente un resultado distinto al inicialmente propuesto (Acuña, 2011). Bajo el paradigma neoliberal la reforma estructural del sector se podría describir en tres ejes. En primer lugar, la desregulación del mercado; en segundo, la transformación de los hidrocarburos en *commodities* mediante la liberalización y desregulación del mercado; y por último, la privatización de YPF y fragmentación del sector. La desregulación y privatización del mercado de hidrocarburos modificaron la concepción y percepción del petróleo y gas como recursos estratégicos. Transformándolos en *commodities*, es decir, en simples mercancías exportables.

A nivel particular, se podría decir que el balance de la privatización fue positivo en cuanto a los objetivos políticos planteados a corto plazo, por lograr nuevamente la confianza de la comunidad de negocios y salir de la situación de estancamiento de las empresas públicas. Sin embargo, tuvo consecuencias negativas porque en este proceso no fueron considerados factores necesarios tales como: la explotación racional de los recursos, la exigencia de inversiones obligatorias por parte de los capitales privados y la participación activa del Estado en decisiones primordiales para el sector y su evolución (Azpiazu, 2002). Esto se debió al menos en parte a la necesidad de reducir los gastos y dotar al Estado de recursos que le permitieran desarrollar sus actividades de inversión pública. Al mismo tiempo que se intentó demostrar, tanto a los organismos internacionales de crédito, como a ciertos sectores de poder internos, que existía realmente la voluntad de

reformular las líneas generales de la actividad estatal, abriendo juego a los inversores privados y reduciendo el gasto en áreas no fundamentales (Thwaites, 1994). Es por esto que, podemos afirmar que las decisiones políticas fueron fuertemente condicionadas por las económicas, en la mayoría de las modificaciones con respecto a la regulación de YPF y el sector.

Una de las principales limitaciones o deficiencias técnicas que percibimos radica en la desregulación del *upstream* y ser reducido al tratamiento como simples bienes. Porque al ser definido como tales, no recibieron ningún tipo de regulación específica o procedimiento especial (como recurso estratégico) y operaron en un mercado competitivo rigiéndose por las leyes del mercado. Dotando al Estado con muy pocos instrumentos para conducir el rumbo de la política energética, y brindando a las compañías privadas un destacado poder de decisión en el área y la administración de los recursos en función de sus propios intereses lucrativos.

Las deficiencias, en cuanto a regulación, quedan marcadas en muchos de los fines planteados en los Decretos, que a nuestro entender presentan una lógica contradictoria, que resultan difíciles de corregir una vez que se encuentran implementados. En el Decreto N° 1.055 se expresa, la necesidad de promoción, desarrollo y ejecución de planes destinados a incrementar la producción nacional de hidrocarburos. Mientras que con el Decreto N° 1.212, se declaran que los hidrocarburos serán de libre disponibilidad, pudiendo las compañías privadas, hacer uso de los recursos, extrayendo reservas sin restricciones o regulación estatal basándose en la lógica de generar mayores ganancias. La posibilidad de disponer libremente de crudo, entró en contradicción con la premisa de utilizarlos de modo eficiente.

Es por ello que, consideramos que la manera en las que YPF fue privatizada y sus posteriores modificaciones en la regulación deben ser consideradas como las principales limitaciones en la *accountability* horizontal, siendo los motivadores que llevarían años después a la nacionalización. A pesar de aparentar ser causas muy remotas, las deficiencias técnicas en la sanción del Marco regulatorio y las posteriores modificaciones al mismo, motivaron a que tarde o temprano se realice una intervención Estatal para intentar sanear los errores cometidos en años anteriores. Al ser un sector estratégico y no ser regulado como tal, tuvo como consecuencia la sobre explotación y desinversión por parte de los

privados, que al contar con grandes márgenes de discrecionalidad, en cuanto a la rendición de cuenta, priorizaron sus intereses más allá de la explotación sustentable de un sector clave para el Estado. Las modificaciones *ad hoc* en la regulación fueron modificando de a poco los principales pilares neoliberales de los 90' hasta llegar a la sanción de la Ley N° 26.741 con la cual se modificó el marco regulatorio.

La deficiencia o inexistencia en la *accountability* horizontal, demostró que el ente regulador –la secretaria de energía- no controló de manera eficiente el cumplimiento de los acuerdos firmados con YPF SA, por estar limitado en el ejercicio del poder de policía para sancionar los incumplimientos; o existencia de fallas en el diseño (marco regulatorio) que permitiera una aprobación tacita u omisión por parte del gobierno para dejar pasar dichos incumplimientos. Es por ello que afirmamos que el problema del sector se debe a dos factores: Por un lado, una serie de deficiencias en los controles externos (*accountability* horizontal) por las limitaciones en las capacidades y el nivel de autonomía de los Entes Reguladores y por otro lado, al sobre dimensionamiento en las funciones y capacidades del Poder Ejecutivo, que posee competencias concurrentes con los organismos que regulan al sector.

En el capítulo dos vimos cómo después de la devaluación del 2002, se dio un aumento en la demanda energética y la decadencia progresiva de la actividad petrolera. Estos dos elementos, condicionaron a la Argentina y lo transformaron en un país importador de energía. Teniendo en cuenta que el superávit comercial, sea caracterizado como el principal pilar de la política económica vigente y que sin él, no se puede mantener la política de fomento al consumo. Podemos afirmar que, lo económico condicionó que el tema sea incluido en la agenda Estatal, por ende, la decisión de expropiar las acciones de Repsol responde a condicionamientos económicos y no a un plan estratégico; sino que se trató más bien de una medida motivada por los saldos negativos en el comercio de hidrocarburos que se empezaron a evidenciar en el 2011.

La pérdida del autoabastecimiento denotó el desajuste estructural existente entre el patrón de crecimiento económico de la post-convertibilidad y las insuficientes herramientas con las que contaba el Estado para el control del sector. Desde el gobierno, se instauraron una serie de medidas para estimular la producción y explotación del sector. Sin

embargo, al no alcanzar los objetivos esperados, muchas de las medidas implementadas se suspendieron; ejemplo de esto son los programas *Petróleo Plus* y *Refino Plus*.

Con respecto a la regulación sobre el sector, se destacan algunas acciones estatales llevadas a partir del 2002 mediante las cuales se modificaron al menos dos principios del esquema neoliberal. Una de ellas fue mediante la sanción de la Ley N° 25.561 de Emergencia y la Reforma del Régimen Cambiario. Con la cual se alteraron la libertad de precios y la libre exportación de hidrocarburos. Al mismo tiempo, se cambió el principio de libre disponibilidad de los hidrocarburos extraídos, principio reinante hasta ese entonces. Es evidente que el propósito de las retenciones prevaleció más de lo previsto en el contexto en cual fue sancionada la Ley de Emergencia Económica y se terminó convirtiendo en el instrumento más importante de la política kirchnerista hacia el sector. La regulación estatal busco desligar al precio interno de su equivalente internacional. Esto se logro con las retenciones, que ayudaron a preservar los precios de los bienes domésticos y la competitividad de la economía, fomentando la transferencia de un volumen importante de renta petrolera a los consumidores internos (por la repercusión que ejerce el precio del petróleo en los bienes derivados).

El Marco Regulatorio implementado en los '90 era deficiente, en aquel momento, y lo es aún más en el modelo de desarrollo de la pos-convertibilidad. Estas limitaciones se fueron ahondando paralelamente a la profundización del modelo económico basado en el fomento al consumo. Al pasar el tiempo, el gobierno no logró superar esta contradicción llegando a un punto de inflexión, al notar la incapacidad de preservar el superávit comercial, a causa de la gran demanda de divisas que generaba el sector, por la importación de combustibles destinado a satisfacer la demanda del mercado interno. A nivel político, la decisión de nacionalizar YPF se funda en buena medida en los límites estructurales que supuso una política de fomento al consumo con deficiencias en materia regulatoria hacia el sector.

Analizando lo expuesto en el capítulo dos, podemos afirmar que la nacionalización de YPF respondió a cuestiones económicas más que a una posición política e ideológica. Esto es visible al analizar cómo se ha tratado a los hidrocarburos durante la gestión Kirchnerista, que a pesar de implementar medidas hacia el sector, las mismas no buscaban resolver la cuestión de fondo, o sea la modificación del marco regulatorio. Estas medidas

no cambiaban la percepción que se tenía sobre el sector en los '90, que consideraba a los hidrocarburos como simple mercancías o *commodities*; sino que se caracterizaron por ser reactivas, ante las evidentes contradicciones entre el marco legal que reglaba al sector y la política de desarrollo implementada. Es en el informe Mosconi, resultado de la intervención estatal de YPF, donde se lo denomina como un recurso estratégico, para posteriormente ser expresado como tal y de utilidad pública en la Ley N° 26.741.

En lo referente a la regulación propiamente dicha, en el marco regulatorio del proceso de privatización, encontramos contradicciones y limitaciones; que terminaron por condicionar el cumplimiento de los objetivos planteados al privatizar YPF. Una de las principales deficiencias que encontramos en este Marco Regulatorio, es que sólo expresa como objetivo la promoción de inversiones, pero las mismas no son obligatorias para las empresas proveedoras del servicio. En el marco normativo no existen condicionantes que establezcan de manera expresa cual es el máximo o el mínimo exigido de exploración definido para el sector, al mismo tiempo que se dota con capacidades “relativas”, entendiéndose, capacidad de asistencia más que de control, como es en el caso de la Subsecretaría de Combustibles. Al mismo tiempo, que se renuncian a la fijación de los valores de exploración, quedando libres a la negociación en los contratos particulares de cada compañía.

Con respecto al nuevo Marco Regulatorio instaurado por la Ley N° 26.741, el mismo abate con los pilares de la política petrolera establecidas en el proceso de privatización de los '90. Con la recuperación del control estatal de YPF, se devuelve a la esfera pública una herramienta estratégica para ejecutar una política petrolera. Con el Decreto reglamentario N° 1.277/12 se deroga explícitamente la libre disponibilidad de los recursos extraídos, la libertad de precios y la libre exportación e importación. Sin embargo, como hemos mencionado, el nuevo marco lejos de superar las limitaciones del marco aplicado en los '90, resulta similar en muchos aspectos porque no apunta a un aumento en la *Accountability* Horizontal, pudiendo obtener a largo plazo resultados desfavorables o distintos a los que motivaron a la intervención estatal.

Bibliografía

- Acuña, C. (2011). ¿Racionalidad política versus racionalidad económica?
- Azpiazu. (2002). *Las privatizaciones en la Argentina. Diagnosticos y propuestas para una mayor competitividad y equidad social*. Buenos aires, Argentina.: Fundación OSDE-CIEPP.
- Azpiazu, Schorr. (2001). *Desempeño reciente y estructura del mercado gasífero argentino* . Recuperado el 01 de 10 de 2012, de FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/flacso/no4_MercadoGasifero-DIC01.pdf
- Barrera, M. (2012). Subexploración y sobreexplotación: la lógica de acumulación del sector hidrocarburífero en Argentina. Apuntes para el cambio.
- Basualdo, González , Fernández y Barrera . (2012). *Subexploración y sobreexplotación: la lógica de acumulación del sector hidrocarburífero en Argentina*. Recuperado el 13 de 09 de 2012, de <http://www.centrocifra.org.ar/publicacion.php?pid=50>
- Continental*. (25 de 04 de 2012). Recuperado el 12 de 07 de 2012, de <http://www.continental.com.ar/noticias/sociedad/la-historia-de-ypf/20120425/nota/1676971.aspx>
- De Dicco, R. (2012). ¿Por qué el Estado debería comprar YPF? . *Centro Latinoamericano de Investigaciones Científicas y Técnicas* .
- De Vido, J., & Kicillof, A. (2012). *EL INFORME MOSCONI*.
- Decreto N° 1.277 / 2012. (27 de jul de 2012). *Soberanía Hidrocarburifera* . Buenos Aires, Argentina: Boletín Oficial de La Republica Argentina.
- Decreto N° 1.722/ 2011 . (26 de oct de 2011). *Comercio Exterior* . Buenos Aires , Argentina : Boletín Oficial de La Republica Argentina.
- Decreto N° 1055 / 1989. (12 de oct de 1989). *Hidrocarburos* . Buenos Aires, Argentina: Boletín Oficial de La Republica Argentina.
- Decreto N° 1224 / 1989. (14 de nov de 1989). *Emergencia Economica* . Buenos Aires , Argentina : Boletín Oficial de La Republica Argentina.
- Decreto N° 1225 / 1989. (14 de nov de 1989). *Inversión Extragera* . Buenos Aires , Argentina: Boletín Oficial de La Republica Argentina.
- Decreto N° 1589 / 1989. (04 de ene de 1990). *Hidrocarburos* . Buenos Aires, Argentina : Boletín Oficial de La Republica Argentina.
- Decreto N° 1757 / 1990. (06 de sep de 1990). *Administración Pública* . Buenos Aires, Argentina : Boletín Oficial de La Republica Argentina.
- Decreto N° 2408 / 1991. (14 de nov de 1991). *Reforma del Estado* . Buenos Aires , Argentina : Boletín Oficial de La Republica Argentina.
- Decreto N° 2778 / 1990. (11 de ene de 1991). *Sociedades del Estado* . Buenos Aires , Argentina : Boletín Oficial de La Republica Argentina.
- Decreto N° 546 / 2003. (11 de ago de 2003). *Hidrocarburos* . Buenos Aires , Argentina : Boletín Oficial de La Republica Argentina.
- Decreto N° 929 / 2013. (15 de jul de 2013). *Soberanía Hidrocarburifera* . Buenos Aires, Argentina : Boletín Oficial de La Republica Argentina.
- Decreto N° 1212/ 1989. (14 de nov de 1989). *Hidrocarburos* . Buenos Aires , Argentina : Boletín Oficial de La Republica Argentina.
- Escribano, G. (2012). La expropiación de YPF culmina el fracaso . *Real Instituto Elcano* .

- Figari, Palermo. (2009). *Prácticas hegemónicas empresariales, dispositivos de control laboral y valorización de la experiencia*. Recuperado el 14 de 09 de 2012, de <http://www.revista-theomai.unq.edu.ar/numero19/ArtFigari.pdf>
- Gadano. (03 de 2012). La alterada historia de la petrolera YPF, pasado y futuro. *Le monde diplomatique* .
- Gerchunoff, Llach. (1998). *El ciclo de la ilusión y el desencanto. un siglo de políticas económicas argentinas*. Buenos Aires: Ariel.
- Gilpin. (2001). *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*. Princeton: Princeton University Press.
- Kozulj, R. (2002). Balance de la privatización de la industria argentina y su impacto sobre las inversiones y competencia en los mercados minoristas de combustibles. *División de recursos naturales e infraestructura - CEPAL* .
- Kuzulj. (2002). *CEPAL recursos naturales y de infraestructura*. Recuperado el 19 de 09 de 2012, de 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: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/11089/lcl1761-p-e.pdf>
- Ley N° 17.319 . (30 de jun de 1967). *Hidrocarburos* . Buenos Aires , Argentina : Boletín Oficial de La Republica Argentina.
- Ley N° 17.319. (30 de jun de 1967). *Hidrocarburos* . Buenos Aires, Argentina: Boletín Oficial de La Republica Argentina.
- Ley N° 23.696. (23 de 08 de 1989). *Reforma del Estado* . Buenos Aires, Argentina : Boletín Oficial de La Republica Argentina.
- Ley N° 23.696. (23 de ago de 1989). *Ley de Reforma del Estado* . Buenos Aires, Argentina: Boletín Oficial de La Republica Argentina.
- Ley N° 23.697. (25 de sep de 1989). *Emergencia Economica* . Buenos Aires, Argentina: Boletín Oficial de La Republica Argentina.
- Ley N° 23.928. (28 de mar de 1991). *Convertibilidad del Austral* . Buenos Aires, Argentina: Boletín Oficial de La Republica Argentina.
- Ley N° 24.145. (06 de nov de 1992). *Federalización de los Hidrocarburos y Privatización de YPF* . Buenos Aires, Argentina: Boletín Oficial de La Republica Argentina.
- Ley N° 24.474. (21 de abr de 1995). *Hidrocarburos* .
- Ley N° 24076. (12 de jun de 1992). *Gas Natural* . Buenos Aires, Argentina: Boletín Oficial de La Republica Argentina.
- Ley N° 24076. (12 de jun de 1992). *Gas Natural* . Buenos Aires, Argentina: Boletín Oficial de La Republica Argentina.
- Ley N° 25.943. (03 de nov de 2004). *Energia Argentina Sociedad Anonima* . Buenos, Aires Argentina: Boletín Oficial de La Republica Argentina.
- Ley N° 26,197. (05 de ene de 2007). *Hidrocarburos* . Buenos Aires, Argentina: Boletín Oficial de La Republica Argentina.
- Ley N° 26.154. (01 de nov de 2006). Buenos Aires, Argentina : Boletín Oficial de La Republica Argentina.
- Ley N° 26.741. (07 de may de 2012). *Yacimientos Petroliferos Fiscales* . Buenos Aires , Argentina : Boletín Oficial de La Republica Argentina.
- Ley N° 26741. (12 de may de 2012). *Yacimientos Petroliferos Fiscales* . Buenos Aires, Argentina: Boletín Oficial oficial de La Republica Argentina.
- Longoni, V. (2011). *La privatización de hidrocarburos en Argentina en la década de los '90 y sus consecuencias energéticas presentes (1990-2005)*.

- Malamud, C. (2012). YPF y la política argentina . *Real Instituto Elcano* .
- Martin, R. ((2006)). *EL IMPACTO DE LA CRISIS ARGENTINA EN LA INVERSIÓN DE LAS EMPRESAS ESPAÑOLAS: EL CASO DE*. Recuperado el 03 de 10 de 2012, de Universidad de Salamanca: http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/10/34/30/PDF/Rodriguez_Amelia.pdf
- MDZ. (16 de 04 de 2012). *El proyecto y sus fundamentos: las razones del Gobierno a la expropiación de YPF*. Recuperado el 15 de 10 de 2012, de mdzol: <http://www.mdzol.com/nota/377766/>
- Menin, F y Cerdá, M. (2006). Las privatizaciones en la Argentina de los '90 De Obras Sanitarias de la Nación a Aguas Argentinas S.A.: ¿Un Servicio Público al servicio del mercado?
- Muller, A. (2009). Notas sobre el presente y las perspectivas de la energía en Argentina. Buenos Aires: Plan Fénix.
- Nahón, Bonofiglio ,. (Nov./Dez de 2007). *¿Entes de regulación o control? Imprecisiones del “moderno” esquema de regulación: reflexiones y enseñanzas del caso argentino*. Recuperado el 16 de 06 de 2012, de RAP Rio de Janeiro 41(6):1095-120: http://www.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/264_AEYT_Entes.de.regulacion.o.control.pdf
- OÑA, A. (19 de 04 de 2012). YPF: la misma ley de expropiación pega al Gobierno con el descalabro. *Clarín* .
- Oszlak, Bresser Pereira , Cunill Grau , Garnier y Przeworski. (2004). Privatizacion y Capacidad de Regulacion Estatal: una aproximacion Teorico- Metodologica. *En Política y gestión pública - Fondo de Cultura Económica* .
- Oszlak, O & Gantman, E. (2007). La agenda Estatal y sus tenciones: Gobernabilidad, desarrollo y equidad.
- Oszlak, O., & Felder, r. (1997). LA CAPACIDAD DE REGULACION ESTATAL EN LA ARGENTINA QUIS CUSTODIET CUSTODES?
- Oszlak, O., Felder, R., & Forcinito, K. (2000). La capacidad regulatoria del Estado en Argentina.
- Recalde. (julio-septiembre de 2012). *Revista Problemas del Desarrollo, 170 (43)*. Recuperado el 12 de 08 de 2012, de Los recursos energéticos en Argentina: análisis de la renta.: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/pde/article/view/32134>
- Roig, P. (2012). Recuperado el 14 de 08 de 2012, de <http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO%2025/12PerezRoig.pdf>
- Roig, P. (s.f.). *Los hidrocarburos no convencionales en el escenario energético argentino*. Recuperado el 14 de 08 de 2012, de <http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO%2025/12PerezRoig.pdf>
- Roig, P. (2012). *Los hidrocarburos no convencionales en el escenario energético argentino*. Recuperado el 14 de 08 de 2012, de <http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO%2025/12PerezRoig.pdf>
- Sabbatella, I. M. (2012). La política petrolera de la posconvertibilidad: de la herencia neoliberal a la expropiación de YPF. *Argumentos. Revista de crítica social, 14, octubre 2012* , 150-180.
- Sampieri, Fernández Collado, Baptista Lucio. (1991). *Metodología de la investigación*. Edo. de México: McGRAW - HILL INTERAMERICANA DE MÉXICO, S.A. de C.V.
- Scibona. (29 de 04 de 2012). Más crédito político, más costo económico. *La Nación* .

Thawites Rey, M. (1994). Qué estado después del estatismo. Un análisis de la política de privatizaciones en la Argentina (1984- 1993).

Thwaites Rey, M. (1999). Estado y sociedad Ajuste estructural y reforma del estado en la Argentina de los '90. *Revista Realidad Económica Buenos Aires (Argentina)* , 76-109.

Torre, J. C. (1998). *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.

Waltz. (1988). *Teoría de la Política Internacional*. Buenos Aires: GEL.

yypf.argentina.ar. (13 de 08 de 2012). Recuperado el 12 de 08 de 2012, de <http://www.yypf.argentina.ar/notas/C9-yypf-parte-de-nuestra-historia.php>

Yunes, M. (26 de 04 de 2012). La estatización parcial anticipa una nueva frustración. *Socialismo o Barbarie* .

Formulario descriptivo del Trabajo Final de Graduación

Identificación del Autor

Apellido y nombre del autor:	Melgarejo Maximiliano
E-mail:	maximilianomelgarejo@hotmail.com
Título de grado que obtiene:	Licenciatura en Relaciones Internacionales

Identificación del Trabajo Final de Graduación

Título del TFG en español	CAMBIOS Y CONTINUIDADES EN LA REGULACIÓN DE YPF (1992-2012)
Título del TFG en inglés	CHANGES AND CONTINUITIES IN YPF'S REGULATION (1992-2012)
Tipo de TFG (PAP, PIA, IDC)	IDC
Integrantes de la CAE	Tello Marcela – Viera José
Fecha de último coloquio con la CAE	27 de Noviembre del 2013
Versión digital del TFG: contenido y tipo de archivo en el que fue guardado	TFG-Melgarejo Maximiliano Archivo en PDF

Autorización de publicación en formato electrónico

Autorizo por la presente, a la Biblioteca de la Universidad Empresarial Siglo 21 a publicar la versión electrónica de mi tesis.

- Si, inmediatamente**
- Si, después de mes(es)**
- No autorizo**

Firma del alumno